Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
GERARD HOGAN
presentate l'11 febbraio 2020[1]

Causa C-686/18

OC e altri,
Adusbef,
Federconsumatori,
PB e altri,
QA e altri
contro
Banca d'Italia,
Presidenza del Consiglio dei Ministri,
Ministero dell'Economia e delle Finanze,
con l'intervento di:
Banca Popolare di Sondrio ScpA,
Veneto Banca ScpA
Banco Popolare – Società Cooperativa,
Banco BPM SpA,
Ubi Banca SpA,
Banca Popolare di Vicenza ScpA,
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 altri

[Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Consiglio di Stato (Italia)]

«Domanda di pronuncia pregiudiziale – Regolamento (UE) n. 575/2013 – Articolo 29 – Regolamento delegato (UE) n. 241/2014 – Articolo 10 – Regolamento (UE) n. 1024/2013 – Articolo 6, paragrafo 4 – Articoli 16, 17 e 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Diritto societario – Articoli 49 e 63 TFUE – Soglia di EUR 8 miliardi di attivo al di sopra della quale la banca popolare è obbligata a trasformarsi in società per azioni – Possibilità per un ente di rinviare o limitare, anche per un periodo indeterminato, il rimborso delle azioni del socio recedente»

1 Lingua originale: l'inglese.

I. Introduzione

1. L'attività bancaria in forma cooperativa ha una lunga tradizione in molti Stati europei. Ha avuto inizio verso la metà del XIX secolo con la creazione delle «Volksbanken» in Germania e delle «building societies» nel Regno Unito. Questi enti di credito cooperativo o mutualistico hanno generalmente seguito il principio «una testa un voto». Queste banche sono state originariamente istituite come alternativa alle tradizionali banche commerciali, orientate agli utili. Le banche cooperative hanno cercato di promuovere il risparmio e favorire l'accesso al capitale per le piccole e medie imprese nonché, più in generale, promuovere il senso di responsabilità di bilancio da parte dei soci.

2. Molto è cambiato nel corso degli ultimi 150 anni. L'avvento di un sistema di pagamenti integrato e globalizzato assieme alla crescente necessità di vigilanza e regolamentazione bancaria – come dimostrato in modo più che doloroso dall'ultimo decennio – hanno contribuito a sollevare interrogativi sulla sostenibilità futura di questo modello bancario tradizionale. Forse, ciò è ancor più vero quando tali banche dispongono di attivi significativi, cosicché il fallimento di una qualsiasi di esse potrebbe rappresentare una minaccia sistemica per il sistema bancario locale e, – come del resto hanno dimostrato gli eventi del 2008 – su scala più ampia, per il sistema bancario europeo.

3. Tutto ciò ha dato adito a riforme legislative in diversi Stati membri, spinte forse dal verificarsi di crolli bancari su larga scala (o anche solo dalla loro minaccia) in diversi Stati membri a partire dal 2008. In particolare, si ritiene che il principio di mutualità renda tali enti poco sensibili alle aspettative degli investitori. Vi è anche la convinzione che la governance di tali enti e l'accesso generale ai mercati dei capitali migliorerebbero se essi cambiassero il loro status da quello di mutualità a quello delle tradizionali società per azioni quotate sui mercati azionari pubblici.

4. Tutto ciò costituisce il contesto generale del caso in esame. In sostanza, pertanto, i ricorrenti nel presente procedimento cercano di mettere in discussione la compatibilità della normativa nazionale italiana recentemente emanata nel 2015 con i requisiti del diritto dell'Unione nelle circostanze che mi accingo a descrivere. La caratteristica principale di questa normativa è la fissazione per le banche popolari di una soglia massima di EUR 8 miliardi di attivo.

5. In particolare, la presente domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione degli articoli 3, 63 e 107 e segg. TFUE; degli articoli 16, 17 e 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»); dell'articolo 29 del regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento e che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 [2]; dell'articolo 6, paragrafo 4, del regolamento (UE) n. 1024/2013 del Consiglio, del 15 ottobre 2013, che attribuisce alla Banca centrale europea compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi [3]; e dell'articolo 10 del regolamento delegato (UE) n. 241/2014 della Commissione, del 7 gennaio 2014, che integra il regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda le norme tecniche di regolamentazione dei requisiti di fondi propri per gli enti [4].

6. La domanda di pronuncia pregiudiziale, depositata dal Consiglio di Stato presso la cancelleria della Corte il 5 novembre 2018, è stata presentata nell'ambito di una controversia che vede contrapposti, da un lato, OC e altri, Adusbef, Federconsumatori, PB e altri e QA e altri e, dall'altro la Banca d'Italia, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero dell'Economia e delle Finanze. Mi fermo qui per osservare che OC, PB e QA sono nomi anonimi dati a gruppi separati di soci azionisti di diverse banche popolari italiane.

2 GU 2013, L 176, pag. 1.

3 GU 2013, L 287, pag. 63.

4 GU 2014, L 74, pag. 8.

7. Il procedimento dinanzi al Consiglio di Stato riguarda la legittimità di taluni atti adottati dal legislatore italiano e dalla Banca d'Italia che, in sostanza, da un lato, fissano per le banche popolari una soglia di EUR 8 miliardi di attivo o capitale e, dall'altro, consentono a tali banche, una volta convertite in società per azioni, di differire per un periodo illimitato il rimborso delle azioni detenute da un socio recedente e di limitare in tutto o in parte il relativo importo.

8. Conformemente alle disposizioni nazionali in questione, quando viene superata la soglia di EUR 8 miliardi, la banca popolare dispone di tre opzioni: i) ridurre il suo attivo o capitale al di sotto della predetta soglia, ii) convertire la banca in questione in società per azioni o iii) liquidare la banca. Il mancato adeguamento a una di tali opzioni comporta, tra l'altro, che la Banca d'Italia possa imporre il divieto di nuove operazioni o proporre alla Banca centrale europea (in prosieguo: la «BCE») la revoca dell'autorizzazione a svolgere attività bancarie e al Ministro dell'Economia e delle Finanze l'avvio della liquidazione coatta amministrativa.

9. Il Consiglio di Stato ha indicato nella sua domanda di pronuncia pregiudiziale che le disposizioni nazionali in questione mirano al raggiungimento di un corretto equilibrio tra forma giuridica e dimensione di una banca popolare, da un lato, e rispetto delle regole prudenziali dell'Unione, dall'altro. Tali disposizioni sono quindi finalizzate a rendere la forma societaria delle banche popolari nazionali più coerente con le dinamiche proprie del mercato europeo di riferimento, garantendo una maggiore competitività di tali enti e promuovendone una maggiore trasparenza nell'organizzazione, nell'operatività e nella funzionalità.

10. Il Consiglio di Stato ha inoltre sottolineato che tutte le banche popolari, tranne due, si sono adeguate alle riforme legislative introdotte. Prima di esaminare tali questioni, è tuttavia necessario, anzitutto, illustrare le pertinenti disposizioni legislative.

II. Contesto normativo

A. Normativa dell'Unione europea

1. Regolamento n. 575/2013

11. L'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento n. 575/2013 prescrive che il suddetto regolamento «stabilisce regole uniformi concernenti i requisiti prudenziali generali che gli enti sottoposti a vigilanza ai sensi della direttiva 2013/36/UE [del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento, che modifica la direttiva 2002/87/CE e abroga le direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE] soddisfano (...)».

12. A norma dell'articolo 26, paragrafo 1, lettera a), del regolamento n. 575/2013, gli strumenti di capitale sono inclusi negli elementi del capitale primario di classe 1, purché siano soddisfatte le condizioni di cui all'articolo 28 o, ove applicabile, all'articolo 29.

13. L'articolo 28, paragrafo 1, del regolamento prevede quanto segue:

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

(...)

e) gli strumenti sono perpetui;

f) il valore nominale degli strumenti non può essere ridotto né ripagato, ad esclusione dei seguenti casi:

   i) la liquidazione dell'ente;

   ii) operazioni discrezionali di riacquisto degli strumenti o altre operazioni discrezionali di riduzione del capitale, a condizione che l'ente abbia ricevuto l'approvazione preventiva dell'autorità competente in conformità con l'articolo 77;

g) le disposizioni che governano gli strumenti non indicano, né esplicitamente né implicitamente, che il valore nominale degli strumenti sia o possa essere ridotto o ripagato in casi diversi dalla liquidazione dell'ente, e l'ente non fornisce altrimenti tale indicazione prima o al momento dell'emissione degli strumenti, ad eccezione del caso degli strumenti di cui all'articolo 27, se il rifiuto dell'ente di rimborsare tali strumenti è vietato dalla normativa nazionale applicabile;

(...)».

14. L'articolo 29 dello stesso regolamento dispone quanto segue:

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

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

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

b) se la normativa nazionale applicabile vieta all'ente di rifiutare il rimborso degli strumenti, le disposizioni che governano gli strumenti consentono all'ente di limitare il rimborso;

c) il rifiuto di rimborsare gli strumenti o, se del caso, la limitazione del rimborso degli strumenti non possono costituire un caso di default da parte dell'ente.

(...)

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

L'ABE presenta i progetti di norme tecniche di attuazione alla Commissione entro [il 1º] febbraio 2015.

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

15. L'articolo 30 del regolamento n. 575/2013, intitolato «Conseguenze del mancato rispetto delle condizioni per gli strumenti del capitale primario di classe 1», così dispone:

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

a) lo strumento in questione cessa immediatamente di essere considerato strumento del capitale primario di classe 1;

b) i sovrapprezzi di emissione relativi a tale strumento cessano immediatamente di essere considerati elementi del capitale primario di classe 1».

2. Regolamento delegato n. 241/2014[5]

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

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

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

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

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

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

a) la situazione complessiva dell'ente in termini finanziari, di liquidità e di solvibilità;

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

5 Il regolamento delegato n. 241/2014 attua varie disposizioni del regolamento (UE) n. 575/2013, in particolare il suo articolo 28, paragrafo 5, terzo comma, e il suo articolo 29, paragrafo 6, terzo comma. Conformemente al considerando 1 del regolamento n. 241/2014, la Commissione ha ritenuto auspicabile riunire in un unico regolamento tutte le norme tecniche di regolamentazione sui fondi propri previste dal regolamento n. 575/2013.

3. Regolamento n. 1024/2013

18. L'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento n. 1024/2013 «attribuisce alla BCE compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi, al fine di contribuire alla sicurezza e alla solidità degli enti creditizi e alla stabilità del sistema finanziario all'interno dell'Unione e di ciascuno Stato membro, con pieno riguardo e dovere di diligenza riguardo all'unità e all'integrità del mercato interno, in base alla parità di trattamento degli enti creditizi al fine di impedire l'arbitraggio regolamentare».

19. L'articolo 6, paragrafo 1, del medesimo regolamento così recita:

«La BCE assolve i suoi compiti nel quadro di un meccanismo di vigilanza unico composto dalla BCE e dalle autorità nazionali competenti. La BCE è responsabile del funzionamento efficace e coerente dell'MVU» [6].

20. L'articolo 6, paragrafo 4, del regolamento dispone:

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

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

  i) dimensioni;

  ii) importanza per l'economia dell'Unione o di qualsiasi Stato membro partecipante;

  iii) significatività delle attività transfrontaliere.

