Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
GERARD HOGAN
apresentadas em 11 de fevereiro de 2020[1]

Processo C-686/18

OC e o.,
Adusbef,
Federconsumatori,
PB e o.,
QA e o.
contra
Banca d'Italia,
Presidenza del Consiglio dei Ministri,
Ministero dell'Economia e delle Finanze,
sendo intervenientes:
Banca Popolare di Sondrio scpA,
Veneto Banca ScpA,
Banco Popolare — Società Cooperativa,
Banco BPM SpA,
Ubi Banca SpA,
Banca Popolare di VicenzaSpcA,
Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio SC,
Unione di Banche Italiane SpA,
Banca Popolare di Milano,
Unione di Banche Italiane — Ubi Banca ScpA,
Amber Capital Italia SGR SpA,
Amber Capital UK LLP,
Coordinamento delle associazioni per la tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e consumatori (Codacons),
RZ e o.

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Itália)]

«Reenvio prejudicial — Regulamento (UE) n.º 575/2013 — Artigo 29.º — Regulamento Delegado (UE) n.º 241/2014 — Artigo 10.º — Regulamento (UE) n.º 1024/2013 — Artigo 6.º, n.º 4 — Artigos 16.º, 17.º e 52.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Direito das sociedades — Artigos 49.º e 63.º TFUE — Limiar de ativos de 8 mil milhões de euros acima do qual um banco popular deve ser transformado em sociedade anónima — Direito da sociedade de adiar ou limitar, mesmo por tempo indeterminado, o reembolso das ações detidas pelo sócio exonerado»

1 Língua original: inglês.

I. Introdução

1. A banca cooperativa tem uma longa tradição em muitos estados europeus. Começou em meados do século XIX com a criação dos *Volksbanken*, na Alemanha, e das *building societies*, no Reino Unido. Estas instituições de crédito cooperativas ou mutualistas seguiam, geralmente, o princípio de um homem um voto. Estes bancos foram inicialmente criados como alternativa aos bancos comerciais tradicionais com fins lucrativos. Os bancos cooperativos procuravam promover a poupança, proporcionar acesso ao capital às pequenas e médias empresas e, de um modo geral, promover um sentido de responsabilidade orçamental por parte dos seus membros.

2. Muito mudou nos 150 anos que passaram. O aparecimento de sistemas de pagamentos integrados e globalizados e — como a última década muito lamentavelmente demonstrou — a crescente necessidade de supervisão e regulação bancárias conjugaram-se para questionar a sustentabilidade futura deste modelo bancário tradicional. É talvez o que se passa especialmente quando esses bancos gozam de uma base de ativos significativa, de tal forma que o colapso de qualquer um desses bancos pode constituir uma ameaça sistémica para o sistema bancário local e — de resto, como mais uma vez os acontecimentos de 2008 ilustraram — para o sistema bancário europeu em geral.

3. Tudo isto deu origem a reformas legislativas em vários Estados-Membros, impulsionadas talvez pela experiência de colapsos bancários em grande escala (ou mesmo de ameaças de colapso) em vários Estados-Membros a partir de 2008. Especificamente, há quem considere que o princípio da mutualidade torna tais instituições insensíveis às expectativas dos investidores. Existe também a convicção de que a governação empresarial dessas instituições e o acesso geral aos mercados de capitais melhorariam se essas instituições alterassem o seu estatuto de mútua para o estatuto de sociedade anónima convencional admitida à negociação em mercados bolsistas públicos.

4. Tudo isto faz parte dos antecedentes gerais do presente processo. Por conseguinte, os recorrentes no presente processo procuram, em substância, questionar a compatibilidade da legislação nacional italiana recentemente adotada em 2015 com os requisitos do direito da União, nas circunstâncias que passo a descrever. A principal característica desta legislação é o facto de ter estabelecido um nível máximo de 8 mil milhões de euros de fundos próprios que um banco cooperativo pode deter.

5. Especificamente, o presente pedido de decisão prejudicial diz respeito à interpretação dos artigos 3.º, 63.º e 107.º e seguintes TFUE, dos artigos 16.º, 17.º e 52.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»), do artigo 29.º do Regulamento (UE) n.º 575/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativo aos requisitos prudenciais para as instituições de crédito e para as empresas de investimento e que altera o Regulamento (UE) n.º 648/2012 [2], do artigo 6.º, n.º 4, do Regulamento (UE) n.º 1024/2013 do Conselho, de 15 de outubro de 2013, que confere ao BCE atribuições específicas no que diz respeito às políticas relativas à supervisão prudencial das instituições de crédito [3], e do artigo 10.º do Regulamento Delegado (UE) n.º 241/2014 da Comissão, de 7 de janeiro de 2014, que completa o Regulamento (UE) n.º 575/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho no que respeita a normas técnicas de regulamentação dos requisitos de fundos próprios das instituições [4].

6. O pedido de decisão prejudicial, que foi apresentado pelo Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Itália) na secretaria do Tribunal de Justiça em 5 de novembro de 2018, foi formulado no âmbito de um processo que opõe OC e o., a Adusbef, a Federconsumatori, PB e o. e QA e o., por um lado, à Banca d'Italia, à Presidenza del Consiglio dei Ministri (Presidência do Conselho de

2 JO 2013, L 176, p. 1.
3 JO 2013, L 287, p. 63.
4 JO 2014, L 74, p. 8.

Ministros) e ao Ministero dell'Economia e delle Finanze (Ministério da Economia e das Finanças), por outro. Gostaria de fazer aqui um parênteses para observar que OC, PB e QA são nomes anonimizados dados a grupos separados de sócios mutualistas em vários bancos cooperativos italianos («banche popolari» ou «bancos populares»).

7. O processo no Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) diz respeito à legalidade de determinados atos adotados pelo legislador italiano e pela Banca d'Italia que, em substância, em primeiro lugar, fixam um limiar de património ou de capital de 8 mil milhões de euros relativamente aos bancos populares e, em segundo lugar, permitem que tais bancos, uma vez convertidos em sociedades anónimas, adiem o reembolso das participações detidas por sócios exonerados por um período ilimitado e limitem total ou parcialmente o respetivo montante.

8. Segundo as disposições nacionais em causa, quando for ultrapassado o limite de 8 mil milhões de euros, um banco popular tem três opções: (i) pode reduzir os seus ativos ou o seu capital abaixo desse limiar (ii) transformar o banco em questão em sociedade anónima ou (iii) liquidar o banco. O incumprimento de uma dessas opções pode, nomeadamente, levar a Banca d'Italia a proibir novas operações ou a propor que o Banco Central Europeu (a seguir «BCE») revogue a autorização de exercício de atividades bancárias e que o ministro da Economia e das Finanças dê início à liquidação administrativa coerciva.

9. O Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) indicou no seu pedido de decisão prejudicial que as disposições nacionais em causa visam, por um lado, estabelecer um justo equilíbrio entre a forma jurídica e as dimensões de um banco popular e, por outro, respeitar as regras prudenciais da União Europeia. Estas disposições destinam-se, assim, a tornar a regulamentação dos bancos populares nacionais mais coerente com a dinâmica específica do mercado europeu de referência, garantindo maior competitividade a esses organismos e promovendo maior transparência na sua organização, no seu funcionamento e nas suas funções.

10. O Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) salientou igualmente que todos os bancos populares, com exceção de dois, cumpriram as reformas legislativas introduzidas. Antes de analisar estas questões, é necessário, contudo, começar por examinar as disposições legislativas pertinentes.

II. Quadro jurídico

A. Direito da União Europeia

1. Regulamento n.º 575/2013

11. O artigo 1.º, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 575/2013 prevê que o referido regulamento «estabelece regras uniformes em matéria de requisitos prudenciais gerais que as instituições sujeitas à supervisão ao abrigo da Diretiva 2013/36/UE [do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa ao acesso à atividade das instituições de crédito e à supervisão prudencial das instituições de crédito e empresas de investimento, que altera a Diretiva 2002/87/CE e revoga as Diretivas 2006/48/CE e 2006/49/CE] cumprem».

12. Nos termos do artigo 26.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 575/2013, os instrumentos de fundos próprios estão incluídos nos elementos de fundos próprios principais de nível 1, desde que estejam preenchidas as condições estabelecidas no artigo 28.º ou, se aplicável, no artigo 29.º

13. O artigo 28.º, n.º 1, do referido regulamento dispõe:

«1. Os instrumentos de fundos próprios só são considerados instrumentos de fundos próprios principais de nível 1 se estiverem cumulativamente preenchidas as seguintes condições:

[…]

e) Os instrumentos são perpétuos;

f) O montante de capital dos instrumentos não pode ser reduzido ou reembolsado, exceto num dos seguintes casos:

   i) liquidação da instituição;

   ii) recompras discricionárias dos instrumentos ou outras formas de redução discricionária do capital, caso a instituição tenha obtido prévia autorização da autoridade competente nos termos do artigo 77.º;

g) As disposições que regem os instrumentos não indicam expressa ou implicitamente que o montante de capital dos instrumentos é ou pode ser reduzido ou reembolsado noutras circunstâncias que não sejam a liquidação da instituição, e a instituição não presta de outra forma qualquer indicação nesse sentido antes ou no momento da emissão dos instrumentos, exceto no caso dos instrumentos a que se refere o artigo 27.º, quando a recusa da instituição em reembolsar tais instrumentos for proibida no direito nacional aplicável;

[…]»

14. O artigo 29.º do mesmo regulamento dispõe:

«1. Os instrumentos de fundos próprios emitidos por sociedades mútuas, sociedades cooperativas, instituições de poupança e instituições similares só podem ser considerados instrumentos de fundos próprios principais de nível 1 se estiverem preenchidas as condições estabelecidas no artigo 28.º com as alterações que resultam da aplicação do presente artigo.

2. Devem estar reunidas as seguintes condições no que respeita ao reembolso dos instrumentos de capital:

a) Exceto se tal for proibido no direito nacional aplicável, a instituição pode recusar o reembolso dos instrumentos;

b) Se a recusa de reembolso dos instrumentos por parte da instituição for proibida no direito nacional aplicável, as disposições que regem os instrumentos facultam à instituição a possibilidade de limitar o respetivo resgate;

c) A recusa de reembolso dos instrumentos, ou a limitação do resgate dos instrumentos quando aplicável, não pode constituir uma situação de incumprimento por parte da instituição.

[…]

6. [A Autoridade Bancária Europeia (EBA)] elabora projetos de normas técnicas de regulamentação para especificar a natureza das limitações de reembolso necessárias quando a recusa de reembolso de instrumentos dos fundos próprios por parte da instituição for proibida no direito nacional aplicável.

A EBA apresenta esses projetos de normas técnicas de regulamentação à Comissão até 1 de fevereiro de 2015.

É delegado na Comissão o poder de adotar as normas técnicas de regulamentação a que se refere o primeiro parágrafo, nos termos dos artigos 10.º a 14.º do Regulamento (UE) n.º 1093/2010 [do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010, que cria uma Autoridade Europeia de Supervisão (Autoridade Bancária Europeia), altera a Decisão n.º 716/2009/CE e revoga a Decisão 2009/78/CE da Comissão (JO 2010, L 331, p. 12)].»

15. O artigo 30.º do Regulamento n.º 575/2013, intitulado «Consequências da cessação do cumprimento das condições aplicáveis aos instrumentos de fundos próprios principais de nível 1», dispõe:

«É aplicável o seguinte se, no caso de um instrumento de fundos próprios principais de nível 1, deixarem de estar preenchidas as condições estabelecidas no artigo 28.º ou, se aplicável, no artigo 29.º:

a) Esse instrumento deixa imediatamente de ser considerado instrumento de fundos próprios principais de nível 1;

b) Os prémios de emissão relacionados com esse instrumento deixam imediatamente de ser considerad[o]s elementos de fundos próprios principais de nível 1.»

