CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL GERARD HOGAN
prezentate la 11 februarie 2020[1]

Cauza C-686/18

OC și alții,
Adusbef,
Federconsumatori,
PB și alții,
QA și alții
împotriva
Banca d'Italia,
Presidenza del Consiglio dei Ministri,
Ministero dell'Economia e delle Finanze,
interveniente:
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 și alții

[cerere de decizie preliminară formulată de Consiglio di Stato (Italia)]

„Cerere de decizie preliminară – Regulamentul (UE) nr. 575/2013 – Articolul 29 – Regulamentul delegat (UE) nr. 241/2014 – Articolul 10 – Regulamentul (UE) nr. 1024/2013 – Articolul 6 alineatul (4) – Articolele 16, 17 și 52 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene – Dreptul societăților – Articolele 49 și 63 TFUE – Prag al activelor de 8 miliarde de euro peste care o bancă populară este obligată să se transforme în societate pe acțiuni – Dreptul societății să amâne sau să limiteze, inclusiv pe termen nedeterminat, răscumpărarea acțiunilor asociatului care s-a retras"

1 Limba originală: engleza.

I. Observații introductive

1. Băncile cooperatiste au o tradiție îndelungată în numeroase state europene. Aceasta a început la mijlocul secolului al XIX-lea cu înființarea Volksbanken în Germania și a societăților de credit imobiliar în Marea Britanie. Aceste instituții de credit de tip cooperatist sau mutual au urmat în general principiul „o persoană, un vot”. Aceste bănci au fost înființate inițial ca alternativă la băncile comerciale tradiționale cu scop lucrativ. Băncile cooperatiste urmăreau să promoveze economisirea, să permită accesul la capital întreprinderilor mici și mijlocii și, în general, să promoveze un sentiment de responsabilitate fiscală din partea membrilor lor.

2. Multe s-au schimbat în ultimii 150 de ani. Instituirea unor sisteme de plăți integrate și globalizate, precum și – astfel cum a arătat ultimul deceniu într-un mod mult prea brutal – necesitatea crescută de supraveghere și de reglementare bancară au ridicat întrebări cu privire la sustenabilitatea viitoare a acestui model bancar tradițional. Această situație se regăsește, probabil, în special în cazul în care astfel de bănci dispun de o bază de active semnificativă, astfel încât eșecul unei asemenea bănci ar putea reprezenta o amenințare sistemică pentru sistemul bancar local și, în acest sens, după cum au ilustrat tot evenimentele din 2008, pentru sistemul bancar european în sens larg.

3. Toate acestea au determinat reforme legislative într-o serie de state membre, stimulate, probabil, de experiența colapsurilor bancare la scară largă (sau chiar de riscul unor astfel de colapsuri) în mai multe state membre începând din anul 2008. Mai precis, principiul reciprocității face ca aceste instituții să fie lipsite de reacție la voința investitorilor. Există de asemenea opinia că guvernanța corporativă a unor astfel de instituții și accesul general la piețele de capital ar fi îmbunătățite dacă aceste instituții și-ar schimba statutul de la cel de mutualitate la cele de societate publică convențională care tranzacționează pe piețele publice de capital.

4. Toate acestea formează cadrul general al prezentei cauze. Prin urmare, în esență recurenții din prezenta procedură urmăresc să pună la îndoială compatibilitatea legislației naționale italiene adoptate recent, în anul 2015, cu cerințele legislației Uniunii în circumstanțele pe care le vom descrie în continuare. Principala caracteristică a acestei legislații este că a stabilit un nivel maxim al activelor fixe de 8 miliarde de euro pe care o bancă cooperatistă îl poate deține.

5. Mai precis, această cerere de decizie preliminară privește interpretarea articolelor 3, 63 și 107 și următoarele din Tratatul FUE, a articolelor 16, 17 și 52 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”), a articolului 29 din Regulamentul (UE) nr. 575/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 iunie 2013 privind cerințele prudențiale pentru instituțiile de credit și firmele de investiții și de modificare a Regulamentului (UE) nr. 648/2012 [2], a articolului 6 alineatul (4) din Regulamentul (UE) nr. 1024/2013 al Consiliului din 15 octombrie 2013 de conferire a unor atribuții specifice Băncii Centrale Europene în ceea ce privește politicile legate de supravegherea prudențială a instituțiilor de credit [3] și a articolului 10 din Regulamentul delegat (UE) nr. 241/2014 al Comisiei din 7 ianuarie 2014 de completare a Regulamentului (UE) nr. 575/2013 al Parlamentului European și al Consiliului cu privire la standardele tehnice de reglementare pentru cerințele de fonduri proprii în cazul instituțiilor [4].