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

i) il valore totale delle attività supera i 30 miliardi di EUR;

ii) il rapporto tra le attività totali e il PIL dello Stato membro partecipante in cui sono stabiliti supera il 20%, a meno che il valore totale delle attività sia inferiore a 5 miliardi di EUR;

iii) in seguito alla notifica dell'autorità nazionale competente secondo cui tale ente riveste un'importanza significativa con riguardo all'economia nazionale, la BCE decide di confermare tale significatività sulla scorta di una sua valutazione approfondita, compreso lo stato patrimoniale, dell'ente creditizio in questione.

6 MVU è l'acronimo di meccanismo di vigilanza unico (SSM Single Supervisory Mechanism).

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

Quelli per i quali è stata richiesta o ricevuta direttamente assistenza finanziaria pubblica dal FESF [7] o dal MES [8] non sono considerati meno significativi.

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

B. Diritto italiano

21. Il capo V del Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (Testo unico bancario, in prosieguo: il «TUB»), di cui al decreto legislativo del 1° settembre 1993, n. 385[9] (in prosieguo: il «decreto legislativo n. 385»), disciplina l'attività bancaria cooperativa, compresa l'attività delle banche popolari. Questo capo è stato modificato a seguito dell'adozione del decreto-legge del 24 gennaio 2015, n. 3 (in prosieguo: il «decreto-legge n. 3/2015»).

22. L'articolo 28, comma 2-ter, è stato introdotto come modifica al decreto legislativo n. 385, nella sua versione applicabile dopo il 24 gennaio 2015, con decreto-legge del 24 gennaio 2015, n. 3, convertito, con modificazioni, dalla legge del 24 marzo 2015, n. 33[10], (in prosieguo: la «legge n. 33/2015») Tale disposizione è stata successivamente modificata dal decreto legislativo del 12 maggio 2015, n. 72, recante attuazione della direttiva 2013/36/UE[11] (in prosieguo: il «decreto legislativo n. 72/2015»), e stabilisce:

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

23. L'articolo 29 del decreto legislativo n. 385[12] così recita:

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

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

7 FESF è l'acronimo di Fondo europeo di stabilità finanziaria.

8 MES è l'acronimo di Meccanismo europeo di stabilità.

9 GURI n. 230 del 30 novembre 1993.

10 GURI n. 70 del 25 marzo 2015 – Supplemento ordinario 15.

11 GURI n. 134 del 12 giugno 2015.

12 Nella versione applicabile a seguito dell'adozione del decreto-legge n. 3/2015, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 33/2015.

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

(...)».

24. L'articolo 1, comma 2, del decreto-legge n. 3/2015 [13] così recita:

«In sede di prima applicazione del presente decreto, le banche popolari autorizzate al momento dell'entrata in vigore del presente decreto si adeguano a quanto stabilito ai sensi dell'articolo 29, commi 2-bis e 2-ter, del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, introdotti dal presente articolo, entro 18 mesi dalla data di entrata in vigore delle disposizioni di attuazione emanate dalla Banca d'Italia ai sensi del medesimo articolo 29».

25. Il decreto-legge del 25 luglio 2018, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge del 21 settembre 2018, n. 108 [14] ha prorogato al 31 dicembre 2018 il termine previsto dall'articolo 1, comma 2, del decreto-legge n. 3/2015.

26. In attuazione degli articoli 28 e 29 del decreto legislativo n. 385, la Banca d'Italia ha modificato la propria circolare n. 285 del 17 dicembre 2013 sulle disposizioni di vigilanza per le banche. Nel nono aggiornamento del 9 giugno 2015, che ha introdotto tale modifica (in prosieguo: il «9° aggiornamento della circolare n. 285»), la Banca d'Italia ha stabilito i seguenti requisiti:

«[1.] [Le banche popolari interessate], ove abbiano attivo superiore alla soglia di 8 miliardi, devono adeguarsi a quanto previsto dall'art. 29, commi 2-bis e 2-ter, del TUB entro 18 mesi dall'entrata in vigore delle disposizioni di attuazione della Banca d'Italia.

[2.] Le modifiche statutarie connesse alla riforma possono essere classificate in tre distinte categorie:

a) modifiche statutarie di mero adeguamento a disposizioni normative (...);

b) modifiche statutarie obbligatorie ma non aventi carattere di mero adeguamento a disposizioni normative (...);

c) modifiche statutarie facoltative (...);

[3.] Rientrano nella categoria sub a) le modifiche statutarie dirette a:

– introdurre in statuto la clausola che attribuisce all'organo con funzione di supervisione strategica, su proposta dell'organo con funzione di gestione, sentito l'organo con funzione di controllo, la facoltà di limitare o rinviare, in tutto o in parte e senza limiti di tempo, il rimborso delle azioni del socio uscente e degli altri strumenti di capitale computabili nel CET1 [15], anche in deroga a disposizioni del codice civile e ad altre norme di legge e ferme restando le autorizzazioni dell'autorità di vigilanza al rimborso degli strumenti di capitale, ove previste. La clausola deve, inoltre, specificare che le determinazioni sull'estensione del rinvio e sulla misura della limitazione del rimborso delle azioni e degli altri strumenti di capitale sono assunte dall'organo con funzione di supervisione strategica tenendo conto della situazione prudenziale della banca, in conformità delle disposizioni della Banca d'Italia (...).

[4.] Le banche popolari aventi attivo superiore alla soglia di 8 miliardi di euro dovranno apportare, nel periodo transitorio e fino all'eventuale trasformazione, almeno le modifiche statutarie obbligatorie indicate sub a) e b).».

13 Come convertito dalla legge n. 33/2015.

14 GURI n. 220 del 21 settembre 2018.

15 CET1 sta per Common Equity Tier1 (capitale primario di classe 1).

III. Procedimento principale e questione pregiudiziale

27. Con tre distinti ricorsi introduttivi, presentati in primo grado dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, alcuni soci di banche popolari, l'Associazione difesa utenti servizi bancari finanziari postali assicurativi – Adusbef e la Federazione nazionale di consumatori e utenti – Federconsumatori hanno impugnato alcuni atti della Banca d'Italia, tra cui, in particolare, il 9° aggiornamento della circolare n. 285.

28. Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio ha respinto detti ricorsi con le sentenze n. 6548/2016, 6544/2016 e 6540/2016 del 7 giugno 2016.

29. I ricorrenti nella causa principale hanno impugnato dinanzi al Consiglio di Stato le sentenze n. 6548/2016, 6544/2016 e 6540/2016. Il Consiglio di Stato ha sospeso gli effetti del 9° aggiornamento della circolare n. 285 e ha sollevato questioni di legittimità costituzionale del decreto-legge n. 3/2015.

30. Con sentenza n. 99/2018, la Corte Costituzionale ha respinto in quanto infondate le questioni di legittimità costituzionale del decreto-legge n. 3/2015 sollevate dal Consiglio di Stato.

31. Ripreso il procedimento dinanzi al Consiglio di Stato, quest'ultimo, con ordinanza n. 3645/2018, ha protratto le sospensioni già disposte fino alla data di pubblicazione della sentenza di merito [16].

32. Alla luce di tali circostanze, il Consiglio di Stato ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'articolo 29 del [regolamento n. 575/2013] (...), l'articolo 10 del Regolamento delegato n. 241/2014, gli articoli 16 e 17 della Carta (...), anche in riferimento all'articolo 6, paragrafo 4, del [regolamento n. 1024/2013], ostino a una normativa nazionale, come quella introdotta dall'articolo 1 del decreto-legge n. 3/2015, convertito con modificazioni dalla legge n. 33/2015 (e oggi anche articolo 1, comma 15, del decreto legislativo n. 72/2015, che ha sostituito l'articolo 28, comma 2-ter, [Testo unico bancario], riproducendo sostanzialmente il testo dell'articolo 1, comma 1, lettera a), del decreto-legge n. 3/2015, come convertito, con modifiche qui non rilevanti), che impone una soglia di attivo al di sopra della quale la banca popolare è obbligata a trasformarsi in società per azioni, fissando tale limite in 8 miliardi di attivo. Se, inoltre, i richiamati parametri [del diritto dell'Unione] ostino a una normativa nazionale che, in caso di trasformazione della banca popolare in s.p.a., consente all'ente di differire o limitare, anche per un tempo indeterminato, il rimborso delle azioni del socio recedente;

2) se gli articoli 3, 63 e segg. TFUE, in materia di concorrenza nel mercato interno e di libera circolazione di capitali, ostino a una normativa nazionale come quella introdotta dall'articolo 1 del decreto-legge n. 3/2015, convertito con modificazioni dalla legge n. 33/2015, che limita l'esercizio dell'attività bancaria in forma cooperativa entro un determinato limite di attivo, obbligando l'ente a trasformarsi in società per azioni in caso di superamento del predetto limite;

3) se gli articoli 107 e segg. TFUE in materia di aiuti di Stato, ostino a una normativa nazionale come quella introdotta dall'articolo 1 del decreto-legge n. 3/2015, convertito con modificazioni dalla legge n. 33/2015 (e oggi anche articolo 1, comma 15, decreto legislativo n. 72/2015, che ha sostituito l'articolo 28, comma 2-ter, [TUB], riproducendo sostanzialmente il testo dell'articolo 1, comma 1, lettera a), del decreto-legge n. 3/2015, come convertito, con modifiche qui non rilevanti), che impone la trasformazione della banca popolare in società per azioni in caso di superamento di una determinata soglia di attivo (fissata in 8 miliardi), prevedendo limitazioni al rimborso della quota del socio in caso di recesso, per evitare la possibile liquidazione della banca trasformata;

16 Fatta eccezione per quella relativa al termine di 18 mesi di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto-legge n. 3/2015, che era venuto meno per la sostituzione con un altro termine, segnatamente quello del 31 dicembre 2018.

4) se il combinato disposto dell'art. 29 del [regolamento n. 575/2013] e dell'articolo 10 del [regolamento delegato n. 241/2014], ostino a una normativa nazionale, come quella prevista dall'articolo 1 del decreto-legge n. 3/2015, convertito con modificazioni dalla legge n. 33/2015, per come interpretata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 99/2018, che consenta alla banca popolare di rinviare il rimborso per un periodo illimitato e di limitarne in tutto o in parte l'importo;

5) qualora in sede interpretativa la Corte di giustizia assuma la compatibilità della normativa [di diritto dell'Unione] con l'interpretazione prospettata dalle controparti, si chiede che la medesima Corte di giustizia valuti la legittimità europea dell'articolo 10 del [regolamento delegato n. 241/2014], alla luce dell'articolo 16 e dell'articolo 17 della Carta (...), integrato, anche alla luce dell'articolo 52, comma 3, della medesima Carta (...) e della giurisprudenza della Corte EDU sull'articolo 1 del 1° protocollo addizionale alla CEDU».

IV. Procedimento dinanzi alla Corte

33. Con ordinanza del 18 gennaio 2019, il presidente della Corte ha respinto la domanda del giudice del rinvio diretta ad ottenere che la presente causa fosse sottoposta a procedimento accelerato, in applicazione dell'articolo 105, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte.