2. Regulamento Delegado n.º 241/2014[5]

16. O considerando 10 do Regulamento Delegado n.º 241/2014 tem a seguinte redação:

«A fim de aplicar as regras de fundos próprios às mútuas, sociedades cooperativas, instituições de poupança e instituições semelhantes, as especificidades dessas instituições têm de ser tidas em conta de forma apropriada. Devem ser implementadas regras destinadas a garantir, entre outras coisas, que tais instituições são capazes de limitar o reembolso dos seus instrumentos de fundos próprios, se for caso disso. Assim, se a recusa do reembolso de instrumentos for proibida pelo direito nacional aplicável para estes tipos de instituições, é essencial que as disposições que regulam esses instrumentos concedam à instituição a capacidade de adiar o seu reembolso e de limitar o montante desse mesmo reembolso. […]»

17. O artigo 10.º do referido regulamento, intitulado «Limitações ao reembolso de instrumentos de fundos próprios emitidos por mútuas, instituições de poupança, sociedades cooperativas e instituições semelhantes para efeitos dos artigos 29.º, n.º 2, alínea b), e 78.º, n.º 3, do Regulamento (UE) n.º 575/2013», prevê o seguinte:

«1. Uma instituição só pode emitir instrumentos de fundos próprios principais de nível 1 com possibilidade de reembolso se essa possibilidade estiver prevista no direito nacional aplicável.

2. A capacidade de a instituição limitar o reembolso no âmbito das disposições que regulam os instrumentos de fundos próprios, tal como referido nos artigos 29.º, n.º 2, alínea b), e 78.º, n.º 3, do Regulamento (UE) n.º 575/2013, deve abranger quer o direito de adiar o reembolso, quer o direito de limitar o montante a reembolsar. A instituição deverá ter a possibilidade de adiar o reembolso ou limitar o montante a reembolsar por um período de tempo ilimitado nos termos do n.º 3.

5 O Regulamento Delegado n.º 241/2014 implementa várias disposições do Regulamento n.º 575/2013, em particular o artigo 28.º, n.º 5, terceiro parágrafo, e o artigo 29.º, n.º 6, terceiro parágrafo. Em conformidade com o considerando 1 do Regulamento n.º 241/2014, a Comissão entendeu que era aconselhável incluir todas as normas técnicas de regulamentação dos fundos próprios requeridas pelo Regulamento (UE) n.º 575/2013 num único regulamento.

3. A extensão das limitações ao reembolso incluídas nas disposições que regulam os instrumentos será determinada pela instituição em função da respetiva situação prudencial, a qualquer momento, tendo em conta, nomeadamente mas sem se limitar a esses fatores:

a) A situação financeira, liquidez e solvência globais da instituição;

b) O montante dos fundos próprios principais de nível 1, dos fundos próprios de nível 1 e dos fundos próprios totais por comparação com o montante total das posições em risco calculado em conformidade com os requisitos estabelecidos no artigo 92.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento (UE) n.º 575/2013, os requisitos específicos de fundos próprios referidos no artigo 104.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2013/36/UE e o requisito combinado de reservas de fundos próprios definido no artigo 128.º, n.º 6, da mesma diretiva.»

3. Regulamento n.º 1024/2013

18. O primeiro parágrafo do artigo 1.º do Regulamento n.º 1024/2013 «confere ao BCE atribuições específicas no que diz respeito às políticas relativas à supervisão prudencial das instituições de crédito, com vista a contribuir para a segurança e a solidez das instituições de crédito e para a estabilidade do sistema financeiro na União e em cada Estado-Membro, tendo plena e diligentemente em conta a unidade e a integridade do mercado interno, e por base a igualdade de tratamento das instituições de crédito com vista a evitar a arbitragem regulamentar».

19. O artigo 6.º, n.º 1, do referido regulamento prevê o seguinte:

«O BCE exerce as suas atribuições no âmbito de um mecanismo único de supervisão composto pelo BCE e pelas autoridades nacionais competentes. O BCE é responsável pelo funcionamento eficaz e coerente do MUS» [6].

20. O artigo 6.º, n.º 4, deste regulamento dispõe o seguinte:

«No [que] se refere às atribuições previstas no artigo 4.º, com exceção do n.º 1, alíneas a) e c), o BCE dispõe dos poderes previstos no n.º 5 do presente artigo, e as autoridades nacionais competentes dispõem dos poderes previstos no n.º 6 do presente artigo, no âmbito e sob reserva dos procedimentos a que se refere o n.º 7 do presente artigo, em matéria de supervisão das seguintes instituições de crédito, companhias financeiras ou companhias financeiras mistas, ou sucursais — que estejam estabelecidas nos Estados-Membros participantes — de instituições de crédito estabelecidas em Estados-Membros não participantes:

– Aquelas que sejam menos significativas em base consolidada, ao nível mais elevado de consolidação nos Estados-Membros participantes, ou individualmente no caso específico das sucursais — que estejam estabelecidas em Estados-Membros participantes — de instituições de crédito estabelecidas em Estados-Membros não participantes. O caráter significativo é avaliado com base nos seguintes critérios:

  i) dimensão;

  ii) importância para a economia da União ou de um Estado-Membro participante;

  iii) importância das atividades transfronteiriç[a]s.

6 MUS é a abreviatura de Mecanismo Único de Supervisão.

No que respeita ao primeiro parágrafo acima, uma instituição de crédito, uma companhia financeira ou uma companhia financeira mista não é considerada menos significativa, a não ser que tal se justifique por circunstâncias específicas a mencionar na metodologia, se se verificar uma das seguintes condições:

i) o valor total dos seus ativos exceder 30 mil milhões de euros; ou

ii) o rácio entre a totalidade dos seus ativos e o PIB do Estado-Membro participante de estabelecimento exceder 20 %, salvo se o valor total dos seus ativos seja inferior a 5 mil milhões de euros;

iii) após notificação, pela autoridade nacional competente, de que esta considera que a instituição em causa assume caráter significativo para a economia nacional, o BCE tomar uma decisão que confirma esse caráter significativo, após ter realizado uma avaliação completa da instituição de crédito, incluindo uma avaliação do seu balanço.

O BCE pode também, por iniciativa própria, considerar que uma instituição tem caráter significativo se tiver filiais bancárias estabelecidas em mais de um Estado-Membro participante e os seus ativos ou passivos transfronteiriços representarem uma parte considerável da totalidade dos seus ativos ou passivos, sob reserva das condições estabelecidas na metodologia. Aquelas instituições para as quais foi solicitada ou recebida diretamente assistência financeira pública do FEEF [7] ou do MEE [8] não podem ser consideradas menos significativas. Não obstante os parágrafos anteriores e a menos que circunstâncias específicas justifiquem outra solução, o BCE exerce as atribuições que lhe são conferidas pelo presente regulamento no que respeita às três instituições de crédito mais significativas em cada Estado-Membro participante.»

B. Direito italiano

21. O capítulo V do Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (Texto Unificado Bancário; a seguir «TUB»), referido no decreto legislativo n. 385 (Decreto Legislativo n.º 385), de 1 de setembro de 1993 [9], regula a atividade bancária cooperativa, incluindo a atividade dos bancos populares. Este capítulo foi alterado na sequência da adoção do decreto-legge n. 3 (Decreto-Lei n.º 3), de 24 de janeiro de 2015 (GURI n.º 19, de 24 de janeiro de 2015, p. 1; a seguir «Decreto-Lei n.º 3/2015»).

22. O artigo 28.º, n.º 2-ter, do Decreto Legislativo n.º 385 foi introduzido como alteração a este decreto, na sua versão aplicável após 24 de janeiro de 2015, pelo Decreto-Lei n.º 3/2015, de 24 de janeiro de 2015, convertido, com alterações, pela legge n. 33 (Lei n.º 33) [10], de 24 de março de 2015 (a seguir «Lei n.º 33/2015»). Esta disposição foi, por sua vez, posteriormente alterada pelo decreto legislativo n. 72, recante attuazione della direttiva 2013/36/UE [11] (Decreto Legislativo n.º 72, que transpõe a Diretiva 2013/36), de 12 de maio de 2015 (a seguir «Decreto Legislativo n.º 72/2015»), e prevê o seguinte:

«Nos bancos populares […] o direito ao reembolso das ações em caso de exoneração, incluindo na sequência de transformação do banco, da morte ou da exclusão do sócio, é limitado nos termos dos requisitos impostos pela Banca d'Italia, se aplicável, mesmo com derrogação de disposições normativas, sempre que tal seja necessário para garantir a inclusão das ações nos fundos próprios regulamentares de nível 1 do banco. Para os mesmos efeitos, a Banca d'Italia pode limitar o direito ao reembolso de outros instrumentos de capital emitidos.»

7 FEEF é a abreviatura de Fundo Europeu de Estabilidade Financeira.

8 MEE é a abreviatura de Mecanismo Europeu de Estabilidade.

9 GURI n.º 230, de 30 de novembro de 1993.

10 GURI n.º 70, de 25 de março de 2015 — Suplemento ordinário n.º 15, p. 1.

11 GURI n.º 134, de 12 de junho de 2015, p. 1.

23. O artigo 29.º do Decreto Legislativo n.º 385 [12] prevê:

«2-bis. O ativo dos bancos populares não pode ultrapassar 8 mil milhões de euros. Se o banco for sociedade-mãe de um grupo bancário, esse limite é determinado numa base consolidada.

2-ter. Caso o limite referido no n.º 2-bis seja ultrapassado, o conselho de administração convoca a assembleia geral para deliberar sobre as medidas adequadas. Se, no prazo de um ano contado a partir do momento em que aquele limite foi ultrapassado, o ativo não for reduzido abaixo do limiar nem for deliberada a transformação do banco em sociedade anónima […] ou a sua liquidação, a Banca d'Italia, tendo em conta as circunstâncias e o montante em que o limiar foi ultrapassado, pode impor a proibição de realização de novas operações […], ou as medidas previstas no título IV, capítulo I, secção I, ou propor que o Banco Central Europeu revogue a autorização de exercício de atividades bancárias e que o ministro da Economia e das Finanças dê início à liquidação administrativa coerciva.

[…]

2-quater. A Banca d'Italia estabelecerá as normas de execução do presente artigo.

[…]»

24. O artigo 1.º, n.º 2.º, do Decreto-Lei n.º 3/2015 [13] prevê o seguinte:

«Quando o presente decreto começar a ser aplicado, os bancos populares autorizados no momento da sua entrada em vigor devem adequar-se ao estabelecido no artigo 29.º, n.ºs 2-bis e 2-ter, do Decreto Legislativo n.º 385, de 1 de setembro de 1993, introduzidos pelo presente artigo, no prazo de 18 meses a contar da data de entrada em vigor das normas de execução adotadas pela Banca d'Italia nos termos do artigo 29.º»

25. O decreto-legge n. 91, convertito con modificazioni dalla legge 21 settembre 2018, n. 108 [14] (Decreto-Lei n.º 91, convertido, com alterações, pela Lei n.º 108, de 21 de setembro de 2018), de 25 de julho de 2018, prorrogou, até 31 de dezembro de 2018, o prazo previsto no artigo 1.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 3/2015.

26. Ao dar execução aos artigos 28.º e 29.º do Decreto Legislativo n.º 385, a Banca d'Italia alterou a sua circolare n. 285 (Circular n.º 285), de 17 de dezembro de 2013, que estabelece regras de supervisão para os bancos. Na sua 9.ª atualização, de 9 de junho de 2015, que introduz essa alteração (a seguir «9.ª atualização da Circular n.º 285»), a Banca d'Italia estabeleceu os seguintes requisitos:

«[1.] [Os bancos populares em causa], quando atinjam um ativo superior ao limiar de 8 mil milhões de euros, devem adequar-se ao previsto no artigo 29.º, n.ºs 2-bis e 2-ter, do [CBL] no prazo de 18 meses a contar da entrada em vigor das normas de execução impostas pela Banca d'Italia.

[2.] As alterações estatutárias relacionadas com a reforma podem ser classificadas em três categorias distintas:

a) alterações estatutárias de mera adequação a disposições normativas […];

b) alterações estatutárias obrigatórias, mas sem caráter de mera adequação a disposições normativas […];

12 Na versão aplicável na sequência da adoção do Decreto-Lei n.º 3/2015, convertido, com alterações, pela Lei n.º 33/2015.