2 JO 2013, L 176, p. 1.

3 JO 2013, L 287, p. 63.

4 JO 2014, L 74, p. 8.

6. Cererea, care a fost depusă de Consiglio di Stato (Consiliul de Stat, Italia) la grefa Curții, la 5 noiembrie 2018, a fost formulată în cadrul unui litigiu între OC și alții, Adusbef, Federconsumatori, PB și alții și QA și alții, pe de o parte, și Banca d'Italia, Presidenza del Consiglio dei Ministri (Președinția Consiliului de Miniștri), Ministero dell'economia e delle Finanze (ministrul economiei și finanțelor), pe de altă parte. Ne oprim aici pentru a observa că OC, PB și QA sunt denumiri anonimizate date unor grupuri separate de acționari mutuali ai diferitor bănci cooperatiste italiene („banche popolari" sau „bănci populare").

7. Procedura în fața Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) privește legalitatea anumitor acte adoptate de legiuitorul italian și de Banca d'Italia, care în esență, în primul rând, stabilesc un prag al activelor sau al capitalului de 8 miliarde de euro pentru băncile populare și, în al doilea rând, permit unei asemenea bănci ca, odată ce s-a transformat în societate pe acțiuni, să amâne pentru o perioadă nedeterminată răscumpărarea acțiunilor deținute de un acționar care se retrage și să limiteze în tot sau în parte cuantumul acesteia.

8. În conformitate cu dispozițiile naționale în cauză, atunci când pragul de 8 miliarde de euro este depășit, o bancă populară are trei opțiuni: (i) își poate reduce activele sau capitalul sub acest prag, (ii) poate transforma banca în cauză într-o societate pe acțiuni sau (iii) poate lichida banca. Nerespectarea uneia dintre aceste opțiuni poate determina, printre altele, Banca d'Italia să impună interdicții privind operațiunile noi sau să propună Băncii Centrale Europene (denumită în continuare „BCE") revocarea autorizației de a exercita activități bancare și pe ministrul economiei și finanțelor să inițieze o lichidare administrativă forțată.

9. Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) a indicat în cererea sa de decizie preliminară că dispozițiile naționale în cauză vizează, pe de o parte, să stabilească un just echilibru între forma juridică și dimensiunile unei bănci populare și, pe de altă parte, să respecte normele prudențiale ale Uniunii. Astfel, aceste dispoziții au ca obiectiv creșterea gradului de coerență al reglementării băncilor populare cu dinamica proprie a pieței europene de referință, asigurând o competitivitate sporită a acestor instituții și promovând o transparență mai mare a organizării, a funcționării și a atribuțiilor lor.

10. Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) a arătat de asemenea că, în afară de două dintre ele, toate băncile populare s-au conformat reformelor legislative introduse. Înainte de a analiza aceste aspecte, trebuie totuși, mai întâi, să se examineze prevederile legislative relevante.

II. Contextul juridic

A. Dreptul Uniunii Europene

1. Regulamentul nr. 575/2013

11. Articolul 1 primul paragraf din Regulamentul nr. 575/2013 prevede că acest regulament „stabilește reguli uniforme privind cerințele prudențiale generale pe care le îndeplinesc instituțiile supravegheate în temeiul Directivei 2013/36/UE [a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 cu privire la accesul la activitatea instituțiilor de credit și supravegherea prudențială a instituțiilor de credit și a firmelor de investiții, de modificare a Directivei 2002/87/CE și de abrogare a Directivelor 2006/48/CE și 2006/49/CE]".

12. Potrivit articolului 26 alineatul (1) litera (a) din Regulamentul nr. 575/2013, instrumentele de capital sunt incluse în elementele de fonduri proprii de nivel 1 de bază, sub rezerva îndeplinirii condițiilor prevăzute la articolul 28 sau, după caz, la articolul 29.

13. Articolul 28 alineatul (1) din regulamentul menționat prevede:

„(1) Instrumentele de capital se califică drept instrumente de fonduri proprii de nivel 1 de bază numai dacă sunt îndeplinite toate condițiile de mai jos:

[…]

(e) instrumentele sunt perpetue;

(f) cuantumul principalului instrumentelor nu poate fi redus sau restituit, exceptând oricare dintre următoarele cazuri:

(i) lichidarea instituției;

(ii) răscumpărări discreționare ale instrumentelor sau alte mijloace discreționare de diminuare a capitalului, dacă instituția a primit în prealabil aprobarea autorității competente în conformitate cu articolul 77;

(g) dispozițiile care reglementează instrumentele nu indică în mod explicit sau implicit că cuantumul principalului instrumentelor ar fi sau ar putea fi redus sau restituit în alte cazuri în afară de lichidarea instituției, iar instituția nu prevede în alt mod o astfel de indicație înainte de sau la emiterea instrumentelor, cu excepția instrumentelor menționate la articolul 27, unde refuzul instituției de a răscumpăra aceste instrumente este interzis în temeiul legislației naționale aplicabile;

[…]”

14. Articolul 29 din același regulament prevede:

„(1) Instrumentele de capital emise de societățile mutuale, organizațiile cooperatiste de credit, instituțiile de economii și instituțiile similare se califică drept instrumente de fonduri proprii de nivel 1 de bază numai dacă sunt îndeplinite condițiile prevăzute la articolul 28 cu modificările care rezultă din aplicarea prezentului articol.