34. Osservazioni scritte sono state presentate da OC e altri, dall'Unione di Banche Italiane, dalla Banca d'Italia, dalla Banca Popolare di Sondrio, dall'Amber Capital Italia e dall'Amber Capital UK (in prosieguo: l'«Amber Capital»), dal governo italiano e dalla Commissione europea. La Corte ha deciso di statuire senza udienza di discussione.

V. Analisi

A. Osservazioni preliminari

35. La presente domanda di pronuncia pregiudiziale colpisce particolarmente in quanto tutte le parti intervenienti, ad eccezione di OC e altri e della Banca Popolare di Sondrio, hanno fatto valere che talune o addirittura tutte le questioni poste dal Consiglio di Stato sono in tutto o in parte irricevibili.

36. Infatti, l'Unione di Banche Italiane ritiene che tutte le questioni siano in tutto o in parte irricevibili; la Banca d'Italia e l'Amber Capital ritengono che le prime tre questioni siano irricevibili; il governo italiano ritiene che la prima e la quinta questione siano irricevibili e che la Corte non sia competente a rispondere alla seconda questione. La Commissione europea ritiene che parte della seconda questione e la quinta questione nel suo complesso siano irricevibili.

37. Dal fascicolo dinanzi alla Corte risulta che il procedimento principale è stato avviato, in primo grado, dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio e, in appello, dinanzi al Consiglio di Stato, e che quest'ultimo ha effettuato un rinvio alla Corte costituzionale. La presente domanda di pronuncia pregiudiziale è stata proposta dal Consiglio di Stato, che si pone come giudice nazionale di ultimo grado nell'ambito del procedimento principale.

38. A tale proposito, secondo giurisprudenza costante, qualora un giudice nazionale, le cui decisioni non siano soggette a ricorso giurisdizionale, rilevi che l'interpretazione del diritto dell'Unione è necessaria per pervenire alla soluzione di una controversia ad esso sottoposta, l'articolo 267, terzo comma, TFUE gli impone di presentare alla Corte una domanda di pronuncia pregiudiziale [17].

17 Sentenze del 28 luglio 2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, punto 47), e del 4 ottobre 2018, Commissione/Francia (Anticipo d'imposta) (C-416/17, EU:C:2018:811, punto 108 e segg.).

39. Ai punti da 32 a 34 della sentenza Aquino del 15 marzo 2017 (C-3/16, EU:C:2017:209), la Corte ha ricordato che l'obbligo di adire la Corte in via pregiudiziale, stabilito dall'articolo 267, terzo comma, TFUE, rientra nell'ambito della cooperazione, istituita al fine di garantire la corretta applicazione e l'interpretazione uniforme del diritto dell'Unione nell'insieme degli Stati membri, fra i giudici nazionali, in quanto incaricati dell'applicazione del diritto dell'Unione, e la Corte. L'obbligo di adire la Corte, stabilito dall'articolo 267, terzo comma, TFUE, ha segnatamente l'obiettivo di evitare che in un qualsiasi Stato membro si consolidi una giurisprudenza nazionale in contrasto con le norme del diritto dell'Unione. Inoltre, un organo giurisdizionale di ultimo grado costituisce per definizione l'ultima istanza dinanzi alla quale i soggetti dell'ordinamento possono far valere i diritti ad essi riconosciuti dal diritto dell'Unione. Gli organi giurisdizionali di ultimo grado sono incaricati di assicurare a livello nazionale l'interpretazione uniforme delle norme giuridiche [18].

40. Secondo costante giurisprudenza della Corte, nell'ambito della cooperazione tra quest'ultima e i giudici nazionali istituita dall'articolo 267 TFUE, spetta esclusivamente al giudice nazionale, cui è stata sottoposta la controversia e che deve assumersi la responsabilità dell'emananda decisione giurisdizionale, valutare, alla luce delle particolari circostanze di ciascuna causa, sia la necessità di una pronuncia pregiudiziale per essere in grado di emettere la propria sentenza, sia la rilevanza delle questioni che sottopone alla Corte. Di conseguenza, se le questioni sollevate riguardano l'interpretazione del diritto dell'Unione, la Corte, in via di principio, è tenuta a statuire [19].

41. Tuttavia, il rifiuto della Corte di statuire su una questione pregiudiziale proposta da un giudice nazionale è possibile soltanto quando appaia in modo manifesto che l'interpretazione del diritto dell'Unione richiesta non ha alcun rapporto con la realtà effettiva o con l'oggetto della controversia nel procedimento principale, qualora la questione abbia natura ipotetica o, ancora, quando la Corte non disponga degli elementi di fatto e di diritto necessari per rispondere in modo utile alle questioni che le sono sottoposte [20].

42. Va osservato che l'articolo 94 del regolamento di procedura della Corte stabilisce i requisiti relativi al contenuto di una domanda di pronuncia pregiudiziale.

18 Le circostanze in cui un giudice le cui decisioni non siano impugnabili secondo l'ordinamento interno è tenuto a rivolgersi alla Corte sono state illustrate dalla Corte nella sentenza del 6 ottobre 1982, Cilfit e a. (C-283/81, EU:C:1982:335), e recentemente ricordate dalla Corte nelle sentenze del 28 luglio 2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, punti da 47 a 50), e del 4 ottobre 2018, Commissione/Francia (Anticipo d'imposta) (C-416/17, EU:C:2018:811, punto 108 e segg.). Pertanto, un giudice le cui decisioni non siano impugnabili secondo l'ordinamento interno è tenuto, qualora una questione di diritto dell'Unione sorga dinanzi al medesimo, a rivolgersi alla Corte, salvo che non abbia rilevato che la corretta applicazione del diritto dell'Unione *si imponga con tale evidenza da non lasciar spazio ad alcun ragionevole dubbio*. L'esistenza di una simile eventualità dev'essere valutata in funzione delle caratteristiche proprie del diritto dell'Unione, delle particolari difficoltà che la sua interpretazione presenta e del rischio di divergenze giurisprudenziali all'interno dell'Unione.

19 Sentenza del 22 settembre 2016, Microsoft Mobile Sales International e a. (C-110/15, EU:C:2016:717, punto 18).

20 Sentenza del 22 settembre 2016, Microsoft Mobile Sales International e a. (C-110/15, EU:C:2016:717, punto 19).

43. Nell'ordinanza del 12 maggio 2016, Security Service e a. (da C-692/15 a C-694/15, EU:C:2016:344, punto 18)[21], la Corte ha sottolineato che i requisiti concernenti il contenuto di una domanda di pronuncia pregiudiziale figurano espressamente nell'articolo 94 del regolamento di procedura, del quale si suppone che il giudice del rinvio, nell'ambito della cooperazione instaurata dall'articolo 267 TFUE, abbia conoscenza e che esso è tenuto a rispettare *scrupolosamente*[22].

44. Come si vedrà in seguito nelle presenti conclusioni, ho constatato che alcune questioni sollevate dal Consiglio di Stato purtroppo non rispettano in modo del tutto soddisfacente i requisiti di cui all'articolo 94 del regolamento di procedura della Corte. Ciò genera rammarico, in quanto, a mio avviso, la Corte non può dare una risposta utile alle questioni che il Consiglio di Stato era tenuto a sottoporre per chiarire l'interpretazione del diritto dell'Unione. In effetti, a mio avviso, la Corte non è stata messa in grado di chiarire alcune delle questioni di interpretazione del diritto dell'Unione che hanno suscitato un ragionevole dubbio tale da indurre il Consiglio di Stato a chiedere una pronuncia pregiudiziale almeno per quanto riguarda alcuni aspetti delle questioni sollevate.

B. Sulla prima questione

45. La prima questione sollevata dal Consiglio di Stato è divisa in due parti.

46. Con la prima parte della prima questione il Consiglio di Stato chiede alla Corte, in sostanza, se l'articolo 29 del regolamento n. 575/2013, l'articolo 10 del regolamento delegato n. 241/2014, gli articoli 16 e 17 della Carta e l'articolo 6, paragrafo 4, del regolamento n. 1024/2013 ostino a una normativa nazionale che impone una soglia di attivo pari a EUR 8 miliardi, al di sopra della quale la banca popolare è obbligata a trasformarsi in società per azioni[23].

47. Con la seconda parte della prima questione il Consiglio di Stato chiede alla Corte, in sostanza, se l'articolo 29 del regolamento n. 575/2013, l'articolo 10 del regolamento delegato n. 241/2014, gli articoli 16 e 17 della Carta e l'articolo 6, paragrafo 4, del regolamento n. 1024/2013 ostino a una normativa nazionale che, in caso di trasformazione di una banca popolare in società per azioni, consente all'ente di differire o limitare, anche per un tempo indeterminato, il rimborso delle azioni del socio recedente.

1. Ricevibilità della prima questione pregiudiziale

48. L'Unione di Banche Italiane, la Banca d'Italia, l'Amber Capital e il governo italiano ritengono che la prima questione sia in tutto o in parte irricevibile o, in subordine, che la Corte non sia competente a pronunciarsi.

21 Anche questo caso riguardava una richiesta di pronuncia pregiudiziale del Consiglio di Stato. V. anche ordinanza dell'8 giugno 2017, Lg Costruzioni (C-110/16, non pubblicata, EU:C:2017:446).

22 La Corte ha proseguito ai punti da 19 a 21 dell'ordinanza affermando di avere «più volte osservato che l'esigenza di giungere ad un'interpretazione del diritto dell'Unione che sia utile per il giudice nazionale impone che quest'ultimo definisca il contesto di fatto e di diritto in cui si inseriscono le questioni sollevate, o che esso spieghi almeno l'ipotesi di fatto su cui tali questioni sono fondate (...). Il giudice nazionale deve indicare parimenti le ragioni precise che l'hanno indotto a interrogarsi sull'interpretazione di determinate disposizioni del diritto dell'Unione e a reputare necessario sottoporre talune questioni pregiudiziali alla Corte. La Corte ha già dichiarato indispensabile che il giudice nazionale fornisca un minimo di spiegazioni dei motivi della scelta delle norme del diritto dell'Unione di cui chiede l'interpretazione e sul nesso intercorrente tra le disposizioni medesime e la normativa nazionale applicabile alla controversia di cui è investito. (...) È importante sottolineare che le notizie che vengono fornite e le questioni che vengono sottoposte con le decisioni di rinvio devono consentire alla Corte non solo di fornire soluzioni utili, ma anche di fornire ai governi degli Stati membri nonché alle altre parti interessate al procedimento la possibilità di presentare osservazioni a norma dell'articolo 23 dello statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea. Spetta a quest'ultima vigilare affinché tale possibilità sia salvaguardata, tenuto conto del fatto che, a norma di tale articolo, agli interessati vengono notificati solo i provvedimenti di rinvio corredati di una traduzione nella lingua ufficiale di ciascuno Stato membro, ad esclusione del fascicolo nazionale eventualmente trasmesso alla Corte dal giudice del rinvio (...)».

23 Il giudice del rinvio non fa riferimento, in detta questione, alle altre possibili alternative previste dal diritto italiano, ossia la riduzione dell'attivo della banca popolare oppure la liquidazione della stessa.