13 Conforme convertido pela Lei n.º 33/2015.

14 GURI n.º 220, de 21 de setembro de 2018.

c) alterações estatutárias facultativas […]

[…]

[3.] Integram a categoria prevista na alínea a) as alterações estatutárias destinadas a:

– introduzir nos estatutos a cláusula que atribuiu ao órgão com função de supervisão estratégica, sob proposta do órgão com função de administração, após consulta do órgão com função de fiscalização, a faculdade de limitar ou adiar, total ou parcialmente e sem limite de tempo, o reembolso das ações do sócio exonerado e dos outros instrumentos de fundos próprios incluídos no CET1 [15], mesmo em derrogação das disposições do codice civile (Código Civil) e de outras normas legais, e sem prejuízo das autorizações concedidas pelas autoridades de supervisão para o reembolso dos instrumentos de fundos próprios, quando aplicáveis. A cláusula deve igualmente especificar que as deliberações sobre a duração do adiamento e sobre a medida da limitação do reembolso das ações e dos outros instrumentos de fundos próprios são tomadas pelo órgão com a função de supervisão tendo em conta a situação prudencial do banco, em conformidade com os requisitos impostos pela Banca d'Italia […]

[4.] Os bancos populares com ativo superior ao limiar de 8 mil milhões de euros deverão efetuar, no período transitório e até à eventual transformação, pelo menos as alterações estatutárias obrigatórias referidas nas alíneas a) e b).»

III. Litígio no processo principal e questões prejudiciais

27. Através de três petições separadas apresentadas em primeira instância no Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Administrativo Regional do Lácio, Itália), alguns sócios de bancos populares, a Associazione difesa utenti servizi bancari finanziari postali assicurativi — Adusbef (Associação para a Defesa dos Utentes de Serviços Bancários, Financeiros, Postais e de Seguros) e a Federazione Nazionale di Consumatori ed Utenti — Federconsumatori (Federação Nacional de Consumidores e Utentes) impugnaram certos atos da Banca d'Italia, incluindo, em particular, a 9.ª atualização da Circular n.º 285.

28. O Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Tribunal Administrativo Regional do Lácio) julgou improcedentes esses pedidos nas suas sentenças n.os 6548/2016, 6544/2016 e 6540/2016, de 7 de junho de 2016.

29. Os recorrentes no processo principal recorreram das sentenças n.os 6548/2016, 6544/2016 e 6540/2016 para o Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional). O Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) suspendeu os efeitos da 9.ª atualização da Circular n.º 285 e suscitou questões relativas à constitucionalidade do Decreto-Lei n.º 3/2015.

30. Através do seu Acórdão n.º 99/2018, a Corte Costituzionale (Tribunal Constitucional, Itália) julgou improcedentes as questões submetidas pelo Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional), relativas à constitucionalidade do Decreto-Lei n.º 3/2015.

31. Retomada a instância no Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional), este órgão jurisdicional, através do despacho n.º 3645/2018, prorrogou as suspensões anteriormente decretadas até à data da publicação do acórdão que decidir do mérito da causa [16].

15 CET1 é a abreviatura de Common Equity Tier 1 (fundos próprios principais de nível 1).

16 Com exceção do prazo de 18 meses previsto no artigo 1.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 3/2015, que já tinha sido substituído por outra data, a saber, a de 31 de dezembro de 2018.

32. Nestas condições, o Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) O artigo 29.º do [Regulamento n.º 575/2013] […], o artigo 10.º do Regulamento Delegado n.º 241/2014, os artigos 16.º e 17.º da Carta […] e o artigo 6.º, n.º 4, do [Regulamento n.º 1024/2013], opõem-se a uma legislação nacional, como a que foi introduzida pelo artigo 1.º do [Decreto-Lei] n.º 3/2015, convertido em lei com alterações da Lei n.º 33/2015 (e atualmente também o artigo 1.º, n.º 15, do Decreto Legislativo n.º 72/2015, que substituiu o artigo 28.º, n.º 2 ter [CBL] que reproduz, no essencial, o texto do artigo 1.º, n.º 1, alínea a) do [Decreto-Lei] n.º 3/2015, na versão que resulta da sua conversão em lei, com alterações não relevantes para este efeito), que impõe um limiar do ativo acima do qual o banco [popular] é obrigado a transformar-se em sociedade anónima, fixando esse limite nos 8 mil milhões do ativo? Por outro lado, as disposições do direito da União acima mencionadas opõem-se a uma legislação nacional que, no caso de transformação do banco [popular] em sociedade anónima, autoriza essa instituição a adiar ou limitar, mesmo por tempo indeterminado, o reembolso das ações do sócio exonerado?

2) Os artigos 3.º e 63.º e [seguintes] TFUE sobre concorrência no mercado interno e livre circulação de capitais opõem-se a uma legislação nacional, como a instituída pelo artigo 1.º do [Decreto-Lei] n.º 3/2015, convertido em lei com alterações da Lei n.º 33/2015, que limita o exercício da atividade bancária sob forma cooperativa a um determinado limite do ativo, obrigando a instituição a transformar-se em sociedade anónima caso o referido limite seja ultrapassado?

3) Os artigos 107.º e [seguintes] TFUE em matéria de auxílios de Estado, opõem-se a uma legislação nacional como a instituída pelo artigo 1.º do [Decreto-Lei] n.º 3/2015, convertido em lei com alterações da Lei n.º 33/2015 (e, atualmente, também o artigo 1.º, n.º 15, do Decreto Legislativo n.º 72/2015, que substituiu o artigo 28.º, n.º 2-ter [CBL] que reproduz, no essencial, o texto do artigo 1.º, n.º 1, alínea a)[,] do [Decreto-Lei] n.º 3/2015, na versão que resulta da sua conversão em lei, com alterações sem relevância para o presente caso), que impõe a transformação do banco [popular] em sociedade anónima caso seja ultrapassado um determinado limiar do ativo (fixado em 8 mil milhões), e prevê limitações ao reembolso da participação do sócio nos casos de exoneração, para evitar a eventual liquidação do banco transformado?

4) As disposições conjugadas do artigo 29.º do Regulamento (UE) n.º 575/2013 e do artigo 10.º do Regulamento Delegado (UE) n.º 241/2014 opõem-se a uma legislação nacional, como a prevista no artigo 1.º do [Decreto-Lei] n.º 3/2015, convertido em lei com alterações da Lei n.º 33/2015, como interpretada pela Corte Costituzionale (Tribunal Constitucional, Itália) no Acórdão n.º 99/2018, que permite aos bancos [populares] adiar o reembolso por um período ilimitado e limitar total ou parcialmente o respetivo montante?

5) Caso, em sede de interpretação, o Tribunal de Justiça declare a interpretação apresentada pelas partes conforme ao direito da União, deve considerar-se que o artigo 10.º do [Regulamento Delegado n.º 241/2014] é conforme com o artigo 16.º e o artigo 17.º da Carta […], e o artigo 52.º, n.º 3, da mesma Carta […] e a jurisprudência do TEDH relativa ao artigo 1.º do 1.º Protocolo Adicional à CEDH?»

IV. Tramitação do processo no Tribunal de Justiça

33. Por Despacho de 18 de janeiro de 2019, o presidente do Tribunal de Justiça indeferiu o pedido do órgão jurisdicional de reenvio de que o presente processo fosse submetido a tramitação acelerada, nos termos do artigo 105.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça.

34. Foram apresentadas observações escritas por OC e o., pela Unione di Banche Italiane, pela Banca d'Italia, pela Banca Popolare di Sondrio, pela Amber Capital Italia e pela Amber Capital UK (a seguir «Amber Capital»), pelo Governo italiano e pela Comissão Europeia. O Tribunal de Justiça decidiu pronunciar-se sem realizar audiência de alegações.

V. Análise

A. Observações preliminares

35. O presente pedido de reenvio prejudicial destaca-se particularmente pelo facto de todos as partes, com exceção de OC e o. e da Banca Popolare di Sondrio, terem alegado que algumas, ou mesmo todas as questões submetidas pelo Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) são, no todo ou em parte, inadmissíveis.

36. Assim, a Unione di Banche Italiane considera que todas as questões são total ou parcialmente inadmissíveis; a Banca d'Italia e a Amber Capital consideram que as três primeiras questões são inadmissíveis; o Governo italiano considera que a primeira e a quinta questão são inadmissíveis e que o Tribunal de Justiça não é competente para responder à segunda questão. A Comissão Europeia considera que parte da segunda questão e a totalidade da quinta questão são inadmissíveis.

37. Resulta dos autos no Tribunal de Justiça que o processo principal foi submetido, em primeira instância, ao Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Tribunal Administrativo Regional do Lácio), em recurso, para o Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional), e que este órgão jurisdicional submeteu uma questão à Corte Costituzionale (Tribunal Constitucional). O presente reenvio prejudicial foi apresentado pelo Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional), que parece ser o órgão jurisdicional nacional de última instância no âmbito do processo principal.

38. A este respeito, é jurisprudência assente que, se um órgão jurisdicional nacional cujas decisões não sejam suscetíveis de recurso judicial considerar que a interpretação do direito da União é necessária para encontrar uma solução para o litígio que lhe foi submetido, o artigo 267.º, terceiro parágrafo, TFUE prevê que esse órgão jurisdicional é obrigado a submeter uma questão prejudicial ao Tribunal de Justiça [17].

39. Nos n.os 32 a 34 do seu Acórdão de 15 de março de 2017, Aquino (C-3/16, EU:C:2017:209), o Tribunal de Justiça recordou que a obrigação de submeter uma questão prejudicial ao Tribunal de Justiça, prevista no artigo 267.º, terceiro parágrafo, TFUE, insere-se no âmbito da colaboração, instituída com o objetivo de garantir a correta aplicação e a interpretação uniforme do direito da União no conjunto dos Estados-Membros, entre os órgãos jurisdicionais nacionais, na sua qualidade de juízes incumbidos da aplicação do direito da União, e o Tribunal de Justiça. Esta obrigação de apresentar uma questão prejudicial, prevista no artigo 267.º, terceiro parágrafo, TFUE, tem como objetivo, nomeadamente, evitar que se estabeleça em qualquer Estado-Membro uma jurisprudência nacional em desacordo com as regras do direito da União. Além disso, um órgão jurisdicional que

17 Acórdãos de 28 de julho de 2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, n.º 47), e de 4 de outubro de 2018, Comissão/França (Imposto sobre os rendimentos mobiliários retido na fonte) (C-416/17, EU:C:2018:811, n.os 108 e segs.).

decide em última instância constitui, por definição, a última instância perante a qual os particulares podem fazer valer os direitos que o direito da União lhes confere. Os órgãos jurisdicionais que decidem em última instância estão encarregados de garantir, à escala nacional, a interpretação conforme às regras de direito [18].

40. Segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, no âmbito da cooperação entre este último e os órgãos jurisdicionais nacionais instituída pelo artigo 267.º TFUE, incumbe em exclusivo ao juiz nacional, a quem foi submetido o litígio e que deve assumir a responsabilidade da decisão jurisdicional a proferir, apreciar, tendo em conta as especificidades do processo, tanto a necessidade de uma decisão prejudicial para poder proferir a sua decisão como a pertinência das questões que submete ao Tribunal. Consequentemente, visto que as questões colocadas são relativas à interpretação do direito da União, o Tribunal de Justiça, em princípio, tem de decidir [19].

41. Contudo, o Tribunal de Justiça só pode recusar pronunciar-se sobre uma questão prejudicial submetida por um órgão jurisdicional nacional quando for manifesto que a interpretação solicitada do direito da União não tem nenhuma relação com a realidade ou com o objeto do litígio no processo principal, quando o problema for hipotético ou ainda quando o Tribunal de Justiça não dispuser dos elementos de facto e de direito necessários para responder de forma útil às questões que lhe são submetidas [20].

42. Há que observar que o artigo 94.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça estabelece requisitos quanto ao conteúdo de um pedido de decisão prejudicial.

43. No seu Despacho de 12 de maio de 2016, Security Service e o. (C-692/15 a C-694/15, EU:C:2016:344, n.º 18) [21], o Tribunal de Justiça salientou que as exigências relativas ao conteúdo de um pedido de decisão prejudicial figuram expressamente no artigo 94.º do Regulamento de Processo, que o órgão jurisdicional de reenvio é suposto conhecer e respeitar *escrupulosamente*, no quadro da cooperação instituída pelo artigo 267.º TFUE [22].