(2) Trebuie îndeplinite condițiile următoare referitoare la răscumpărarea instrumentelor de capital:

(a) instituția are posibilitatea de a refuza răscumpărarea instrumentelor, cu excepția situațiilor în care se interzice acest lucru în temeiul legislației naționale aplicabile;

(b) atunci când refuzul instituției de a răscumpăra instrumentele este interzis în temeiul legislației naționale aplicabile, dispozițiile care reglementează instrumentele oferă instituției posibilitatea de a limita răscumpărarea lor;

(c) refuzul de a răscumpăra instrumentele sau limitarea răscumpărării instrumentelor, după caz, nu poate constitui un eveniment de nerambursare pentru instituția respectivă.

[…]

(6) [Autoritatea Bancară Europeană (ABE)] elaborează proiecte de standarde tehnice de reglementare pentru a preciza natura limitărilor referitoare la răscumpărare necesare în cazul în care refuzul instituției de a răscumpăra instrumentele de fonduri proprii este interzis în temeiul legislației naționale aplicabile.

ABE transmite Comisiei aceste proiecte de standarde tehnice de reglementare până la 1 februarie 2015.

Se deleagă Comisiei competența de a adopta standardele tehnice de reglementare menționate la primul subparagraf, în conformitate cu articolele 10-14 din Regulamentul (UE) nr. 1093/2010 [al Parlamentului European și al Consiliului din 24 noiembrie 2010 de instituire a Autorității europene de supraveghere (Autoritatea bancară europeană), de modificare a Deciziei nr. 716/2009/CE și de abrogare a Deciziei 2009/78/CE a Comisiei (JO 2010, L 331, p. 12)]."

15. Articolul 30 din Regulamentul nr. 575/2013, intitulat „Consecințe ale încetării îndeplinirii condițiilor pentru instrumentele de fonduri proprii de nivel 1 de bază", prevede:

„Dacă un instrument de fonduri proprii de nivel 1 de bază nu mai îndeplinește condițiile prevăzute la articolul 28 și, dacă este cazul, la articolul 29, se aplică următoarele:

(a) instrumentul respectiv încetează imediat să se califice drept instrument de fonduri proprii de nivel 1 de bază;

(b) conturile de prime de emisiune aferente instrumentului respectiv încetează imediat să se califice drept elemente de fonduri proprii de nivel 1 de bază."

2. Regulamentul delegat nr. 241/2014[5]

16. Considerentul (10) al Regulamentului delegat nr. 241/2014 are următorul cuprins:

„Pentru a aplica regulile privind fondurile proprii la societățile mutuale, organizațiile cooperatiste de credit, instituțiile de economii și instituțiile similare, caracteristicile specifice acestor instituții trebuie să fie luate în considerare în mod corespunzător. Ar trebui instituite norme pentru a garanta, printre altele, că astfel de instituții sunt în măsură să limiteze răscumpărarea instrumentelor lor de capital, dacă este cazul. Așadar, în cazul în care pentru aceste tipuri de instituții legislația națională cuprinde prevederi referitoare la interdicția de a refuza răscumpărarea instrumentelor, este esențial ca dispozițiile care reglementează instrumentele să confere instituției capacitatea de a amâna răscumpărarea lor și de a limita suma care urmează a fi răscumpărată. […]"

17. Articolul 10 din acest regulament, intitulat „Limitările privind răscumpărarea instrumentelor de capital emise de societăți mutuale, instituții de economii, organizații cooperatiste de credit și alte instituții similare în sensul articolului 29 alineatul (2) litera (b) din Regulamentul (UE) nr. 575/2013 și al articolului 78 alineatul (3) din Regulamentul (UE) nr. 575/2013", prevede următoarele:

„(1) O instituție poate emite instrumente de fonduri proprii de nivel 1 de bază cu posibilitatea de răscumpărare numai în cazul în care această posibilitate este prevăzută de legislația națională aplicabilă.

(2) Capacitatea instituției de a limita răscumpărarea în temeiul dispozițiilor care reglementează instrumentele de capital, conform articolului 29 alineatul (2) litera (b) și articolului 78 alineatul (3) din Regulamentul (UE) nr. 575/2013, include atât dreptul de a amâna răscumpărarea, cât și dreptul de a limita valoarea răscumpărării. Instituția poate amâna răscumpărarea sau poate limita valoarea care face obiectul răscumpărării pentru o perioadă nedeterminată, în conformitate cu alineatul (3).