49. Mi sento di osservare che il giudice del rinvio ha fornito pochissime informazioni su cosa l'abbia indotto ad interrogarsi sull'interpretazione delle suddette disposizioni del diritto dell'Unione con riferimento all'adozione della soglia di EUR 8 miliardi da parte del legislatore italiano e della Banca d'Italia. Esso ha rilevato come i ricorrenti ritengano che la soglia sia eccessivamente bassa e che avrebbe dovuto essere fissata una soglia più elevata alla luce di quelle applicabili a livello dell'Unione. A tale riguardo, il giudice del rinvio si è limitato ad affermare di nutrire dubbi sulla fondatezza di tale argomento e di condividere l'analisi della Corte costituzionale, la quale ha ritenuto che la fissazione della soglia rientri nel libero potere decisionale del legislatore nazionale alla luce delle finalità della normativa nazionale in questione. Il giudice del rinvio ha inoltre evidenziato lo stretto nesso tra la soglia e i limiti imposti al rimborso delle azioni a seguito della conversione di una banca popolare in società per azioni.

50. A mio avviso, la prima questione nel suo complesso è irricevibile in quanto il giudice del rinvio non si è conformato all'articolo 94, lettera c), del regolamento di procedura della Corte. A tale riguardo, ritengo che il giudice del rinvio non abbia fornito «l'illustrazione dei motivi che [lo] hanno indotto (…) a interrogarsi sull'interpretazione o sulla validità di determinate disposizioni del diritto dell'Unione, nonché il collegamento che esso stabilisce tra dette disposizioni e la normativa nazionale applicabile alla causa principale». Pertanto, a parte la spiegazione alquanto succinta dei motivi che hanno indotto il giudice del rinvio ad interrogarsi sull'interpretazione dell'articolo 29 del regolamento n. 575/2013, dell'articolo 10 del regolamento delegato n. 241/2014, degli articoli 16 e 17 della Carta e dell'articolo 6, paragrafo 4, del regolamento n. 1024/2013, nella domanda di pronuncia pregiudiziale non vi è alcuna spiegazione sul rapporto tra dette disposizioni del diritto dell'Unione e la normativa nazionale applicabile al procedimento principale.

2. Sulla prima parte della prima questione pregiudiziale

a) Competenza della Corte

51. Oltre all'aspetto della ricevibilità della prima questione nel suo complesso, ritengo che sia necessario esaminare se la Corte sia competente a rispondere alla prima parte della prima questione, con particolare riguardo all'interpretazione degli articoli 16 e 17 della Carta, richiesta dal giudice del rinvio, in relazione alla previsione, da parte del legislatore italiano e della Banca d'Italia, della soglia di EUR 8 miliardi.

52. Secondo giurisprudenza costante, le esigenze derivanti dalla tutela dei diritti fondamentali vincolano gli Stati membri in tutti i casi in cui essi sono chiamati ad applicare il diritto dell'Unione ed essi sono tenuti, con ogni mezzo, a non disattenderle. Tuttavia, ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta, le disposizioni di quest'ultima si applicano «agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione». Inoltre, in virtù dell'articolo 6, paragrafo 1, TUE, la Carta non crea alcuna nuova competenza per l'Unione né modifica le sue competenze [24].

53. Poiché la decisione di rinvio non contiene alcun elemento concreto che consenta di ritenere che le disposizioni nazionali in questione le quali stabiliscono la soglia di EUR 8 miliardi costituiscano misure di attuazione del diritto dell'Unione, ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta, o presentino altri elementi di collegamento con quest'ultimo, ritengo che la Corte non sia competente a fornire l'interpretazione degli articoli 16 e 17 della Carta nell'ambito della prima parte della prima questione.

24 V., per analogia, ordinanza del 12 novembre 2010, Asparuhov Estov e a. (C-339/10, EU:C:2010:680, punti da 12 a 14 e giurisprudenza ivi citata).

b) Sul merito della prima parte della prima questione

54. Tuttavia, qualora la Corte (contrariamente alla mia opinione) ritenesse ricevibile la prima questione[25], sono del parere che l'articolo 29 del regolamento n. 575/2013, l'articolo 10 del regolamento delegato n. 241/2014 e l'articolo 6, paragrafo 4, del regolamento n. 1024/2013 non impongano né ostino a una normativa nazionale che prescrive una soglia di attivo di EUR 8 miliardi al di sopra della quale una banca popolare deve essere trasformata in società per azioni. In effetti, nessuna delle disposizioni dell'Unione in questione contiene norme recanti soglie di attivo per le banche o enti analoghi che ne impongano la trasformazione in società per azioni.

55. A tale riguardo, l'articolo 29 del regolamento n. 575/2013 e l'articolo 10 del regolamento delegato n. 241/2014 stabiliscono norme relative alla qualificazione degli strumenti di capitale emessi da mutue, società cooperative, enti di risparmio ed enti analoghi come capitale primario di classe 1 e, in particolare, le condizioni relative al rimborso di tali strumenti di capitale. Dette disposizioni non stabiliscono alcuna soglia di attivo o di capitale.

56. Inoltre, per quanto riguarda la pertinenza del regolamento n. 1024/2013, dal primo paragrafo dell'articolo 1 di tale regolamento risulta chiaramente che esso attribuisce alla BCE compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi. L'articolo 4, paragrafo 1, di tale regolamento prevede che la BCE abbia competenza esclusiva nell'assolvimento di nove compiti, a fini di vigilanza prudenziale, nei confronti di tutti gli enti creditizi stabiliti negli Stati membri partecipanti. Il quadro per l'espletamento di tali compiti è definito all'articolo 6 del regolamento n. 1024/2013 recante il titolo «Cooperazione con il [meccanismo di vigilanza unico (MVU)]».

57. L'articolo 6, paragrafo 4, del regolamento n. 1024/2013 enuncia i criteri per stabilire se l'esercizio dei nove compiti in questione è di competenza della BCE o se le autorità nazionali competenti assistono la BCE nell'assolvimento dei compiti ad essa conferiti dal regolamento n. 1024/2013[26]. In tal senso, la Corte ha dichiarato, al punto 40 della sentenza dell'8 maggio 2019, Landeskreditbank Baden-Württemberg/BCE (C-450/17 P, EU:C:2019:372), che, «conformemente all'articolo 6, paragrafo 6, del regolamento n. 1024/2013, le autorità nazionali competenti assolvono e sono responsabili dei compiti di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettere b), da d) a g) e i) di detto regolamento, e adottano tutte le pertinenti decisioni di vigilanza in relazione agli enti creditizi menzionati all'articolo 6, paragrafo 4, primo comma, vale a dire quelli che, conformemente ai criteri elencati in quest'ultima disposizione, sono "meno significativi"».

58. Uno dei parametri stabiliti dall'articolo 6, paragrafo 4, del regolamento n. 1024/2013 per determinare se un ente creditizio non sia «meno significativo» è se il valore totale del suo attivo supera EUR 30 miliardi. Detta soglia di EUR 30 miliardi, tuttavia, non ha alcun collegamento con la soglia di EUR 8 miliardi fissata dal legislatore italiano e dalla Banca d'Italia di cui trattasi nel procedimento principale.

59. Pertanto, ritengo che l'articolo 29 del regolamento n. 575/2013, l'articolo 10 del regolamento delegato n. 241/2014 e l'articolo 6, paragrafo 4, del regolamento n. 1024/2013 non impongano né ostino a una normativa nazionale che prescrive una soglia di attivo di EUR 8 miliardi al di sopra della quale una banca popolare deve essere trasformata in società per azioni.

25 Anche se la Corte dovesse ritenere ricevibile la prima parte della prima questione, ritengo, come indicato ai paragrafi da 52 a 54 delle presenti conclusioni, che la Corte non sia competente a fornire un'interpretazione degli articoli 16 e 17 della Carta nel presente contesto.

26 Nella sentenza dell'8 maggio 2019, Landeskreditbank Baden-Württemberg/BCE (C-450/17 P, EU:C:2019:372), la Corte ha dichiarato che le autorità nazionali competenti assistono la BCE mediante un'attuazione decentralizzata di alcuni compiti nei confronti di enti creditizi meno significativi.

c) Sul merito della seconda parte della prima questione e della quarta questione

60. Con la quarta questione, il giudice del rinvio chiede alla Corte se l'articolo 29 del regolamento n. 575/2014 e l'articolo 10 del regolamento delegato n. 241/2014 ostino a una normativa nazionale che consente a una banca popolare trasformata in società per azioni di rinviare il rimborso delle azioni detenute da un socio per un periodo illimitato e di limitarne in tutto o in parte l'importo.

61. Dato che sia la seconda parte della prima questione che la quarta questione riguardano le norme sul rimborso delle azioni detenute da un socio di una banca popolare in seguito alla sua conversione in società per azioni, può essere opportuno affrontare dette questioni congiuntamente. Con le sue questioni pregiudiziali, il giudice del rinvio chiede se e in quale misura una banca popolare trasformata in società per azioni abbia il diritto, in particolare ai sensi dell'articolo 29 del regolamento n. 575/2013 e dell'articolo 10 del regolamento delegato n. 241/2014, di limitare e rinviare il rimborso delle azioni.

62. Nelle loro osservazioni scritte dinanzi a questa Corte, tutti gli intervenuti, con l'eccezione di OC e altri, ritengono che il combinato disposto dell'articolo 29 del regolamento n. 575/2013 e dell'articolo 10 del regolamento delegato n. 241/2014 non osti a una normativa nazionale, quale quella prevista dall'articolo 1 del decreto-legge n. 3/2015 (convertito con modificazioni dalla legge n. 33/2015), come interpretata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 99/2018, che consente alla banca popolare di rinviare il rimborso per un periodo illimitato e di limitarne in tutto o in parte l'importo.

63. Per contro, OC e altri ritengono che l'articolo 29 del regolamento n. 575/2013 e l'articolo 10 del regolamento delegato n. 241/2014 ostino a una normativa nazionale che consente alla banca popolare di rinviare il rimborso per un periodo illimitato e di limitare in tutto o in parte l'importo. Ritengono, in particolare, che l'espressione «per un periodo illimitato» di cui all'articolo 10, paragrafo 2, secondo comma, del regolamento delegato n. 241/2014 non si riferisca alla possibilità di rinviare il rimborso, ma solo alla possibilità di limitarne l'importo.

64. La questione da affrontare è, quindi, se e in quale misura un ente possa rinviare per un periodo illimitato il rimborso del capitale e in quale misura possa limitare l'importo da rimborsare. Propongo di esaminare la questione alla luce, in primo luogo, dell'articolo 29 del regolamento n. 575/2013 e dell'articolo 10 del regolamento delegato n. 241/2014, in secondo luogo, dell'articolo 6, paragrafo 4, del regolamento n. 1024/2013 e, in terzo luogo, degli articoli 16 e 17 della Carta.

1) Articolo 29 del regolamento n. 575/2013 e articolo 10 del regolamento delegato n. 241/2014 – Norme sui «fondi propri», in particolare, capitale primario di classe 1

65. A mio avviso, al fine di fornire una corretta interpretazione dell'articolo 29 del regolamento n. 575/2013 e dell'articolo 10 del regolamento delegato n. 241/2014, si deve esaminare non soltanto la lettera di tali disposizioni, ma anche il loro contesto e gli scopi perseguiti dai regolamenti in questione [27].