44. Como a continuação da leitura das presentes conclusões revelará, verifiquei que, infelizmente, algumas das questões submetidas pelo Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) não cumprem de forma inteiramente satisfatória os requisitos estabelecidos no artigo 94.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça. É de lamentar, dado que o Tribunal

18 As circunstâncias em que um órgão jurisdicional cujas decisões não sejam suscetíveis de recurso judicial nos termos do direito nacional é obrigado a submeter uma questão prejudicial ao Tribunal de Justiça foram definidas pelo Tribunal de Justiça no Acórdão de 6 de outubro de 1982, Cilfit e o. (C-283/81, EU:C:1982:335), e recentemente recordadas pelo mesmo nos seus Acórdãos de 28 de julho de 2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, n.os 47 a 50), e de 4 de outubro de 2018, Comissão/França (Imposto sobre os rendimentos mobiliários retido na fonte) (C-416/17, EU:C:2018:811, n.os 108 e segs.). Assim, um órgão jurisdicional cujas decisões não sejam suscetíveis de recurso judicial nos termos do direito nacional é obrigado, quando lhe é submetida uma questão de direito da União, a submeter o litígio ao Tribunal de Justiça, a menos que tenha constatado que a correta aplicação do direito da União *se impõe com tal evidência que não deixa margem para nenhuma dúvida razoável*. A existência de tal situação deve ser avaliada em função das características próprias do direito da União, das dificuldades particulares que a sua interpretação apresenta e do risco de divergências jurisprudenciais na União.

19 Acórdão de 22 de setembro de 2016, Microsoft Mobile Sales International e o. (C-110/15, EU:C:2016:717, n.º 18).

20 Acórdão de 22 de setembro de 2016, Microsoft Mobile Sales International e o. (C-110/15, EU:C:2016:717, n.º 19).

21 Esse processo dizia igualmente respeito a um pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional). V., igualmente, Despacho de 8 de junho de 2017, Lg Costruzioni (C-110/16, não publicado, EU:C:2017:446).

22 O Tribunal de Justiça continuou, nos n.os 19 a 21 do seu despacho, declarando que «já salientou em diversas ocasiões que a necessidade de uma interpretação do direito da União que seja útil ao órgão jurisdicional nacional exige que este defina o quadro factual e regulamentar em que se inscrevem as questões que coloca ou que, pelo menos, explique as hipóteses factuais em que assentam essas questões. […] O órgão jurisdicional nacional deve igualmente indicar as razões precisas que o levaram a interrogar-se sobre a interpretação de certas disposições do direito da União e a considerar necessário apresentar questões prejudiciais ao Tribunal de Justiça. Este já declarou que é indispensável que o órgão jurisdicional nacional dê um mínimo de explicações quanto às razões da escolha das disposições do direito da União cuja interpretação pede, bem como à conexão entre essas disposições e a legislação nacional aplicável ao litígio que lhe é submetido. […] Importa sublinhar que as informações fornecidas e as questões submetidas nas decisões de reenvio devem permitir ao Tribunal de Justiça não apenas dar respostas úteis, mas igualmente dar aos Governos dos Estados-Membros, bem como às outras partes interessadas, a possibilidade de apresentarem observações em conformidade com o artigo 23.º do Estatuto CE do Tribunal de Justiça da União Europeia. Incumbe a este último providenciar por que esta possibilidade seja salvaguardada, tendo em conta que, nos termos da referida disposição, só as decisões de reenvio são notificadas às partes interessadas, acompanhadas de uma tradução na língua oficial de cada Estado-Membro, com exclusão dos autos do processo nacional eventualmente transmitidos ao Tribunal de Justiça pelo órgão jurisdicional de reenvio […]».

de Justiça não pode, a meu ver, dar uma resposta útil às questões que o Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) era obrigado a submeter a fim de esclarecer a interpretação do direito da União. Com efeito, na minha opinião, o Tribunal de Justiça não está em condições de esclarecer algumas das questões relativas à interpretação do direito da União que suscitaram dúvidas razoáveis ao Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) e o levaram a apresentar um pedido de decisão prejudicial, pelo menos no que diz respeito a certos aspetos das questões submetidas.

B. Primeira questão

45. A primeira questão submetida pelo Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) divide-se em duas partes.

46. Com a primeira parte da sua primeira questão, o Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) pergunta ao Tribunal de Justiça, em substância, se o artigo 29.º do Regulamento n.º 575/2013, o artigo 10.º do Regulamento Delegado n.º 241/2014, os artigos 16.º e 17.º da Carta e o artigo 6.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1024/2013 se opõem a disposições nacionais que impõem um limiar dos ativos de 8 mil milhões de euros, acima do qual um banco popular deve ser transformado em sociedade anónima [23].

47. Com a segunda parte da sua primeira questão, o Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) pergunta ao Tribunal de Justiça, em substância, se o artigo 29.º do Regulamento n.º 575/2013, o artigo 10.º do Regulamento Delegado n.º 241/2014, os artigos 16.º e 17.º da Carta e o artigo 6.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1024/2013 se opõem a uma disposição nacional que, em caso de transformação de um banco popular numa sociedade anónima, lhe permite adiar ou limitar, mesmo por tempo indeterminado, o reembolso das ações detidas pelo sócio exonerado.

1. Quanto à admissibilidade da primeira questão

48. A Unione di Banche Italiane, a Banca d'Italia, a Amber Capital e o Governo italiano consideram que a primeira questão é, no todo ou em parte, inadmissível ou, em alternativa, que o Tribunal de Justiça não é competente para lhe responder.

49. Não posso deixar de observar que o órgão jurisdicional de reenvio forneceu muito pouca informação sobre o que o levou a interrogar-se sobre a interpretação das referidas disposições do direito da União no contexto da adoção, pelo legislador italiano e pela Banca d'Italia, do limiar de 8 mil milhões de euros. Indicou que os recorrentes consideram que o limiar é excessivamente baixo e que deveria ter sido fixado um limiar mais elevado à luz dos aplicáveis ao nível da União. A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio limitou-se a declarar que tinha dúvidas quanto à procedência deste argumento e que concorda com a análise da Corte Costituzionale (Tribunal Constitucional) que considerou que a fixação do limiar se enquadra no âmbito da livre competência decisória do legislador nacional à luz dos objetivos das disposições nacionais em causa. O órgão jurisdicional de reenvio salientou igualmente a estreita ligação entre o limiar e os limites impostos ao reembolso de ações na sequência da transformação de um banco popular em sociedade anónima.

50. Na minha opinião, a primeira questão é globalmente inadmissível, uma vez que o órgão jurisdicional de reenvio não respeitou o artigo 94.º, alínea c), do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça. A este respeito, considero que o órgão jurisdicional de reenvio não apresentou «a exposição das razões que [o] conduziram […] a interrogar-se sobre a interpretação ou a validade de

23 O órgão jurisdicional de reenvio não refere, nesta questão, as outras alternativas possíveis previstas pela lei italiana de reduzir o capital de um banco popular ou de o liquidar.

certas disposições do direito da União, bem como o nexo que esse órgão estabelece entre essas disposições e a legislação nacional aplicável ao litígio no processo principal». Assim, com exceção da explicação muito sumária sobre o que levou o órgão jurisdicional de reenvio a interrogar-se sobre a interpretação do artigo 29.º do Regulamento n.º 575/2013, do artigo 10.º do Regulamento Delegado n.º 241/2014, dos artigos 16.º e 17.º da Carta e do artigo 6.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1024/2013, o pedido de decisão prejudicial não contém nenhuma explicação sobre o nexo entre essas disposições do direito da União e a legislação nacional aplicável ao litígio no processo principal.

2. Quanto à primeira parte da primeira questão

a) Competência do Tribunal de Justiça

51. Além da questão da admissibilidade da primeira questão no seu conjunto, parece-me necessário examinar se o Tribunal de Justiça é competente para responder à primeira parte da primeira questão no que respeita, mais especificamente, à interpretação solicitada pelo órgão jurisdicional de reenvio dos artigos 16.º e 17.º da Carta, no âmbito da fixação, pelo legislador italiano e pela Banca d'Italia, do limiar de 8 mil milhões de euros.

52. Segundo jurisprudência assente, as exigências que decorrem da proteção dos direitos fundamentais vinculam os Estados-Membros sempre que estes sejam chamados a aplicar o direito da União, estando estes obrigados, dentro do possível, a não desrespeitar as referidas exigências. O artigo 51.º, n.º 1, da Carta prevê, todavia, que as disposições desta têm por destinatários «os Estados-Membros, apenas quando apliquem o direito da União». Além disso, por força do artigo 6.º, n.º 1, TUE, a Carta não cria nenhuma competência nova para a União e não altera as competências desta [24].

53. Uma vez que o despacho de reenvio não contém nenhuma informação específica que demonstre que as disposições nacionais em causa que fixam o limiar de 8 mil milhões de euros são medidas de aplicação do direito da União, na aceção do artigo 51.º, n.º 1, da Carta, ou estão de qualquer outra forma relacionadas com esse direito, considero que o Tribunal de Justiça não tem competência para interpretar os artigos 16.º e 17.º da Carta no âmbito da primeira parte da primeira questão.

b) Quanto ao mérito da primeira parte da primeira questão

54. Se, todavia, o Tribunal de Justiça considerasse (contrariamente ao que defendo) que a primeira questão é admissível [25], seria então de opinião que o artigo 29.º do Regulamento n.º 575/2013, o artigo 10.º do Regulamento Delegado n.º 241/2014 e o artigo 6.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1024/2013 não exigem nem proíbem uma disposição nacional que impõe um limiar de ativos de 8 mil milhões de euros acima do qual um banco popular deve ser transformado em sociedade anónima. Com efeito, nenhuma das disposições da União em causa contém regras que estabeleçam limiares de ativos para os bancos ou instituições semelhantes que exijam a sua transformação em sociedades anónimas.

55. A este respeito, o artigo 29.º do Regulamento n.º 575/2013 e o artigo 10.º do Regulamento Delegado n.º 241/2014 estabelecem regras relativas à qualificação dos instrumentos de fundos próprios emitidos por sociedades mútuas, sociedades cooperativas, instituições de poupança e instituições similares como elementos de fundos próprios principais de nível 1 e, em particular, as condições de reembolso desses instrumentos de fundos próprios. Essas disposições não estabelecem nenhum limiar de ativos ou de capital.

24 V., por analogia, Despacho de 12 de novembro de 2010, Asparuhov Estov e o. (C-339/10, EU:C:2010:680, n.ºs 12 a 14 e jurisprudência referida).

25 Ainda que o Tribunal de Justiça viesse a julgar admissível a primeira parte da primeira questão prejudicial, considero, como se indica nos n.ºs 52 a 54 das presentes conclusões, que o Tribunal de Justiça não tem competência para interpretar os artigos 16.º e 17.º da Carta neste contexto.

56. Além disso, no que respeita à relevância do Regulamento n.º 1024/2013, resulta claramente do primeiro parágrafo do artigo 1.º desse regulamento que este confere ao BCE atribuições específicas no que diz respeito às políticas relativas à supervisão prudencial das instituições de crédito. O artigo 4.º, n.º 1, deste regulamento prevê a competência exclusiva do BCE para exercer, para fins de supervisão prudencial, nove atribuições relativamente à totalidade das instituições de crédito estabelecidas nos Estados-Membros participantes. O enquadramento do exercício dessas atribuições está previsto no artigo 6.º do Regulamento n.º 1024/2013, intitulado «Cooperação no âmbito do [Mecanismo Único de Supervisão (MUS)]».

57. O artigo 6.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1024/2013 estabelece os critérios para determinar se o exercício das nove atribuições deve ser da responsabilidade do BCE ou se as autoridades nacionais competentes devem coadjuvar o BCE no exercício das atribuições que lhe são conferidas pelo Regulamento n.º 1024/2013[26]. Assim, o Tribunal de Justiça declarou, no n.º 40 do Acórdão de 8 de maio de 2019, Landeskreditbank Baden-Württemberg/BCE (C-450/17 P, EU:C:2019:372), que, «em conformidade com o artigo 6.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1024/2013, as autoridades nacionais competentes exercem e são responsáveis pelas atribuições a que se refere o artigo 4.º, n.º 1, alíneas b), d) a g) e i), desse regulamento, adotando todas as decisões de supervisão relevantes dirigidas às instituições de crédito a que se refere o artigo 6.º, n.º 4, primeiro parágrafo, ou seja, às que, em conformidade com os critérios enunciados nesta última disposição, são "menos significativas"».

58. Um dos parâmetros previstos no artigo 6.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1024/2013 para determinar se uma instituição de crédito não é «menos significativa» é o de o valor total dos seus ativos exceder 30 mil milhões de euros. Todavia, este limiar de 30 mil milhões de euros não tem nenhuma relação com o limiar de 8 mil milhões de euros, fixado pelo legislador italiano e pela Banca d'Italia, em questão no processo principal.