27 V. sentenza del 21 maggio 2015, Rosselle (C-65/14, EU:C:2015:339, punto 43 e giurisprudenza ivi citata).

66. Il regolamento n. 575/2013 e la direttiva 2013/36 [28] formano insieme il quadro giuridico di disciplina dell'accesso all'attività, il quadro di vigilanza e le norme prudenziali degli enti creditizi e delle imprese di investimento [29], congiuntamente denominati «enti» ai sensi del regolamento n. 575/2013 [30]. Secondo il considerando 7, il regolamento n. 575/2013 contiene, tra l'altro, i requisiti prudenziali per gli enti, requisiti correlati al funzionamento dei mercati dei servizi bancari e finanziari e che mirano a garantire la stabilità finanziaria degli operatori su tali mercati nonché un elevato livello di protezione degli investitori e dei depositanti.

67. Il regolamento n. 575/2013 e la direttiva 2013/36 si basano sulle misure definitive pubblicate dal Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria (CBVB) nel dicembre 2010, note come il quadro di Basilea III [31]. Il quadro di Basilea III, adottato sulla scia della crisi finanziaria mondiale del 2007-2008, ha cercato di affrontare alcune delle carenze del precedente quadro regolamentare per le banche, al fine di renderle più resilienti in periodi di stress. Parte di tale riforma comprendeva non solo l'aumento del livello dei requisiti patrimoniali delle banche, ma anche la necessità di un miglioramento qualitativo dei fondi propri delle banche [32]. Questi requisiti, che disciplinano sia la quantità sia la qualità dei fondi propri delle banche, sono stati adottati al fine di garantire che esse abbiano la capacità finanziaria di assorbire determinati livelli di rischio [33].

68. L'articolo 1, lettera a), del regolamento n. 575/2013 prevede che tale regolamento stabilisca norme uniformi concernenti i requisiti prudenziali generali in materia di «fondi propri» di un ente. L'articolo 4, paragrafo 1, punto 118, del regolamento n. 575/2013 stabilisce che per «fondi propri» si intende «la somma del capitale di classe 1 e del capitale di classe 2». Ai sensi dell'articolo 25 del regolamento n. 575/2003 «[i]l capitale di classe 1 di un ente consiste nella somma del capitale primario di classe 1 e del capitale aggiuntivo di classe 1 dell'ente».

69. L'articolo 26, paragrafo 1, lettera a), del regolamento n. 575/2013 prevede che gli strumenti di capitale che soddisfano le condizioni di cui all'articolo 28 o, ove applicabile, all'articolo 29, sono considerati come elementi del capitale primario di classe 1. L'articolo 27 del regolamento n. 575/2013, rubricato «Strumenti di capitale delle società mutue e cooperative, degli enti di risparmio e di enti analoghi inclusi negli elementi del capitale primario di classe 1», stabilisce che gli elementi del capitale primario di classe 1 includono tutti gli strumenti di capitale emessi da tali enti a norma di legge, purché siano rispettate le condizioni di cui all'articolo 28 o, ove applicabile, all'articolo 29.

70. L'articolo 28 del regolamento n. 575/2013 stabilisce le condizioni che devono essere soddisfatte affinché gli strumenti di capitale di un *ente* siano considerati strumenti del capitale primario di classe 1 e l'articolo 29 di detto regolamento stabilisce alcune modifiche all'articolo 28 che devono essere rispettate affinché gli strumenti di capitale emessi da *società mutue e cooperative, enti di risparmio ed enti analoghi* possano essere considerati strumenti del capitale primario di classe 1. Inoltre, l'articolo 30, lettera a), del regolamento n. 575/2013 prevede che, qualora non siano rispettate le condizioni di cui agli articoli 28 e 29 di tale regolamento, gli strumenti in questione cessano di essere considerati strumenti del capitale primario di classe 1.

28 Direttiva 2013/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento, che modifica la direttiva 2002/87/CE e abroga le direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE (GU 2013, L 176, pag. 338). Al punto 31 della sentenza del 7 agosto 2018, VTB Bank (Austria) (C-52/17, EU:C:2018:648), la Corte dichiara, «come si evince dal considerando 2 della direttiva 2013/36 e dal considerando 5 del regolamento n. 575/2013, che tale direttiva e tale regolamento, che devono essere letti in combinato disposto, forniscono il quadro normativo di disciplina, in particolare, della vigilanza e delle norme prudenziali per gli enti creditizi». Noto, tuttavia, che, stando al fascicolo dinanzi alla Corte, la direttiva 2013/36 non sembra avere alcuna rilevanza specifica nell'ambito del procedimento principale o delle questioni sollevate dal giudice del rinvio.

29 V. considerando 5 del regolamento n. 575/2013.

30 V. articolo 4, paragrafo 3, del regolamento n. 575/2013.

31 V. considerando 1 del regolamento n. 575/2013.

32 V. considerando 1 del regolamento n. 575/2013.

33 Ad esempio, ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 1, lettera a), del regolamento n. 575/2013, le banche devono avere un coefficiente di capitale primario di classe 1 del 4,5%. Il coefficiente di capitale primario di classe 1 è il capitale primario di classe 1 dell'ente espresso in percentuale dell'importo complessivo dell'esposizione al rischio. V. articolo 92, paragrafo 2), lettera a), del regolamento n. 575/2013.

71. Occorre pertanto sottolineare che le norme sulla qualificazione degli strumenti di capitale emessi da società mutue e cooperative, enti di risparmio ed enti analoghi come strumenti del capitale primario di classe 1 differiscono leggermente da quelle applicabili per quanto riguarda la qualificazione degli strumenti di capitale degli enti.

72. È l'applicazione delle norme sulla qualificazione degli strumenti di capitale emessi da società mutue e cooperative, enti di risparmio ed enti analoghi come strumenti del capitale primario di classe 1 e, in particolare, l'articolo 29, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 575/2013 e l'articolo 10 del regolamento delegato n. 241/2014 a costituire l'oggetto del procedimento principale.

73. Dall'articolo 28, paragrafo 1, lettere da e) a g), del regolamento n. 575/2013 risulta chiaramente che, affinché gli strumenti di capitale possano essere considerati strumenti del capitale primario di classe 1, tali strumenti devono, tra l'altro, essere perpetui, il valore nominale degli strumenti non può essere ridotto né ripagato, salvo, tra le altre ipotesi, in caso di liquidazione dell'ente, e le disposizioni che governano gli strumenti non possono indicare, tra l'altro, che il valore nominale degli strumenti sia o possa essere ridotto o ripagato in casi diversi dalla liquidazione dell'ente.

74. Nonostante tali norme che vietano, di fatto, il rimborso delle azioni, l'articolo 29, paragrafo 2, del regolamento n. 575/2013 contiene norme specifiche sul rimborso degli strumenti del capitale primario di classe 1 emessi da società mutue e cooperative, da enti di risparmio e da enti analoghi.

75. Così, l'articolo 29, paragrafo 2, lettera a), del regolamento n. 575/2013 prevede che un ente *rifiuti* il rimborso di strumenti del capitale primario di classe 1, *a meno che tale rifiuto non sia vietato o escluso dalla normativa nazionale*. Risulta dal fascicolo dinanzi alla Corte che tale divieto è effettivamente contenuto nella normativa italiana e che ai fatti del procedimento principale si applica l'articolo 29, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 575/2013, che prevede, in sostanza, che, se il rimborso non può essere rifiutato, «le disposizioni che governano gli strumenti autorizzano l'ente a *limitare* il rimborso» [34].

76. Le norme dettagliate relative a tali limitazioni sono contenute nell'articolo 10 del regolamento delegato n. 241/2014, adottato dalla Commissione sulla base del potere ad essa delegato ai sensi dell'articolo 29, paragrafo 6, del regolamento n. 575/2013 [35].

77. Dalla prima frase dell'articolo 10, paragrafo 2, del regolamento delegato n. 241/2014 emerge chiaramente che la capacità delle società mutue e cooperative, degli enti di risparmio e degli enti analoghi di limitare il rimborso di strumenti del capitale primario di classe 1 riguarda *tanto* il diritto di rinviare il rimborso *quanto* il diritto di limitarne l'importo. Ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 2, seconda frase, del regolamento delegato n. 241/2014, il diritto di rinviare il rimborso e il diritto di limitarne l'importo devono essere esercitati dall'ente interessato *in conformità all'articolo 10, paragrafo 3, di tale regolamento*. A tale riguardo, l'articolo 10, paragrafo 3, del regolamento delegato n. 241/2014 stabilisce che l'entità dei limiti al rimborso è determinata dall'ente sulla base della sua *situazione prudenziale in qualsiasi momento* e indica una serie di parametri o requisiti [36] che devono essere rispettati per poter procedere al rimborso.

34 Il corsivo è mio. Osservo che viene utilizzato solo il termine generale «limitare». Non vi è alcun riferimento alla possibilità di «rinviare» il rimborso. A mio avviso, questo perché la capacità di limitare include la capacità di rinviare.

35 Il considerando 128 del regolamento n. 575/2013 enuncia che «[l]a Commissione dovrebbe adottare i progetti di norme tecniche di regolamentazione elaborati dall'ABE in materia di società mutue, società cooperative, enti di risparmio o entità analoghe (...), mediante atti delegati a norma dell'articolo 290 TFUE e conformemente agli articoli da 10 a 14 del [regolamento (UE) n. 1093/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità bancaria europea), modifica la decisione n. 716/2009/CE e abroga la decisione 2009/78/CE della Commissione (GU 2010, L 331, pag. 12)]. È di particolare importanza che durante i lavori preparatori la Commissione svolga adeguate consultazioni, anche a livello di esperti. La Commissione e l'ABE dovrebbero garantire che tali norme e requisiti possano essere applicati da tutti gli enti interessati in maniera proporzionale alla natura, all'ampiezza e alla complessità di tali enti e delle loro attività».

36 I parametri o i requisiti di cui all'articolo 10, paragrafo 3, del regolamento delegato n. 241/2014 non sono di natura limitata e in tal modo, a mio avviso, consentono all'ente interessato di valutare la propria situazione prudenziale sulla base di altri parametri o requisiti.

78. A mio parere, dall'articolo 29 del regolamento n. 575/2013 e dall'articolo 10, paragrafi 2 e 3, del regolamento delegato n. 241/2014 emerge chiaramente che il legislatore europeo ha ritenuto che l'interesse pubblico a garantire un'opportuna salvaguardia prudenziale nei confronti dell'ente creditizio interessato sia prevalente rispetto agli interessi privati dei soci che intendono ottenere il rimborso delle proprie azioni. Di conseguenza, il rimborso può avere luogo solo in conformità ai requisiti di cui all'articolo 10, paragrafo 3, del regolamento delegato n. 241/2014.

79. Va sottolineato, tuttavia, che il diritto di rinviare e limitare il rimborso non è illimitato, ma è soggetto alla situazione prudenziale dell'ente. Una volta che i requisiti prudenziali di cui all'articolo 10, paragrafo 3, del regolamento delegato n. 241/2014 sono pienamente rispettati, il rimborso può aver luogo.