59. Por conseguinte, considero que o artigo 29.º do Regulamento n.º 575/2013, o artigo 10.º do Regulamento Delegado n.º 241/2014 e o artigo 6.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1024/2013 não exigem nem proíbem uma disposição nacional que impõe um limiar de ativos de 8 mil milhões de euros acima do qual um banco popular deve ser transformado em sociedade anónima.

c) Quanto ao mérito da segunda parte da primeira questão e à quarta questão

60. Com a sua quarta questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta ao Tribunal de Justiça se o artigo 29.º do Regulamento n.º 575/2013 e o artigo 10.º do Regulamento Delegado n.º 241/2014 se opõem a uma disposição nacional que permite que um banco popular transformado em sociedade anónima adie, por um período ilimitado, o reembolso das ações detidas por um sócio e limite total ou parcialmente o respetivo montante.

61. Uma vez que a segunda parte da primeira questão e a quarta questão dizem ambas respeito às regras relativas ao reembolso das ações detidas por um sócio de um banco popular na sequência da sua transformação em sociedade anónima, poderá ser conveniente tratar estas questões conjuntamente. Com as suas questões, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se, e em que medida, um banco popular que tenha sido transformado em sociedade anónima tem o direito, designadamente ao abrigo do artigo 29.º do Regulamento n.º 575/2013 e do artigo 10.º do Regulamento Delegado n.º 241/2014, de limitar e de adiar o reembolso das ações.

26 No seu Acórdão de 8 de maio de 2019, Landeskreditbank Baden-Württemberg/BCE (C-450/17 P, EU:C:2019:372), o Tribunal de Justiça declarou que as autoridades nacionais competentes assistem o BCE através do exercício descentralizado de algumas destas funções relativamente às instituições de crédito menos significativas.

62. Nas suas observações escritas apresentadas no Tribunal de Justiça, todas as partes, com exceção de OC e o., consideram que o artigo 29.º do Regulamento n.º 575/2013 e o artigo 10.º do Regulamento Delegado n.º 241/2014 não se opõem a uma disposição nacional como a introduzida pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 3/2015 (convertido, com alterações, pela Lei n.º 33/2015), conforme interpretada pela Corte Costituzionale (Tribunal Constitucional) no seu Acórdão n.º 99/2018, que autoriza um banco popular a adiar o reembolso por um período ilimitado e limitar total ou parcialmente o respetivo montante.

63. Pelo contrário, OC e o. consideram que o artigo 29.º do Regulamento n.º 575/2013 e o artigo 10.º do Regulamento Delegado n.º 241/2014 se opõem a uma disposição nacional que permite a um banco popular adiar o reembolso por um período ilimitado e limitar total ou parcialmente o respetivo montante. Em particular, consideram que a expressão «por um período de tempo ilimitado» que figura no artigo 10.º, n.º 2, segundo período, do Regulamento Delegado n.º 241/2014 não se refere à possibilidade de adiar o reembolso, mas apenas à possibilidade de limitar o montante a reembolsar.

64. Por conseguinte, a questão que deve ser abordada é a de saber se, e em que medida, uma instituição pode adiar por um período de tempo ilimitado o reembolso do capital e em que medida pode limitar o montante a reembolsar. Proponho-me examinar esta questão à luz, em primeiro lugar, do artigo 29.º do Regulamento n.º 575/2013 e do artigo 10.º do Regulamento Delegado n.º 241/2014, em segundo lugar, do artigo 6.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1024/2013 e, em terceiro lugar, dos artigos 16.º e 17.º da Carta.

1) Artigo 29.º do Regulamento n.º 575/2013 e artigo 10.º do Regulamento Delegado n.º 241/2014 — Regras relativas aos «Fundos próprios», em particular Fundos próprios principais de nível 1

65. Na minha opinião, para fornecer uma interpretação correta do artigo 29.º do Regulamento n.º 575/2013 e do artigo 10.º do Regulamento Delegado n.º 241/2014, importa examinar não só o teor destas disposições como também o contexto em que se inserem, bem como os objetivos prosseguidos pelos regulamentos em causa [27].

66. O Regulamento n.º 575/2013 e a Diretiva 2013/36 [28] constituem o enquadramento jurídico que rege o acesso à atividade, o quadro de supervisão e as regras prudenciais aplicáveis às instituições de crédito e às empresas de investimento [29], que no Regulamento n.º 575/2013 são conjuntamente designadas por «instituições» [30]. Nos termos do seu considerando 7, o Regulamento n.º 575/2013 contém, nomeadamente, os requisitos prudenciais aplicáveis às instituições que estão relacionados com o funcionamento do mercado bancário e do mercado de serviços financeiros e que se destinam a garantir a estabilidade financeira dos operadores nesses mercados, bem como um elevado nível de proteção dos investidores e dos depositantes.

27 V. Acórdão de 21 de maio de 2015, Rosselle (C-65/14, EU:C:2015:339, n.º 43 e jurisprudência referida).

28 Diretiva 2013/36/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa ao acesso à atividade das instituições de crédito e à supervisão prudencial das instituições de crédito e empresas de investimento, que altera a Diretiva 2002/87/CE e revoga as Diretivas 2006/48/CE e 2006/49/CE (JO 2013, L 176, p. 338). No n.º 31 do Acórdão de 7 de agosto de 2018, VTB Bank (Austria) (C-52/17, EU:C:2018:648), o Tribunal de Justiça declara que «resulta do considerando 2 da Diretiva 2013/36 e do considerando 5 do Regulamento n.º 575/2013 que esta diretiva e este regulamento, que devem ser interpretados em conjunto, fornecem o quadro jurídico que regula, designadamente, a supervisão e as regras prudenciais aplicáveis às instituições de crédito». Observo, todavia, que, atendendo aos autos submetidos ao Tribunal de Justiça, a Diretiva 2013/36 não parece ter nenhuma pertinência específica no contexto do processo principal nem das questões submetidas pelo órgão jurisdicional de reenvio.

29 V. considerando 5 do Regulamento n.º 575/2013.

30 V. artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento n.º 575/2013.

67. O Regulamento n.º 575/2013 e a Diretiva 2013/36 baseiam-se nas medidas finais publicadas pelo Comité de Basileia de Supervisão Bancária (CBSB), em dezembro de 2010, designadas por quadro de Basileia III [31]. O quadro de Basileia III, que foi adotado na sequência da crise financeira global de 2007-2008, procurava abordar algumas falhas do anterior quadro regulatório dos bancos, de modo a torná-los mais resistentes em períodos de tensão. Parte desta reforma incluía não só o aumento do nível dos requisitos de fundos próprios dos bancos como também a exigência de melhorias da qualidade dos fundos próprios dos bancos [32]. Estes requisitos, que regem tanto a quantidade como a qualidade dos fundos próprios dos bancos, foram adotados para assegurar que estes têm capacidade financeira para absorver certos níveis de risco [33].

68. O artigo 1.º, alínea a), do Regulamento n.º 575/2013 prevê que este regulamento estabelece regras uniformes em matéria de requisitos prudenciais gerais em relação aos «fundos próprios» de uma instituição. O artigo 4.º, n.º 1, ponto 118, do Regulamento n.º 575/2013 prevê que «fundos próprios» significa «a soma dos fundos próprios de nível 1 e dos fundos próprios de nível 2». Nos termos do artigo 25.º do Regulamento n.º 575/2013, os «fundos próprios de nível 1 de uma instituição consistem na soma dos fundos próprios principais de nível 1 e dos fundos próprios adicionais de nível 1 da instituição».

69. O artigo 26.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 575/2013 prevê que os instrumentos de fundos próprios, que preencham as condições estabelecidas no artigo 28.º ou, se aplicável, no artigo 29.º, são considerados elementos de fundos próprios principais de nível 1. O artigo 27.º do Regulamento n.º 575/2013, sob a epígrafe «Instrumentos de fundos próprios de sociedades mútuas, sociedades cooperativas, instituições de poupança ou instituições similares incluídos nos elementos de fundos próprios principais de nível 1», prevê que os elementos de fundos próprios principais de nível 1 incluem os instrumentos de fundos próprios emitidos por tais entidades nos termos dos seus estatutos, desde que estejam reunidas as condições estabelecidas no artigo 28.º ou, se aplicável, no artigo 29.º

70. O artigo 28.º do Regulamento n.º 575/2013 estabelece as condições que devem estar reunidas para que os instrumentos de fundos próprios de uma *instituição* possam ser considerados instrumentos de fundos próprios principais de nível 1 e o artigo 29.º deste regulamento estabelece certas alterações ao artigo 28.º que devem estar reunidas para que os instrumentos de fundos próprios emitidos por *sociedades mútuas, sociedades cooperativas, instituições de poupança e instituições similares* possam ser considerados instrumentos de fundos próprios principais de nível 1. Além disso, o artigo 30.º, alínea a), do Regulamento n.º 575/2013 dispõe que, se deixarem de estar preenchidas as condições estabelecidas nos artigos 28.º ou 29.º desse regulamento, os instrumentos em questão deixam de ser considerados instrumentos de fundos próprios principais de nível 1.

71. Por conseguinte, há que salientar que as regras relativas à qualificação dos instrumentos de fundos próprios emitidos por sociedades mútuas, sociedades cooperativas, instituições de poupança e instituições semelhantes como instrumentos de fundos próprios principais de nível 1 são um pouco diferentes das aplicáveis à qualificação dos instrumentos de fundos próprios das instituições.

31 V. considerando 1 do Regulamento n.º 575/2013.

32 V. considerando 1 do Regulamento n.º 575/2013.

33 Por exemplo, em conformidade com o artigo 92.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 575/2013, os bancos devem ter um rácio de fundos próprios principais de nível 1 de 4,5 %. O rácio de fundos próprios principais de nível 1 corresponde ao montante de fundos próprios principais de nível 1 da instituição expresso em percentagem do montante total das posições em risco. V. artigo 92.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento n.º 575/2013.

72. É a aplicação das regras relativas à qualificação dos instrumentos de fundos próprios emitidos por sociedades mútuas, sociedades cooperativas, instituições de poupança e instituições semelhantes como instrumentos de fundos próprios principais de nível 1 e, em particular, do artigo 29.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 575/2013 e do artigo 10.º do Regulamento Delegado n.º 241/2014, que está em questão no processo principal.

73. Resulta claramente do artigo 28.º, n.º 1, alíneas e) a g), do Regulamento n.º 575/2013 que, para que os instrumentos de fundos próprios possam ser considerados instrumentos de fundos próprios principais de nível 1, estes instrumentos devem, nomeadamente, ser perpétuos, o montante de capital dos instrumentos não pode ser reduzido ou reembolsado, exceto, nomeadamente, em caso de liquidação da instituição e as disposições que regem os instrumentos não podem indicar, nomeadamente, que o montante de capital dos instrumentos é ou pode ser reduzido ou reembolsado noutras circunstâncias que não sejam a liquidação da instituição.

74. Apesar destas regras que proíbem, com efeito, o reembolso de ações, o artigo 29.º, n.º 2, do Regulamento n.º 575/2013 contém regras específicas sobre o reembolso de instrumentos de fundos próprios principais de nível 1 emitidos por sociedades mútuas, sociedades cooperativas, instituições de poupança e instituições semelhantes.

75. Assim, o artigo 29.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento n.º 575/2013 prevê que uma instituição *pode recusar* o reembolso de instrumentos de fundos próprios principais de nível 1, *exceto se tal for proibido ou excluído pelo direito nacional*. Parece resultar dos autos submetidos ao Tribunal de Justiça que essa proibição está efetivamente contida no direito italiano e que o artigo 29.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 575/2013, que prevê, em substância, que, se o reembolso não puder ser recusado, «as disposições que regem os instrumentos facultam à instituição a possibilidade de *limitar* o respetivo resgate» [34], é aplicável aos factos do processo principal.

76. As modalidades destas limitações estão previstas no artigo 10.º do Regulamento Delegado n.º 241/2014, adotado pela Comissão com base no poder que lhe foi delegado nos termos do artigo 29.º, n.º 6, do Regulamento n.º 575/2013 [35].