80. Atteso che il rimborso delle azioni può avvenire solo nella misura in cui la situazione prudenziale di un ente «*in qualsiasi momento*» [37] lo consenta, ritengo che l'articolo 10, paragrafo 2, del regolamento delegato n. 241/2014 debba essere interpretato nel senso che esso consente all'ente interessato di adempiere a tale mandato in qualsiasi momento. Poiché la situazione prudenziale di un ente non è statica ed evolve nel tempo, ritengo che il legislatore dell'Unione abbia redatto l'articolo 10, paragrafo 2, del regolamento delegato n. 241/2014 in termini ampi per conferire all'ente una flessibilità sufficiente a soddisfare i requisiti imposti dall'articolo 10, paragrafo 3, del regolamento delegato n. 241/2014. Pertanto, il rimborso delle azioni può essere rinviato per un periodo illimitato *fino a quando* non siano soddisfatti i requisiti prudenziali di cui all'articolo 10, paragrafo 3, del regolamento delegato n. 241/2014 e, a tale riguardo, anche gli importi da rimborsare possono essere limitati [38].

81. Se l'essenza degli interessi patrimoniali degli investitori nelle relative partecipazioni deve, ovviamente, essere rispettata – come del resto previsto dall'articolo 17, paragrafo 1, della Carta – i medesimi investitori devono anche essere posti in grado di rendersi conto che l'investimento in un ente creditizio operante in un mercato altamente regolamentato, secondo i termini della sua licenza bancaria, comporta vincoli particolari. Vi è un chiaro interesse pubblico a garantire che l'investimento nel capitale di un ente creditizio non venga improvvisamente ritirato, tanto meno in un momento in cui la stabilità finanziaria dell'ente creditizio stesso potrebbe essere messa a dura prova qualora ciò dovesse accadere. Questa è chiaramente la logica alla base del disposto di cui all'articolo 10, paragrafo 3, del regolamento delegato n. 241/2014.

82. Ritengo pertanto che l'articolo 29 del regolamento n. 575/2013 e l'articolo 10, paragrafo 2, del regolamento delegato n. 241/2014 non ostino a una normativa nazionale che consente a una banca popolare di rinviare il rimborso per un periodo illimitato e di limitarne l'importo in tutto o in parte fino a quando e nella misura in cui siano soddisfatti i requisiti prudenziali di cui all'articolo 10, paragrafo 3, del regolamento delegato n. 241/2014.

2) Articolo 6, paragrafo 4, del regolamento n. 1024/2013

83. Atteso che l'articolo 6, paragrafo 4, del regolamento n. 1024/2013 definisce i criteri per stabilire se l'esercizio dei nove compiti elencati nell'articolo 4, paragrafo 1, di detto regolamento debba essere di competenza della BCE o se, invece, le autorità nazionali competenti debbano assistere la BCE nello svolgimento dei compiti a essa conferiti dal regolamento n. 1024/2013, non vedo – e lo stesso giudice del rinvio non ha spiegato – la pertinenza di tale disposizione nell'ambito del rimborso di azioni di cui all'articolo 29 del regolamento n. 575/2013 e all'articolo 10, paragrafi 2 e 3, del regolamento delegato n. 241/2014.

37 V. articolo 10, paragrafo 3, del regolamento delegato n. 241/2014.

38 Il rispetto di tali norme può essere oggetto di controllo da parte dei giudici nazionali per garantire che gli azionisti non risultino vincolati «ingiustamente».

3) Articoli 16 e 17 della Carta

84. Ai punti da 41 a 46 della sentenza del 22 gennaio 2013, Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28), la Corte di giustizia ha statuito che la tutela conferita dall'articolo 16 della Carta implica la libertà di esercitare un'attività economica o commerciale, la libertà contrattuale e la libera concorrenza. Inoltre, conformemente alla giurisprudenza della Corte, la libertà d'impresa non costituisce una prerogativa assoluta, bensì deve piuttosto essere presa in considerazione in relazione alla sua funzione sociale. Alla luce di tale giurisprudenza e in considerazione del tenore dell'articolo 16 della Carta, che si distingue da quello relativo alle altre libertà fondamentali sancite nel titolo II della stessa pur essendo simile a quello di talune disposizioni del successivo titolo IV, la libertà d'impresa può essere soggetta ad un ampio ventaglio di interventi dei poteri pubblici suscettibili di stabilire, nell'interesse generale, limiti all'esercizio dell'attività economica.

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

86. Poiché i diritti garantiti dagli articoli 16 e 17, paragrafo 1, della Carta non sono assoluti, il loro esercizio può essere assoggettato a limitazioni giustificate da finalità di interesse generale perseguite dall'Unione europea. Ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta, eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciute dalla Carta devono essere previste dalla legge, rispettarne il contenuto essenziale e, nel rispetto del principio di proporzionalità, essere necessarie e rispondere effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione europea o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui.

87. Per evitare ripetizioni, propongo di esaminare la possibilità di limitare i diritti riconosciuti e tutelati dagli articoli 16 e 17, paragrafo 1, della Carta nel contesto della seconda questione, congiuntamente alla giustificazione delle restrizioni alla libertà di stabilimento e/o alla libera circolazione dei capitali [39].

C. Sulla seconda questione

88. Con la seconda questione, il giudice del rinvio chiede se l'articolo 3 TFUE in materia di concorrenza nel mercato interno e gli articoli 63 e segg. TFUE in materia di libera circolazione dei capitali ostino a una normativa nazionale che impone una soglia di attivo per l'esercizio di attività bancarie da parte di una banca popolare e impone la trasformazione della banca popolare di cui trattasi in società per azioni qualora essa superi tale soglia.

89. Il giudice del rinvio rileva che i ricorrenti nel procedimento principale dubitano che la soglia di EUR 8 miliardi sia compatibile con le norme in materia di mercato interno e di libera circolazione dei capitali. Essi ritengono che una soglia così bassa non consenta di ridefinire i parametri delle banche in questione in modo realmente consono agli obiettivi perseguiti da tali norme. Il giudice del rinvio ritiene, tuttavia, che i ricorrenti non abbiano fornito argomenti convincenti a sostegno della loro posizione secondo cui l'assetto organizzativo e funzionale di una banca popolare non più di esigue dimensioni non nuoce ad un soddisfacente rispetto delle regole prudenziali di settore.

39 Nell'esaminare se una restrizione imposta dal diritto nazionale alla libera circolazione dei capitali o alla libertà di stabilimento sia giustificata, tra l'altro, da ragioni imperative di interesse generale, la compatibilità della disposizione contesta con il diritto dell'Unione deve essere esaminata alla luce tanto delle eccezioni alla libera circolazione dei capitali o alla libertà di stabilimento previste dal Trattato FUE e dalla giurisprudenza della Corte, da un lato, quanto dei diritti fondamentali garantiti dalla Carta, dall'altro [v., in tal senso, sentenza del 21 maggio 2019, Commissione/Ungheria (Usufrutto su terreni agricoli) (C-235/17, UE:C:2019:432, punti da 59 a 66 e giurisprudenza ivi citata].

90. L'Unione di Banche Italiane, la Banca d'Italia e la Amber Capital ritengono che la seconda questione sia irricevibile in quanto il giudice del rinvio non ha indicato come le norme nazionali in questione limitino la libera circolazione. Il governo italiano ritiene che la Corte non sia competente a rispondere a questa domanda, in quanto le disposizioni nazionali in questione non riguardano il mercato interno ma solo il mercato italiano. Esso ritiene che si debba dimostrare che la normativa nazionale abbia incidenza transfrontaliera. La Commissione ritiene che la seconda questione sia irricevibile con riferimento alla parte relativa all'articolo 3 TFUE.

91. Come indicato dalla Commissione nelle sue osservazioni, dalla domanda di pronuncia pregiudiziale non è chiaro quale sia la rilevanza dell'articolo 3 TFUE nell'ambito della seconda questione sollevata dal giudice del rinvio. L'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), TFUE stabilisce che *l'Unione ha competenza esclusiva* nella definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno.

92. Pertanto, ritengo che questa parte della seconda questione sia irricevibile per inosservanza dell'articolo 94, lettera c), del regolamento di procedura della Corte, in quanto il giudice del rinvio non ha fornito l'illustrazione dei motivi che l'hanno indotto a interrogarsi sull'interpretazione dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), TFUE e sul collegamento tra detta disposizione e l'articolo 1 del decreto-legge n. 3/2015 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 33/2015), citato nella seconda questione del giudice del rinvio.

93. Per quanto riguarda l'interpretazione degli articoli 63 e segg. TFUE sulla libera circolazione dei capitali chiesta dal giudice del rinvio, quest'ultimo ha rilevato che i ricorrenti dinanzi ad esso hanno sostenuto che la fissazione di una soglia minima di EUR 8 miliardi di attivo, che, qualora superata, impone ad una banca popolare di convertirsi in una società per azioni per mantenere la sua attività bancaria, può creare condizioni sfavorevoli alla persistente validità di un siffatto modello organizzativo e porrebbe le rimanenti banche popolari – che devono operare entro limiti dimensionali eccessivamente esigui – in una posizione meno favorevole rispetto ad altri enti analoghi in altri Stati membri.

94. Non posso fare a meno di osservare che questa parte della domanda di pronuncia pregiudiziale in merito all'articolo 63 TFUE sembra particolarmente laconica.

95. Va osservato che il Consiglio di Stato, nella sua seconda questione, ha fatto specifico riferimento all'articolo 63 TFUE sulla libera circolazione dei capitali. La Commissione ha tuttavia osservato che, in astratto, sia l'articolo 49 TFUE sulla libertà di stabilimento sia l'articolo 63 TFUE sulla libera circolazione dei capitali potrebbero applicarsi alla normativa nazionale sulle banche popolari. Ha aggiunto tuttavia che, date le caratteristiche delle banche popolari e, in particolare, il numero massimo di azioni che un socio può detenere, è difficile immaginare come possa essere applicabile l'articolo 49 TFUE. Il governo italiano ritiene che, dato che le disposizioni nazionali in questione riguardano la forma giuridica di un ente creditizio, l'articolo 49 TFUE sulla libertà di stabilimento sarebbe applicabile in presenza di una dimensione internazionale.

96. Da giurisprudenza costante emerge chiaramente che, per determinare se l'articolo 49 TFUE sulla libertà di stabilimento e/o l'articolo 63 TFUE sulla libera circolazione dei capitali possa essere applicabile, dev'essere preso in considerazione l'oggetto della normativa in questione [40].