77. Resulta do primeiro período do artigo 10.º, n.º 2, do Regulamento Delegado n.º 241/2014 que a capacidade de as sociedades mútuas, sociedades cooperativas, instituições de poupança e instituições similares limitarem o reembolso de instrumentos de fundos próprios principais de nível 1 deve abranger *quer* o direito de adiar o reembolso, *quer* o direito de limitar o montante a reembolsar. Nos termos do segundo período do artigo 10.º, n.º 2, do Regulamento Delegado n.º 241/2014, o direito de adiar o reembolso e o direito de limitar o montante a reembolsar devem ser exercidos pela instituição em causa *nos termos do artigo 10.º, n.º 3, desse regulamento*. A este respeito, o artigo 10.º, n.º 3, do Regulamento Delegado n.º 241/2014 prevê que a extensão das limitações ao reembolso será determinada pela instituição em função da *respetiva situação prudencial, a qualquer momento*, e indica um determinado número de parâmetros ou requisitos [36] que devem ser respeitados para que o reembolso possa ser efetuado.

34 O sublinhado é meu. Gostaria de observar que só é utilizado o termo geral «limitar». Não é feita referência alguma à possibilidade de «adiar» o reembolso. Na minha opinião, é porque a possibilidade de limitar inclui a possibilidade de adiar.

35 O considerando 128 do Regulamento n.º 575/2013 prevê que «[a] Comissão deverá adotar os projetos de normas técnicas de regulamentação elaborados pela EBA nos domínios das sociedades mútuas, das sociedades cooperativas, das instituições de poupança ou instituições similares […], por meio de atos delegados, ao abrigo do artigo 290.º [TFUE] e nos termos dos artigos 10.º a 14.º do [Regulamento (UE) n.º 1093/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010, que cria uma Autoridade Europeia de Supervisão (Autoridade Bancária Europeia), altera a Decisão n.º 716/2009/CE e revoga a Decisão 2009/78/CE da Comissão (JO 2010, L 331, p. 12)]. É de particular importância que a Comissão proceda às consultas adequadas durante os trabalhos preparatórios, incluindo a nível de peritos. A Comissão e EBA deverão assegurar que essas normas e requisitos possam ser aplicados por todas as instituições visadas de forma proporcionada à natureza, escala e complexidade dessas instituições e das respetivas atividades».

36 Os parâmetros ou requisitos indicados no artigo 10.º, n.º 3, do Regulamento Delegado n.º 241/2014 não são de natureza exaustiva, permitindo, assim, na minha opinião, que a instituição em causa avalie a sua situação prudencial com base noutros parâmetros ou requisitos.

78. Na minha opinião, resulta claramente do artigo 29.º do Regulamento n.º 575/2013 e do artigo 10.º, n.ºs 2 e 3, do Regulamento Delegado n.º 241/2014 que o legislador da União considerou que o interesse público em assegurar as garantias prudenciais adequadas relativamente à instituição de crédito em causa prevalece sobre os interesses privados dos acionistas que pretendam obter o reembolso das suas ações. Por conseguinte, o reembolso só pode ser efetuado em conformidade com os requisitos do artigo 10.º, n.º 3, do Regulamento Delegado n.º 241/2014.

79. Importa salientar, todavia, que o direito de adiar e de limitar o reembolso não é incondicional, estando, pelo contrário, sujeito à situação prudencial de uma instituição. Desde que os requisitos prudenciais do artigo 10.º, n.º 3, do Regulamento Delegado n.º 241/2014 estejam inteiramente preenchidos, o reembolso pode ser efetuado.

80. Tendo em conta que o reembolso de ações só pode ser efetuado na medida em que a situação prudencial de uma instituição «*a qualquer momento*» [37] o permita, considero que o artigo 10.º, n.º 2, do Regulamento Delegado n.º 241/2014 deve ser interpretado no sentido de que permite à instituição em causa cumprir este requisito em qualquer momento. Uma vez que a situação prudencial de uma instituição não é estática e pode evoluir ao longo do tempo, considero que o legislador da União redigiu o artigo 10.º, n.º 2, do Regulamento Delegado n.º 241/2014, de forma ampla, a fim de conceder à instituição suficiente flexibilidade para cumprir os requisitos impostos pelo artigo 10.º, n.º 3, do Regulamento Delegado n.º 241/2014. Assim, o reembolso de ações pode ser adiado por um período ilimitado *até ao momento* em que os requisitos prudenciais do artigo 10.º, n.º 3, do Regulamento Delegado n.º 241/2014 estejam preenchidos e os montantes a reembolsar podem ser igualmente limitados a esse respeito [38].

81. Embora o conteúdo essencial dos interesses patrimoniais dos investidores nas participações pertinentes tenha, naturalmente, de ser respeitado — é, com efeito, o mínimo que o artigo 17.º, n.º 1, da Carta exige — deve considerar-se que esses investidores têm consciência de que o investimento numa instituição de crédito que opera num mercado altamente regulamentado, em conformidade com os termos da sua licença bancária, implica as suas próprias limitações específicas. Existe um claro interesse público em assegurar que o investimento em fundos próprios principais de uma instituição de crédito não seja bruscamente retirado, sobretudo numa altura em que a própria estabilidade financeira da instituição poderia ficar sob pressão se tal acontecesse. É este, manifestamente, o raciocínio subjacente às disposições do artigo 10.º, n.º 3, do Regulamento Delegado n.º 241/2014.

82. Por conseguinte, considero que o artigo 29.º do Regulamento n.º 575/2013 e o artigo 10.º, n.º 2, do Regulamento Delegado n.º 241/2014 não se opõem a uma disposição nacional que permite a um banco popular adiar o reembolso por um período ilimitado e limitar total ou parcialmente o respetivo montante até ao momento e na medida em que os requisitos prudenciais do artigo 10.º, n.º 3, do Regulamento Delegado n.º 241/2014 estejam preenchidos.

2) Artigo 6.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1024/2013

83. Uma vez que o artigo 6.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1024/2013 estabelece os critérios que permitem determinar se o exercício das nove atribuições enumeradas no artigo 4.º, n.º 1, deste regulamento deve ser da responsabilidade do BCE ou se, pelo contrário, as autoridades nacionais competentes devem coadjuvar o BCE no exercício das atribuições que lhe são confiadas pelo Regulamento n.º 1024/2013, não vislumbro, e o próprio órgão jurisdicional de reenvio não explicou, a pertinência desta disposição no contexto do reembolso de ações nos termos do artigo 29.º do Regulamento n.º 575/2013 e do artigo 10.º, n.ºs 2 e 3, do Regulamento Delegado n.º 241/2014.

37 V. artigo 10.º, n.º 3, do Regulamento Delegado n.º 241/2014. O sublinhado é meu.

38 O cumprimento dessas regras pode ser fiscalizado pelos órgãos jurisdicionais nacionais, a fim de garantir que os acionistas não fiquem «injustamente» bloqueados.

3) Artigos 16.º e 17.º da Carta

84. Nos n.os 41 a 46 do Acórdão de 22 de janeiro de 2013, Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28), o Tribunal de Justiça recordou que a proteção conferida pelo artigo 16.º da Carta abrange a liberdade de exercer uma atividade económica ou comercial, a liberdade contratual e a livre concorrência. Além disso, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, a liberdade de empresa não constitui uma prerrogativa absoluta, mas deve ser tomada em consideração em relação à sua função na sociedade. Com fundamento nesta jurisprudência e tendo em conta a redação do artigo 16.º da Carta, que é distinta da redação das restantes liberdades fundamentais consagradas no título II desta, ao mesmo tempo que se aproxima da redação de determinadas disposições do título IV desta mesma Carta, a liberdade de empresa pode ser validamente sujeita a um amplo leque de intervenções do poder público suscetíveis de estabelecer, no interesse geral, limitações ao exercício da atividade económica.

85. Ao abrigo do artigo 17.º, n.º 1, da Carta, todas as pessoas têm o direito de fruir da propriedade dos seus bens legalmente adquiridos, de os utilizar, de dispor deles e de os transmitir em vida ou por morte e ninguém pode ser privado da sua propriedade, exceto por razões de utilidade pública, nos casos e condições previstos por lei e mediante justa indemnização pela respetiva perda, em tempo útil. Além disso, a utilização dos bens pode ser regulamentada por lei na medida do necessário ao interesse geral.

86. Uma vez que os direitos garantidos pelos artigos 16.º e 17.º, n.º 1, da Carta não são absolutos, o seu exercício pode ser sujeito a restrições justificadas por objetivos de interesse geral prosseguidos pela União Europeia. Nos termos do artigo 52.º, n.º 1, da Carta, qualquer restrição ao exercício dos direitos e liberdades reconhecidos pela Carta deve ser prevista por lei e respeitar o conteúdo essencial desses direitos e liberdades e, observando o princípio da proporcionalidade, deve ser necessária e corresponder efetivamente a objetivos de interesse geral reconhecidos pela União, ou à necessidade de proteção dos direitos e liberdades de terceiros.

87. Para evitar repetições, proponho-me examinar a possibilidade de limitar os direitos reconhecidos e protegidos pelos artigos 16.º e 17.º, n.º 1, da Carta no âmbito da segunda questão, juntamente com a justificação das restrições à liberdade de estabelecimento e/ou à livre circulação de capitais [39].

C. Segunda questão

88. Com a sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende determinar se o artigo 3.º TFUE, relativo à concorrência no mercado interno, e os artigos 63.º e seguintes TFUE, relativo à livre circulação de capitais, se opõem a disposições nacionais que impõem um limiar de ativos para o exercício de atividades bancárias por um banco popular e exigem que o banco popular em questão seja transformado em sociedade anónima caso ultrapasse esse limiar.

89. O órgão jurisdicional de reenvio observa que os recorrentes no processo principal consideram que o limiar de 8 mil milhões de euros é incompatível com as regras do mercado interno e com a livre circulação de capitais. Consideram que um limiar tão baixo não permite redefinir os parâmetros dos bancos em questão de uma forma que corresponda verdadeiramente aos objetivos prosseguidos por essas regras. O órgão jurisdicional de reenvio considera, todavia, que os recorrentes não apresentaram argumentos convincentes em apoio da sua tese segundo a qual a estrutura organizacional e funcional de um banco popular, cujas dimensões deixam de ser reduzidas, não é prejudicial para o cumprimento satisfatório das regras prudenciais do setor em causa.

39 Ao examinar se uma restrição imposta pelo direito nacional à livre circulação de capitais ou à liberdade de estabelecimento é justificada, nomeadamente, com base em razões imperiosas de interesse geral, a compatibilidade da regulamentação controvertida com o direito da União deve ser examinada à luz tanto das exceções à livre circulação de capitais ou à liberdade de estabelecimento previstas pelo Tratado FUE e pela jurisprudência do Tribunal de Justiça como dos direitos fundamentais garantidos pela Carta (v., neste sentido, Acórdão de 21 de maio de 2019, Comissão/Hungria (Usufruto sobre terrenos agrícolas) (C-235/17, EU:C:2019:432, n.os 59 a 66 e jurisprudência referida).

90. A Unione di Banche Italiane, a Banca d'Italia e a Amber Capital consideram que a segunda questão é inadmissível, uma vez que o órgão jurisdicional de reenvio não indicou de que forma a legislação nacional em causa restringe a livre circulação. O Governo italiano considera que o Tribunal de Justiça não tem competência para responder a esta questão, uma vez que as disposições nacionais em causa não dizem respeito ao mercado interno, mas apenas ao mercado italiano. Considera que é necessário demonstrar que as disposições nacionais têm efeitos transfronteiriços. A Comissão considera que a segunda questão é inadmissível no que respeita à parte relativa ao artigo 3.º TFUE.

91. Como a Comissão indicou nas suas observações, o pedido de decisão prejudicial não indica claramente qual seja a pertinência do artigo 3.º TFUE no contexto da segunda questão submetida pelo órgão jurisdicional de reenvio. O artigo 3.º, n.º 1, alínea b), TFUE prevê que a *União dispõe de competência exclusiva* no estabelecimento das regras de concorrência necessárias ao funcionamento do mercado interno.

92. Por conseguinte, considero que esta parte da segunda questão é inadmissível por não cumprir o artigo 94.º, alínea c), do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, uma vez que o órgão jurisdicional de reenvio não apresentou uma exposição das razões que o conduziram a interrogar-se sobre a interpretação do artigo 3.º, n.º 1, alínea b), TFUE nem o nexo entre essa disposição e o artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 3/2015 (convertido, com alterações, pela Lei n.º 33/2015) referido na segunda questão prejudicial.

93. No que respeita à interpretação dos artigos 63.º e seguintes TFUE, relativos à livre circulação de capitais, pedida pelo órgão jurisdicional de reenvio, este órgão jurisdicional observou que os recorrentes alegaram que a fixação de um limiar de ativos baixo, de 8 mil milhões de euros que, quando ultrapassado, obriga os bancos populares a converterem-se em sociedades anónimas para manterem a sua atividade bancária, pode criar condições desfavoráveis à manutenção de tal modelo organizacional e colocaria os restantes bancos populares — que são obrigados a operar dentro de limites dimensionais excessivamente estreitos — numa posição menos favorável em relação a outras entidades similares de outros Estados-Membros.

94. Não posso deixar de observar que esta parte do pedido de decisão prejudicial relativa ao artigo 63.º TFUE me parece particularmente lacónica.

95. Há que observar que o Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) se referiu especificamente, na sua segunda questão, ao artigo 63.º TFUE, relativo à livre circulação de capitais. A Comissão observou, contudo, que tanto o artigo 49.º TFUE, relativo à liberdade de estabelecimento, como o artigo 63.º TFUE, relativo à livre circulação de capitais, poderiam ser aplicáveis, *in abstracto*, às regras nacionais aplicáveis aos bancos populares. Acrescentou, todavia, que, dadas as características dos bancos populares e, em especial, o limite máximo fixado para o número de ações por acionista, é difícil imaginar de que modo o artigo 49.º TFUE seria aplicável. O Governo italiano considera que, uma vez que as disposições nacionais em questão dizem respeito à forma jurídica de uma instituição de crédito, o artigo 49.º TFUE, relativo à liberdade de estabelecimento, seria aplicável se existisse uma dimensão internacional.

96. Resulta de jurisprudência assente que, para determinar se o artigo 49.º TFUE, relativo à liberdade de estabelecimento, e/ou o artigo 63.º TFUE, relativo à livre circulação de capitais, podem ser aplicáveis, se deve ter em conta o objeto da legislação em causa [40].

40 Acórdão de 21 de junho de 2018, Fidelity Funds e o. (C-480/16, EU:C:2018:480, n.º 33).

97. Nos n.os 39 a 44 do Acórdão de 11 de novembro de 2010, Comissão/Portugal (C-543/08, EU:C:2010:669), o Tribunal de Justiça observou que são abrangidas pelo âmbito de aplicação material do artigo 49.º TFUE, relativo à liberdade de estabelecimento, as disposições nacionais aplicáveis à detenção, por nacionais do Estado-Membro em questão, de participações no capital de uma sociedade estabelecida noutro Estado-Membro que lhes confiram uma influência efetiva nas decisões da sociedade e lhes permitam determinar as respetivas atividades. São abrangidos pelo disposto no artigo 63.º TFUE, relativo à livre circulação de capitais, nomeadamente, os investimentos diretos, ou seja, os investimentos de qualquer natureza efetuados por pessoas singulares ou coletivas e que servem para criar ou manter relações duradouras e diretas entre o investidor e a sociedade a que se destinam os fundos com vista ao exercício de uma atividade económica. Este objetivo pressupõe que as ações detidas pelo acionista lhe dão a possibilidade de participar efetivamente na gestão dessa sociedade ou no seu controlo. Uma legislação nacional que não é aplicável apenas às participações que permitem exercer uma influência efetiva nas decisões de uma sociedade e determinar as respetivas atividades, mas que se aplica independentemente da dimensão da participação detida por um acionista numa sociedade, é suscetível de ser abrangida quer pelo artigo 49.º TFUE quer pelo artigo 63.º TFUE.

98. Uma vez que o pedido de decisão prejudicial não contém critérios que me permitam determinar qual das duas liberdades fundamentais é aplicável, ou mesmo se ambas são aplicáveis, proponho-me examinar esta questão à luz tanto do artigo 49.º TFUE como do artigo 63.º TFUE.

99. Na minha opinião, as disposições nacionais que impõem um limiar de ativos para o exercício de atividades bancárias por parte de um banco popular e exigem que esse banco seja transformado em sociedade anónima se exceder tal limiar — correndo o risco, caso contrário, de ser liquidado ou privado do direito de exercer atividades bancárias — constituem efetivamente uma restrição tanto à liberdade de estabelecimento como à livre circulação de capitais [41]. Tais disposições são suscetíveis de diminuir o interesse dos investidores em Itália, noutros Estados-Membros e até em países terceiros em adquirir uma participação no capital de um banco popular [42].

1. Justificação

100. Uma restrição à liberdade de estabelecimento só pode ser admitida se for justificada por razões imperiosas de interesse geral [43]. Acresce que a livre circulação de capitais só pode ser limitada pela legislação nacional se for justificada por uma das razões mencionadas no artigo 65.º TFUE ou por razões imperiosas de interesse geral, conforme definidas pela jurisprudência do Tribunal de Justiça, na medida em que não existam medidas de harmonização a nível da União Europeia que assegurem a proteção desses interesses.

101. Além disso, há que recordar que os direitos garantidos pelos artigos 16.º e 17.º, n.º 1, da Carta não são absolutos e que o seu exercício pode ser sujeito a restrições justificadas por objetivos de interesse geral prosseguidos pela União Europeia.

41 Segundo jurisprudência constante, embora o Tratado não defina os conceitos de movimentos de capitais e de pagamentos, a Diretiva 88/361/CEE do Conselho, de 24 de junho de 1988, para a execução do artigo 67.º do Tratado (JO 1988, L 178, p. 5), conjugada com a nomenclatura que lhe está anexa, tem valor indicativo para definir o conceito de movimentos de capitais. Com efeito, os pontos I e III da nomenclatura retomada no anexo I da Diretiva 88/361, bem como as notas explicativas que nele figuram, indicam que o investimento direto sob a forma de participação numa empresa através da detenção de ações e a aquisição de títulos no mercado de capitais constituem movimentos de capitais na aceção do artigo 56.º CE. Nos termos das referidas notas explicativas, o investimento direto, em especial, caracteriza-se pela possibilidade de participar efetivamente na gestão de uma sociedade e no seu controlo. V. Acórdão de 13 de maio de 2003, Comissão/Espanha (C-463/00, EU:C:2003:272, n.os 52 e 53 e jurisprudência referida).

42 Isto é particularmente verdade tendo em conta que os investidores podem, posteriormente, deparar-se com dificuldades para obterem o reembolso do seu investimento em fundos próprios à luz das regras do artigo 29.º do Regulamento n.º 575/2013 e do artigo 10.º do Regulamento Delegado n.º 241/2014.

43 V. Acórdão de 25 de outubro de 2017, Polbud - Wykonawstwo (C-106/16, EU:C:2017:804, n.º 52).

102. Neste caso, o órgão jurisdicional de reenvio indicou que as disposições nacionais em causa visam, por um lado, estabelecer um justo equilíbrio entre a forma jurídica e as dimensões de um banco popular e, por outro, respeitar as regras prudenciais da União Europeia [44]. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, estas disposições destinam-se, assim, a tornar a regulamentação dos bancos populares nacionais mais coerente com a dinâmica específica do mercado europeu de referência, garantindo maior competitividade a esses organismos e promovendo maior transparência na sua organização, no seu funcionamento e nas suas funções.

103. Na minha opinião, as restrições à liberdade de estabelecimento e/ou à livre circulação de capitais e aos direitos garantidos pelos artigos 16.º e 17.º, n.º 1, da Carta que resultam da legislação italiana de 2015 podem, pelo menos em princípio, ser justificadas pelas razões indicadas pelo Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) [45]. Como já referi, as restrições em questão parecem visar assegurar a boa governação e a estabilidade do setor bancário, no seu conjunto, em Itália e, em especial, o setor da banca cooperativa neste Estado-Membro [46]. A este respeito, a importância da estabilidade do setor bancário e até mesmo, em determinados casos específicos, de bancos individuais, foi salientada pelo Tribunal de Justiça no seu Acórdão de 20 de setembro de 2016, Ledra Advertising e o./Comissão e BCE (C-8/15 P a C-10/15 P, EU:C:2016:701, n.º 72) [47].

104. Se, como os recorrentes alegaram no órgão jurisdicional de reenvio, esta restrição do limite máximo dos ativos tem implicações para a atividade dos bancos cooperativos, trata-se, na realidade, de outra forma de dizer que o legislador italiano considerou que este modelo bancário específico representa um risco prudencial para o seu sistema bancário, pelo que estes bancos devem contentar-se com uma base de capital reduzida. Por todas as razões que já referi, é uma posição que, pelo menos em princípio, o legislador italiano tinha o direito de adotar. Além disso, o interesse público em assegurar que o capital de um banco não seja bruscamente retirado, expondo tal banco — bem como, na verdade, o setor bancário italiano em geral — à instabilidade prudencial é, a meu ver, evidente [48].

105. Todavia, é ainda necessário que as restrições em causa, quer à liberdade de estabelecimento ou à livre circulação de capitais, quer aos direitos reconhecidos e protegidos pelos artigos 16.º e 17.º, n.º 1, da Carta, sejam adequadas para garantir a realização do objetivo em causa e não ultrapassem o que é necessário para atingir esse objetivo [49].

106. Em última análise, cabe ao órgão jurisdicional nacional, que tem competência exclusiva para apreciar os factos e interpretar a legislação nacional, determinar se esses requisitos de necessidade e proporcionalidade estão preenchidos no caso em apreço.

107. É evidente que o Tribunal de Justiça, chamado a dar respostas úteis ao órgão jurisdicional nacional no âmbito de um pedido de decisão prejudicial, pode fornecer orientações, com base nos autos que lhe foram submetidos, para que o órgão jurisdicional de reenvio possa decidir. Contudo, dada a falta de informação dos autos submetidos ao Tribunal de Justiça a este respeito, que se reflete nas observações muito limitadas das partes quanto a este aspeto — sem dúvida porque consideraram, em grande medida, que a questão era inadmissível ou que o Tribunal de Justiça não tinha competência — não estou em condições de fornecer verdadeiras orientações nesta matéria. Gostaria de

44 Este último aspeto prende-se, a meu ver, com a questão do reembolso das ações e não com o limiar de 8 mil milhões de euros. Em última análise, porém, considero que estes aspetos estão intimamente ligados, uma vez que fazem parte do mesmo pacote legislativo nacional.

45 V. n.os 9 e 103 das presentes conclusões.

46 V., por exemplo, n.os 2 e 3 das presentes conclusões.

47 V., igualmente, Acórdão de 19 de julho de 2016, Kotnik e o. (C-526/14, EU:C:2016:570, n.º 50).

48 V. n.º 82 das presentes conclusões.

49 V., neste sentido, Acórdãos de 25 de outubro de 2017, Polbud — Wykonawstwo (C-106/16, EU:C:2017:804, n.os 52 e 59). No n.º 60 do Acórdão de 21 de maio de 2019, Comissão/Hungria (Usufruto sobre terrenos agrícolas) (C-235/17, EU:C:2019:432), o Tribunal de Justiça declarou que uma medida que restringe a livre circulação de capitais pode ser justificada, nomeadamente, pelas razões mencionadas no artigo 65.º TFUE, desde que respeite o princípio da proporcionalidade.

referir, a este respeito, que a Comissão se limita a afirmar que o limiar de 8 mil milhões de euros parece ser justificado pela prossecução da boa governação e do bom funcionamento da atividade bancária, que, por sua vez, contribuem para a estabilidade bancária e financeira. A Comissão considera que o limiar de ativos de 8 mil milhões de euros não é desrazoável para estabelecer uma distinção necessária entre os pequenos bancos, entre os quais o modelo cooperativo é uma realidade, e os bancos de dimensão média ou grande, para os quais o regime jurídico aplicável aos bancos populares é desadequado.

108. Considero, por conseguinte, que os artigos 49.º e 63.º e seguintes TFUE, bem como os artigos 16.º e 17.º, n.º 1, da Carta, não se opõem, em princípio, a disposições nacionais que limitam o exercício de atividades bancárias cooperativas a um determinado limite do ativo, obrigando o banco em questão a transformar-se em sociedade anónima caso o referido limite seja ultrapassado, quando as disposições tenham sido adotadas para assegurar a boa governação e a estabilidade do setor bancário ou de uma secção específica do setor bancário num Estado-Membro e a restrição imposta por essa disposição seja simultaneamente necessária para alcançar esses objetivos e de natureza proporcionada. A apreciação da necessidade e da proporcionalidade desta medida é, contudo, em última análise, da competência do órgão jurisdicional de reenvio.