97. Ai punti da 39 a 44 della sentenza dell'11 novembre 2010, Commissione/Portogallo (C-543/08, EU:C:2010:669), la Corte ha rilevato che le disposizioni nazionali applicabili alla detenzione da parte di un cittadino dello Stato membro interessato, nel capitale di una società stabilita in un altro Stato membro, di una partecipazione tale da conferirgli una sicura influenza sulle decisioni della società e da consentirgli di indirizzarne le attività ricadono nell'ambito di applicazione ratione materiae

40 V. sentenza del 21 giugno 2018, Fidelity Funds e a.(C-480/16, EU:C:2018:480, paragrafo 33).

dell'articolo 49 TFUE sulla libertà di stabilimento. Ricadono nell'ambito delle prescrizioni di cui all'articolo 63 TFUE, relativo alla libera circolazione dei capitali, in particolare gli investimenti diretti, ossia gli investimenti di qualsiasi tipo effettuati dalle persone fisiche o giuridiche ed aventi lo scopo di stabilire o mantenere legami durevoli e diretti tra il finanziatore e la società cui tali fondi sono destinati per l'esercizio di un'attività economica. Tale obiettivo presuppone che le azioni detenute dall'azionista conferiscano a quest'ultimo la capacità di partecipare effettivamente alla gestione di tale società o al suo controllo. Una normativa nazionale che non è destinata ad applicarsi esclusivamente alle partecipazioni tali da conferire una sicura influenza sulle decisioni di una società e da consentire di indirizzarne le attività, ma che si applichi indipendentemente dall'entità della partecipazione detenuta da un azionista in una società, può rientrare nell'ambito di applicazione sia dell'articolo 49 TFUE, sia dell'articolo 63 TFUE.

98. In mancanza di criteri nella richiesta di pronuncia pregiudiziale che mi permettano di stabilire quale delle due libertà fondamentali sia applicabile, o se entrambe lo siano, propongo di esaminare la presente questione alla luce tanto dell'articolo 49 TFUE quanto dell'articolo 63 TFUE.

99. A mio avviso, una normativa nazionale che prevede una soglia di attivo per l'esercizio dell'attività bancaria da parte di una banca popolare e impone la trasformazione di tale banca in società per azioni qualora essa superi tale soglia – ponendola altrimenti di fronte all'eventualità della liquidazione o della privazione del diritto di esercitare l'attività bancaria – costituisce una restrizione tanto alla libertà di stabilimento quanto alla libera circolazione dei capitali [41]. Una siffatta normativa può ridurre l'interesse degli investitori in Italia, in altri Stati membri e anche in Stati terzi ad acquisire una partecipazione nel capitale di una banca popolare [42].

1. Giustificazione

100. Una restrizione alla libertà di stabilimento può essere ammessa solo se giustificata da motivi imperativi d'interesse generale [43]. Inoltre, la libera circolazione dei capitali può essere limitata dalla legislazione nazionale solo se giustificata da una delle ragioni di cui all'articolo 65 TFUE o da motivi imperativi di interesse generale quali definiti dalla giurisprudenza della Corte, nella misura in cui non esistano misure di armonizzazione a livello dell'Unione europea che garantiscano la tutela di tali interessi.

101. Inoltre, occorre ricordare che i diritti garantiti dagli articoli 16 e 17, paragrafo 1, della Carta non sono assoluti, e che il loro esercizio può essere soggetto a restrizioni giustificate da obiettivi di interesse generale perseguiti dall'Unione europea.

41 Secondo giurisprudenza costante, anche se il Trattato non definisce le nozioni di movimenti di capitali e di pagamenti, la direttiva del Consiglio 88/361/CEE, del 24 giugno 1988, per l'attuazione dell'articolo 67 del Trattato (GU 1988, L 178, pag. 5), unitamente alla nomenclatura ad essa allegata, può essere utilizzata per definire la nozione di movimenti di capitali. Infatti, i punti I e III della nomenclatura riportata nell'allegato I della direttiva 88/361, nonché le note esplicative che l'accompagnano, indicano che l'investimento diretto sotto forma di partecipazione a un'impresa attraverso il possesso di azioni nonché l'acquisto di titoli sul mercato dei capitali costituiscono movimenti di capitali ai sensi dell'articolo 56 CE. In forza di tali note esplicative, l'investimento diretto, in particolare, è caratterizzato dalla possibilità di partecipare effettivamente alla gestione di una società e al suo controllo. V. sentenza del 13 maggio 2003, Commissione/Spagna (C-463/00, EU:C:2003:272, punti 52 e 53 e giurisprudenza ivi citata).

42 Ciò vale in particolare se si considera che gli investitori possono incontrare successivamente difficoltà a ottenere il rimborso dei loro investimenti di capitale alla luce delle norme contenute nell'articolo 29 del regolamento n. 575/2013 e nell'articolo 10 del regolamento delegato n. 241/2014.

43 V. sentenza del 25 ottobre 2017, Polbud – Wykonawstwo (C-106/16, EU:C:2017:804, punto 52).

102. Nel caso di specie, il giudice del rinvio ha indicato nella sua domanda di pronuncia pregiudiziale che le disposizioni nazionali in questione mirano, da un lato, a stabilire un giusto equilibrio tra la forma giuridica e le dimensioni di una banca popolare e, dall'altro, a rispettare le norme prudenziali dell'Unione [44]. Secondo il giudice del rinvio, esse sono quindi finalizzate a rendere la disciplina delle banche popolari nazionali più coerente con le dinamiche proprie del mercato europeo di riferimento, garantendo una maggiore competitività di tali enti e promuovendo una maggiore trasparenza nella loro organizzazione, operatività e funzionalità.

103. A mio avviso, le restrizioni alla libertà di stabilimento e/o alla libera circolazione dei capitali e ai diritti garantiti dagli articoli 16 e 17, paragrafo 1, della Carta che risultano dalla legislazione italiana del 2015 possono, almeno in linea di principio, essere giustificate per i motivi esposti dal Consiglio di Stato [45]. Come ho già indicato, le restrizioni in questione sembrano essere finalizzate a garantire una sana governance e la stabilità del settore bancario nel suo complesso in Italia e, in particolare, del settore bancario cooperativo in detto Stato membro [46]. A tale riguardo, l'importanza della stabilità del settore bancario, e invero – in alcuni casi specifici – delle singole banche, è stata sottolineata dalla Corte nella sentenza del 20 settembre 2016, Ledra Advertising e altri/Commissione e BCE (da C-8/15 P a C-10/15 P, EU:C:2016:701, punto 72) [47].

104. Se, come sostenuto dai ricorrenti dinanzi al giudice del rinvio, questa restrizione sulla soglia massima dell'attivo ha implicazioni per l'attività delle banche cooperative, questo è invero un altro modo di dire che il legislatore italiano ha stabilito che questo particolare modello bancario rappresenta un rischio prudenziale per il suo sistema bancario, cosicché queste banche devono accontentarsi di avere una ridotta base di capitale. Per tutti i motivi sopra esposti, questo è un giudizio che il legislatore italiano, almeno in linea di principio, era quanto meno legittimato ad adottare. Inoltre, è evidente, a mio avviso, l'interesse pubblico ad assicurare che il capitale di una banca non venga improvvisamente ritirato, con la conseguente esposizione della banca stessa – e, di fatto, più in generale, del settore bancario italiano – all'instabilità prudenziale [48].

105. È tuttavia necessario che le restrizioni in questione, che si tratti della libertà di stabilimento o della libera circolazione dei capitali, o dei diritti riconosciuti e tutelati dagli articoli 16 e 17, paragrafo 1, della Carta, siano idonee a garantire il conseguimento dello scopo perseguito e non eccedano quanto necessario per raggiungerlo [49].

106. Spetta in ultima analisi al giudice nazionale, che è il solo competente a valutare i fatti della controversia principale e ad interpretare il diritto nazionale, stabilire se nel caso di specie siano soddisfatti tali requisiti di necessità e proporzionalità.

107. È chiaro che la Corte, chiamata a fornire risposte utili al giudice nazionale nell'ambito di una domanda di pronuncia pregiudiziale, può fornire orientamenti, sulla base del fascicolo ad essa sottoposto, per consentire al giudice del rinvio di pronunciarsi. Tuttavia, data la mancanza di informazioni nel fascicolo dinanzi alla Corte sulla suddetta questione, che trova riflesso nella scarsità delle osservazioni fornite dalle parti su questo punto – senza dubbio perché esse hanno ritenuto in larga misura che la questione fosse irricevibile o che la Corte non fosse competente –, mi trovo nell'impossibilità di fornire indicazioni effettive in materia. Rilevo, a tal riguardo, che la Commissione

44 Quest'ultimo aspetto riguarda, a mio avviso, la questione del rimborso delle azioni piuttosto che la soglia di EUR 8 miliardi. In ultima analisi, tuttavia, ritengo che le suddette questioni siano intimamente connesse in quanto fanno parte dello stesso pacchetto legislativo nazionale.

45 V. paragrafi 9 e 103 delle presenti conclusioni.

46 V., ad esempio, paragrafi 2 e 3 delle presenti conclusioni.

47 V. altresì sentenza del 19 luglio 2016, Kotnik e a. (C-526/14, EU:C:2016:570, punto 50).

48 V. paragrafo 82 delle presenti conclusioni.

49 V, in tal senso, sentenza del 25 ottobre 2017, Polbud – Wykonawstwo (C-106/16, EU:C:2017:804, punti 52 e 59). Al punto 60 della sentenza del 21 maggio 2019, Commissione/Ungheria (Usufrutto su terreni agricoli) (C-235/17, EU:C:2019:432), la Corte ha dichiarato che una misura che limita la libera circolazione dei capitali potrebbe essere giustificata, tra l'altro, dai motivi menzionati all'articolo 65 TFUE, purché rispetti il principio di proporzionalità.

si limita ad affermare che la soglia di EUR 8 miliardi sembra giustificata dal perseguimento di una sana governance societaria e di un buon andamento dell'attività bancaria, che sono a loro volta funzionali alla stabilità bancaria e finanziaria. La Commissione sostiene che la soglia di EUR 8 miliardi di attivo non appare irragionevole ai fini di una necessaria distinzione tra banche di modeste dimensioni, in cui il fenomeno cooperativo ha una sua realtà, e banche di dimensioni medio grandi, per le quali il peculiare regime giuridico delle banche popolari appare inadeguato.

108. Ritengo, di conseguenza, che gli articoli 49 e 63 e segg. TFUE e gli articoli 16 e 17, paragrafo 1, della Carta non ostino in linea di principio a una normativa nazionale che limita l'esercizio delle attività di una banca cooperativa entro una determinata soglia di attivo, imponendo che la banca interessata sia trasformata in una società per azioni qualora essa superi tale soglia, se detta normativa è adottata al fine di garantire una sana governance e la stabilità dell'intero settore bancario, o di una determinata parte di esso in uno Stato membro e la restrizione imposta dalla normativa sia necessaria per il conseguimento di detti scopi e abbia carattere di proporzionalità. Tuttavia, in ultima analisi, la valutazione della necessità e della proporzionalità di detta misura spetta al giudice del rinvio.

D. Sulla terza questione

109. Con la terza questione il giudice del rinvio chiede alla Corte, in sostanza, se le norme sugli aiuti di Stato di cui all'articolo 107 e segg. TFUE in materia di aiuti di Stato ostino a una normativa nazionale che impone la trasformazione della banca popolare in società per azioni in caso di superamento di una determinata soglia di attivo e prevede limitazioni al rimborso della quota del socio in caso di recesso, per evitare la possibile liquidazione della banca trasformata.