D. Terceira questão

109. Com a sua terceira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta ao Tribunal de Justiça, em substância, se as regras relativas aos auxílios de Estado constantes do artigo 107.º e seguintes TFUE se opõem a disposições nacionais que exigem que um banco popular seja transformado em sociedade anónima se exceder um determinado limiar de ativos e que estabelecem restrições ao reembolso das participações detidas pelos sócios em caso de exoneração, para evitar a eventual liquidação do banco transformado.

110. O órgão jurisdicional de reenvio observa que os recorrentes no processo principal sustentam que as disposições nacionais que impõem a transformação de um banco popular em sociedade anónima no caso de ser excedido um determinado limiar de ativos e que impõem restrições ao reembolso das participações a fim de evitar a liquidação do banco transformado, podem ser contrárias às regras da União em matéria de auxílios de Estado.

111. A Banca d'Italia, a Amber Capital, o Governo italiano e a Comissão consideram que a medida em questão não constitui um auxílio de Estado. OC e o. consideram que a possibilidade conferida a um banco popular transformado em sociedade anónima de adiar indefinidamente (independentemente do montante em causa) o reembolso das ações detidas por um sócio em caso de exoneração constitui uma vantagem indevida para o banco transformado, uma vez que este pode utilizar os fundos em questão na sua atividade.

112. Segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, a qualificação de uma medida nacional de «auxílio de Estado», na aceção do artigo 107.º, n.º 1, TFUE, exige que estejam cumpridos *todos* os seguintes requisitos. Em primeiro lugar, deve tratar-se de uma intervenção do Estado ou através de recursos do Estado. Em segundo lugar, essa intervenção deve ser suscetível de afetar as trocas comerciais entre os Estados-Membros. Em terceiro lugar, deve conferir uma vantagem seletiva ao seu beneficiário. Em quarto lugar, deve falsear ou ameaçar falsear a concorrência [50].

50 V. Acórdão de 29 de julho de 2019, Azienda Napoletana Mobilità (C-659/17, EU:C:2019:633, n.º 20 e jurisprudência referida).

113. O próprio órgão jurisdicional de reenvio manifesta dúvidas quanto à possibilidade de se alegar uma situação de auxílio de Estado, uma vez que os recursos em questão não são de natureza pública, mas sim privada, dado que provêm dos acionistas do banco. Além disso, o referido órgão jurisdicional considera que a medida em questão não parece satisfazer o requisito da seletividade, uma vez que qualquer banco popular afetado pela reforma está sujeito às regras relativas aos limites de reembolso.

114. Em primeiro lugar, no que respeita à condição relativa à intervenção do Estado, o Tribunal de Justiça declarou, nos n.os 20 a 25 do Acórdão de 13 de setembro de 2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671), que, para que as vantagens possam ser qualificadas de «auxílios de Estado» na aceção do artigo 107.º, n.º 1, TFUE, devem ser concedidas direta ou indiretamente através de recursos estatais e ser imputáveis ao Estado. Assim, para apreciar a imputabilidade de uma medida ao Estado, importa examinar se as autoridades públicas devem ser consideradas implicadas na adoção dessa medida. Além disso, relativamente ao requisito referente a uma intervenção do Estado ou proveniente de recursos estatais, estão em causa os auxílios concedidos diretamente pelo Estado, mas também os atribuídos por organismos públicos ou privados instituídos ou designados pelo Estado para gerir o auxílio. Uma medida pode, portanto, ser abrangida pelo conceito de «auxílio» não obstante não comportar uma transferência de recursos estatais. Por conseguinte, o artigo 107.º, n.º 1, TFUE, abrange todos os meios pecuniários que as autoridades públicas podem efetivamente utilizar para apoiar empresas, não sendo relevante que esses meios pertençam ou não de modo permanente ao património do Estado. Mesmo que as quantias correspondentes à medida em causa não se encontrem de modo permanente na posse do Tesouro Público, o facto de estarem constantemente sob controlo público, e, portanto, à disposição das autoridades nacionais competentes, é suficiente para que sejam qualificadas de «recursos estatais». O Tribunal de Justiça declarou igualmente, todavia, no n.º 26 do Acórdão de 13 de setembro de 2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671), nomeadamente, que tal hipótese deve ser distinguida da hipótese de empresas privadas, que não são mandatadas pelo Estado para gerir recursos estatais, mas estão unicamente vinculadas por uma obrigação de compra através dos seus recursos financeiros próprios.

115. Assim, no n.º 34 do Acórdão de 14 de janeiro de 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9), o Tribunal de Justiça declarou que, para efeitos da declaração da existência de um auxílio de Estado, deve estabelecer-se um nexo suficientemente direto entre, por um lado, a vantagem concedida ao beneficiário e, por outro, uma diminuição do Orçamento do Estado, ou mesmo um risco económico suficientemente concreto de encargos que o onerem.

116. Os quatro requisitos exigidos pelo artigo 107.º, n.º 1, TFUE para que uma medida constitua um auxílio de Estado são cumulativos. O facto de o próprio órgão jurisdicional de reenvio ter declarado que os recursos em questão *não são de natureza pública, mas sim privada*, uma vez que provêm dos acionistas dos bancos em questão, é, em si, de importância crucial, uma vez que não pode, obviamente, tratar-se de um auxílio de Estado quando os recursos em questão são de natureza privada. Nestas circunstâncias, considero, com base nas informações muito limitadas fornecidas pelo órgão jurisdicional de reenvio, que os artigos 107.º e seguintes TFUE não se opõem a disposições nacionais que exigem que um banco popular seja transformado em sociedade anónima se exceder um determinado limiar de ativos e que estabelecem restrições ao reembolso das participações detidas pelo sócio em caso de exoneração, para evitar a eventual liquidação do banco transformado, em circunstâncias em que não estejam em causa fundos públicos.

117. Em segundo lugar, atendendo às informações limitadas contidas no pedido de decisão prejudicial, não posso avaliar se as medidas em questão são ou não seletivas. O órgão jurisdicional de reenvio parece partir do princípio de que é apenas a situação dos bancos populares entre si que deve ser apreciada no que diz respeito à questão da seletividade. O pedido de decisão prejudicial não esclarece as razões subjacentes a esta perspetiva. Não tenho a certeza, contudo, de que outros bancos ou instituições se encontrem numa situação comparável à dos bancos populares. No n.º 54 do seu Acórdão de 21 de dezembro de 2016, Comissão/World Duty Free Group e o. (C-20/15 P e C-21/15 P, EU:C:2016:981), o Tribunal declarou que a apreciação relativa à seletividade da vantagem impõe

determinar se, no quadro de um dado regime jurídico, a medida nacional em causa é suscetível de favorecer «certas empresas ou certas produções» em relação a outras, que se encontrem, à luz do objetivo prosseguido pelo referido regime, em situação factual e jurídica comparável e que estão sujeitas a um tratamento diferenciado que pode, em substância, ser qualificado de discriminatório.

118. Considero, por conseguinte, que as disposições dos artigos 107.º e seguintes TFUE, relativas aos auxílios de Estado, não se opõem a uma disposição nacional que exige que um banco popular seja transformado em sociedade anónima se exceder um determinado limiar de ativos e que estabelece restrições ao reembolso das participações detidas pelo sócio em caso de exoneração, para evitar a eventual liquidação do banco transformado, quando os recursos em causa provenham dos acionistas do banco em questão e sejam, portanto, de natureza privada e não pública.

E. Quinta questão

119. Com a sua quinta questão, o Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) pede, em substância, ao Tribunal de Justiça que aprecie a compatibilidade do artigo 10.º do Regulamento Delegado n.º 241/2014 com os artigos 16.º e 17.º da Carta.

120. Considero que esta questão é inadmissível, por não respeitar os requisitos do artigo 94.º, alínea c), do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça. O órgão jurisdicional de reenvio, com exceção de uma exposição muito sucinta da argumentação dos recorrentes relativa a esta questão, não apresentou de modo algum a exposição das razões que o conduziram a interrogar-se sobre a validade do artigo 10.º do Regulamento Delegado n.º 241/2014.

121. A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio limitou-se a indicar no seu pedido de decisão prejudicial que, segundo os recorrentes, além da questão da compatibilidade da 9.ª atualização da Circular n.º 285 com o artigo 10.º do Regulamento Delegado n.º 241/2014, há que examinar a própria legalidade do referido regulamento, na medida em que a sua aplicação é suscetível de implicar uma exclusão substancial da possibilidade de obter um reembolso de ações sem nenhum direito correlativo a uma indemnização imediata.

122. Além disso, uma vez que o órgão jurisdicional de reenvio não contestou corretamente a validade do artigo 10.º do Regulamento Delegado n.º 241/2014, esta disposição deve presumir-se válida e compatível com os artigos 16.º e 17.º da Carta [51]. A este respeito, considero que, na falta de quaisquer provas, ou até de argumentos em contrário por parte do órgão jurisdicional de reenvio, as limitações aos direitos reconhecidos e protegidos pelos artigos 16.º e 17.º da Carta impostas pelas regras e normas prudenciais previstas no artigo 10.º do Regulamento Delegado n.º 241/2014 presumem-se de interesse público e conformes com o princípio da proporcionalidade.

VI. Conclusão

123. Atendendo a tudo o que precede, se o Tribunal de Justiça considerar que as questões submetidas são admissíveis, sou de opinião de que o Tribunal de Justiça deve responder do seguinte modo às questões submetidas pelo Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Itália):

(1) O artigo 29.º do Regulamento (UE) n.º 575/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativo aos requisitos prudenciais para as instituições de crédito e para as empresas de investimento e que altera o Regulamento (UE) n.º 648/2012, o artigo 10.º do

51 No n.º 39 do Acórdão de 14 de junho de 2012, CIVAD (C-533/10, EU:C:2012:347), o Tribunal de Justiça declarou que «os atos das instituições, órgãos e organismos da União gozam de uma presunção de validade que implica que produzem efeitos jurídicos enquanto não forem revogados, anulados no quadro de um recurso de anulação ou declarados inválidos na sequência de um pedido prejudicial ou de uma questão prévia de ilegalidade».

Regulamento Delegado (UE) n.º 241/2014 da Comissão, de 7 de janeiro de 2014, que completa o Regulamento (UE) n.º 575/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho no que respeita a normas técnicas de regulamentação dos requisitos de fundos próprios das instituições, e o artigo 6.º, n.º 4, do Regulamento (UE) n.º 1024/2013 do Conselho, de 15 de outubro de 2013, que confere ao BCE atribuições específicas no que diz respeito às políticas relativas à supervisão prudencial das instituições de crédito, não exigem nem proíbem uma disposição nacional que impõe um limiar de ativos de 8 mil milhões de euros acima do qual um banco popular deve ser transformado em sociedade anónima.

(2) O artigo 29.º do Regulamento n.º 575/2013 e o artigo 10.º, n.º 2, do Regulamento Delegado n.º 241/2014 não se opõem a uma disposição nacional que permite a um banco popular adiar o reembolso por um período ilimitado e limitar total ou parcialmente o respetivo montante até ao momento e na medida em que os requisitos prudenciais do artigo 10.º, n.º 3, do Regulamento Delegado n.º 241/2014 estejam preenchidos.

(3) Os artigos 49.º e 63.º e seguintes TFUE, bem como os artigos 16.º e 17.º, n.º 1, da Carta, não se opõem a disposições nacionais que limitam o exercício de atividades bancárias cooperativas a um determinado limite do ativo, obrigando o banco em questão a transformar-se em sociedade anónima caso o referido limite seja ultrapassado, quando as disposições tenham sido adotadas para assegurar a boa governação e a estabilidade do setor bancário ou de uma secção específica do setor bancário num Estado-Membro e a restrição imposta por essa disposição seja simultaneamente necessária para alcançar esses objetivos e de natureza proporcionada.

(4) Os artigos 107.º e seguintes TFUE, relativos aos auxílios de Estado, não se opõem a uma disposição nacional que exige que um banco popular seja transformado em sociedade anónima se exceder um determinado limiar de ativos e que estabelece restrições ao reembolso das participações detidas pelo sócio em caso de exoneração, para evitar a eventual liquidação do banco transformado, quando os recursos em causa provenham dos acionistas do banco em questão e sejam, portanto, de natureza privada e não pública.