110. Il giudice del rinvio rileva che i ricorrenti dinanzi a esso intendono fare valere che una normativa nazionale che impone la trasformazione della banca popolare in società per azioni in caso di superamento di una determinata soglia di attivo e prevede limitazioni al rimborso della quota del socio in caso di recesso, per evitare la possibile liquidazione della banca trasformata, può collidere con le norme dell'Unione in materia di aiuti di Stato.

111. La Banca d'Italia, l'Amber Capital, il governo italiano e la Commissione ritengono che la misura in questione non costituisca un aiuto di Stato. OC e altri ritengono che la possibilità per una banca popolare convertita in società per azioni di rinviare senza limiti di tempo (indipendentemente dall'importo in questione) il rimborso delle azioni del socio in caso di recesso conferisca un indebito vantaggio alla banca convertita, in quanto essa può utilizzare i fondi in questione nella sua attività.

112. Secondo giurisprudenza costante, la qualificazione di una misura quale «aiuto di Stato», ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE richiede che siano soddisfatti *tutti* i presupposti seguenti. In primo luogo, deve trattarsi di un intervento dello Stato o effettuato mediante risorse statali. In secondo luogo, tale intervento deve poter incidere sugli scambi tra Stati membri. In terzo luogo, esso deve concedere un vantaggio al suo beneficiario. In quarto luogo, esso deve falsare o minacciare di falsare la concorrenza [50].

113. Lo stesso giudice del rinvio nutre dubbi circa la configurabilità di un aiuto di Stato, atteso che le risorse in questione non sono di natura pubblica bensì privata, in quanto provengono dai soci della banca. Inoltre, detto giudice ritiene che la misura in questione non sembra soddisfare il requisito della selettività, in quanto qualunque banca popolare interessata dalla riforma è soggetta alla disciplina limitativa.

50 V. sentenza del 29 luglio 2019, Azienda Napoletana Mobilità (C-659/17, EU:C:2019:633, punto 20 e giurisprudenza ivi citata).

114. In primo luogo, per quanto riguarda la condizione relativa all'intervento dello Stato, la Corte ha affermato, ai punti da 20 a 25 della sentenza del 13 settembre 2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671), che, affinché determinati vantaggi possano essere qualificati come «aiuti» ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, essi devono essere concessi direttamente o indirettamente mediante risorse statali ed essere imputabili allo Stato. Così, al fine di valutare l'imputabilità di una misura allo Stato, occorre esaminare se le autorità pubbliche siano state coinvolte nell'adozione di tale misura. Inoltre, per quanto concerne la condizione relativa a un intervento dello Stato o effettuato mediante risorse statali, essa è soddisfatta non solo quando gli aiuti sono concessi direttamente dallo Stato, ma anche quando sono concessi da enti pubblici o privati designati o istituiti da quest'ultimo al fine di gestire l'aiuto. Una misura può quindi rientrare nella nozione di «aiuto» sebbene non comporti un trasferimento di risorse statali. L'articolo 107, paragrafo 1, TFUE comprende quindi tutti gli strumenti finanziari che le autorità pubbliche possono realmente usare per sostenere imprese, a prescindere dal fatto che tali strumenti appartengano o meno permanentemente al patrimonio dello Stato. Anche se le somme corrispondenti alla misura di aiuto non sono permanentemente in possesso dell'Erario, il fatto che restino costantemente sotto controllo pubblico, e dunque a disposizione delle autorità nazionali competenti, è sufficiente perché esse siano qualificate come «risorse statali». Tuttavia la Corte ha anche affermato, al punto 26 della sentenza del 13 settembre 2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671), tra l'altro, che un'ipotesi siffatta deve essere distinta da quella in cui le imprese private non sono incaricate dallo Stato di gestire una risorsa statale, ma sono solamente vincolate a un obbligo di acquisto mediante risorse finanziarie proprie.

115. Così, al punto 34 della sentenza Eventech del 14 gennaio 2015 (C-518/13, EU:C:2015:2015:9), la Corte ha statuito che, ai fini della constatazione dell'esistenza di un aiuto di Stato, deve essere dimostrato un nesso sufficientemente diretto tra, da un lato, il vantaggio accordato al beneficiario e, dall'altro, una riduzione del bilancio statale o un rischio economico sufficientemente concreto di oneri gravanti su tale bilancio.

116. Le quattro condizioni richieste dall'articolo 107, paragrafo 1, TFUE perché una misura costituisca un aiuto di Stato sono cumulative. Il fatto che lo stesso giudice del rinvio abbia dichiarato che le risorse in questione *non sono di natura pubblica, bensì privata*, in quanto provengono dai soci delle banche in questione, è di per sé di importanza cruciale, poiché, ovviamente, non si può parlare di aiuti di Stato quando le risorse economiche in questione sono di natura privata. In tali circostanze, ritengo, sulla base delle informazioni molto limitate fornite dal giudice del rinvio, che, in assenza di interessamento di fondi pubblici, gli articoli 107 e segg. TFUE non ostino a una normativa nazionale che impone la trasformazione della banca popolare in società per azioni in caso di superamento di una determinata soglia di attivo e che prevede limitazioni al rimborso delle azioni dei soci in caso di recesso, per evitare la possibile liquidazione della banca trasformata.

117. In secondo luogo, a causa delle limitate informazioni contenute nella richiesta di pronuncia pregiudiziale, non sono in grado di valutare se le misure in questione abbiano o meno carattere selettivo. Sembrerebbe che il giudice del rinvio parta dal presupposto che solo la situazione delle banche popolari nei rispettivi confronti debba essere valutata in relazione alla questione della selettività. Il motivo di questa presunzione non è illustrato nella domanda di pronuncia pregiudiziale. Non sono tuttavia sicuro che altre banche o enti si trovino in una situazione paragonabile a quella delle banche popolari. Al punto 54 della sentenza del 21 dicembre 2016, Commissione/World Duty Free Group e a. (C-20/15 P e C-21/15 P, EU:C:2016:981), la Corte ha affermato che la valutazione del requisito di selettività del vantaggio richiede di stabilire se, nell'ambito di un dato regime giuridico, la misura nazionale in discussione sia tale da favorire «talune imprese o talune produzioni» rispetto ad altre che si trovino in una situazione fattuale e giuridica analoga, tenuto conto dell'obiettivo perseguito da detto regime, e che sono quindi oggetto di un trattamento differenziato idoneo, in sostanza, ad essere qualificato come discriminatorio.

118. In tali circostanze, ritengo che gli articoli 107 e segg. TFUE in materia di aiuti di Stato non ostino ad una normativa nazionale che impone la trasformazione di una banca popolare in società per azioni qualora essa superi una determinata soglia di attivo e che prevede limitazioni al rimborso delle azioni del socio in caso di recesso, per evitare la possibile liquidazione della banca trasformata, qualora le risorse in questione provengano dai soci della banca in questione e siano quindi di natura privata piuttosto che pubblica.

E. Sulla quinta questione

119. Con la quinta questione, il Consiglio di Stato chiede alla Corte, in sostanza, di valutare se l'articolo 10 del regolamento delegato n. 241/2014 sia compatibile con gli articoli 16 e 17 della Carta.

120. Ritengo che tale questione sia irricevibile in quanto non soddisfa i requisiti di cui all'articolo 94, lettera c), del regolamento di procedura della Corte. Il giudice del rinvio, a parte una brevissima esposizione degli argomenti dei ricorrenti su tale questione, non ha in alcun modo motivato le ragioni che l'hanno indotto a interrogarsi sulla validità dell'articolo 10 del regolamento delegato n. 241/2014.

121. Al riguardo, nella sua ordinanza di rinvio il giudice si è limitato a indicare che, secondo i ricorrenti, a prescindere dalla questione della compatibilità del nono aggiornamento della circolare n. 285 con l'articolo 10 del regolamento delegato n. 241/2014, occorre esaminare la legittimità di tale regolamento, in quanto la sua applicazione può comportare una sostanziale esclusione del rimborso delle azioni senza il contemperamento di un contestuale indennizzo.

122. Inoltre, poiché il giudice del rinvio non ha correttamente contestato la validità dell'articolo 10 del regolamento delegato n. 241/2014, tale disposizione deve essere considerata valida e compatibile con gli articoli 16 e 17 della Carta[51]. A tale riguardo, ritengo che, in assenza di prove o argomenti contrari da parte del giudice del rinvio, si presume che le limitazioni dei diritti riconosciuti e tutelati dagli articoli 16 e 17 della Carta imposte dalle regole e norme prudenziali di cui all'articolo 10 del regolamento delegato n. 241/2014 siano nell'interesse pubblico e rispettino il principio di proporzionalità.

VI. Conclusioni

123. Alla luce di quanto precede, qualora la Corte consideri ricevibili le questioni sollevate, ritengo che la Corte debba rispondere alle questioni sollevate dal Consiglio di Stato (Italia) come segue:

1) L'articolo 29 del regolamento n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento e che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012, l'articolo 10 del regolamento delegato n. 241/2014 della Commissione, del 7 gennaio 2014, che integra il regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda le norme tecniche di regolamentazione sui requisiti di fondi propri per gli enti, e l'articolo 6, paragrafo 4, del regolamento n. 1024/2013 del Consiglio, del 15 ottobre 2013, che attribuisce alla Banca centrale europea compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi, non impongono né ostano a una normativa nazionale che impone una soglia patrimoniale di EUR 8 miliardi al di sopra della quale una banca popolare deve essere trasformata in società per azioni.

51 Al punto 39 della sentenza del 14 giugno 2012, CIVAD (C-533/10, EU:C:2012:347), la Corte ha dichiarato che «[g]li atti delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione godono di una presunzione di validità, il che implica che essi producano effetti giuridici finché non siano stati revocati, annullati nel contesto di un ricorso per annullamento oppure dichiarati invalidi a seguito di un rinvio pregiudiziale o di un'eccezione di illegittimità».

2) L'articolo 29 del regolamento n. 575/2013 e l'articolo 10, paragrafo 2, del regolamento delegato n. 241/2014 non ostano a una normativa nazionale che consente a una banca popolare di rinviare il rimborso per un periodo illimitato e di limitarne l'importo in tutto o in parte fino a quando e nella misura in cui siano soddisfatti i requisiti prudenziali di cui all'articolo 10, paragrafo 3, del regolamento delegato n. 241/2014.

3) Gli articoli 49 e 63 e segg. TFUE e gli articoli 16 e 17, paragrafo 1, della Carta non ostano a una normativa nazionale che limita l'esercizio delle attività di banca cooperativa entro una determinata soglia di attivo, imponendo che la banca interessata sia trasformata in una società per azioni qualora essa superi tale soglia, se detta normativa è adottata al fine di garantire una sana governance e la stabilità dell'intero settore bancario, o di una determinata parte di esso, in uno Stato membro e la restrizione imposta dalla normativa sia necessaria per il conseguimento di detti scopi e abbia carattere di proporzionalità.

4) Gli articoli 107 e segg. TFUE in materia di aiuti di Stato non ostano a una normativa nazionale che impone la trasformazione di una banca popolare in società per azioni qualora essa superi una determinata soglia di attivo e che prevede limitazioni al rimborso della quota del socio in caso di recesso, per evitare la possibile liquidazione della banca trasformata, qualora le risorse in questione provengano dai soci della banca in questione e siano quindi di natura privata piuttosto che pubblica.