5 Regulamentul delegat nr. 241/2014 pune în aplicare o serie de prevederi ale Regulamentului nr. 575/2013, în special al treilea paragraf al articolului 28 alineatul (5) și al treilea paragraf al articolului 29 alineatul (6) din acest regulament. Potrivit considerentului (1) al Regulamentului nr. 241/2014, Comisia a considerat că era de dorit ca toate standardele tehnice de reglementare privind fondurile proprii impuse prin Regulamentul nr. 575/2013 să fie incluse într-un regulament unic.

(3) Sfera limitărilor privind răscumpărarea incluse în dispozițiile care reglementează instrumentele se stabilește de instituție pe baza situației prudențiale a instituției în orice moment, având în vedere în special, dar fără a se limita la:

(a) situația generală a instituției din punct de vedere financiar, precum și din perspectiva lichidității și a solvabilității;

(b) valoarea fondurilor proprii de nivel 1 de bază, a fondurilor proprii de nivel 1 și a fondurilor proprii totale în raport cu expunerea totală la risc calculată în conformitate cu cerințele stabilite la articolul 92 alineatul (1) litera (a) din Regulamentul (UE) nr. 575/2013, cu cerințele specifice privind fondurile proprii menționate la articolul 104 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2013/36/UE și cu cerința privind amortizorul combinat astfel cum este definită la articolul 128 punctul 6 din directiva menționată anterior."

3. Regulamentul nr. 1024/2013

18. Articolul 1 primul paragraf din Regulamentul nr. 1024/2013 „conferă Băncii Centrale Europene atribuții specifice privind politicile legate de supravegherea prudențială a instituțiilor de credit, pentru a contribui la siguranța și soliditatea instituțiilor de credit și la stabilitatea sistemului financiar din Uniune și din fiecare stat membru, ținând seama pe deplin și în mod corespunzător de unitatea și integritatea pieței interne, pe baza tratamentului egal al instituțiilor de credit în vederea prevenirii arbitrajului de reglementare".

19. Articolul 6 alineatul (1) din acest regulament prevede următoarele:

„(1) BCE își îndeplinește atribuțiile în cadrul unui mecanism unic de supraveghere compus din BCE și autoritățile naționale competente. BCE este responsabilă de funcționarea eficace și coerentă a MUS."[6]

20. Articolul 6 alineatul (4) din acest regulament prevede:

„În ceea ce privește atribuțiile stabilite la articolul 4, cu excepția alineatului (1) literele (a) și (c), BCE are responsabilitățile prevăzute la alineatul (5) din prezentul articol, iar autoritățile naționale competente au responsabilitățile prevăzute la alineatul (6) din prezentul articol, în cadrul stabilit la alineatul (7) din prezentul articol și conform procedurilor prevăzute la alineatul (7) din prezentul articol, în legătură cu supravegherea următoarelor instituții de credit, societăți financiare holding sau societăți financiare holding mixte sau sucursale, cu sediul în state membre participante, care aparțin instituțiilor de credit cu sediul în state membre neparticipante:

– cele care sunt mai puțin semnificative la nivel consolidat, la cel mai înalt nivel de consolidare din statele membre participante, sau individual în cazul specific al sucursalelor cu sediul în state membre participante, care aparțin instituțiilor de credit cu sediul în state membre neparticipante. Caracterul semnificativ se evaluează pe baza următoarelor criterii:

  (i) dimensiune;

  (ii) importanța pentru economia Uniunii sau a oricărui stat membru participant;

  (iii) importanța activităților transfrontaliere.

6 MUS reprezintă „Mecanismul unic de supraveghere".

În legătură cu primul paragraf de mai sus, o instituție de credit sau o societate financiară holding sau o societate financiară holding mixtă nu sunt considerate mai puțin semnificative, în afara cazului în care acest lucru este justificat de circumstanțe speciale care urmează a fi specificate în metodologie, dacă este îndeplinită oricare dintre următoarele condiții:

(i) valoarea totală a activelor sale depășește 30 de miliarde de euro;

(ii) raportul dintre totalul activelor sale și PIB al statului membru participant în care își are sediul depășește 20 %, cu excepția cazului în care valoarea totală a activelor sale nu depășește 5 miliarde de euro;

(iii) ca urmare a unei notificări din partea autorității naționale competente conform căreia aceasta consideră că o astfel de instituție are o relevanță semnificativă pentru economia internă, BCE ia o decizie de confirmare a caracterului semnificativ ca urmare a unei evaluări cuprinzătoare efectuate de către BCE asupra respectivei instituții de credit, inclusiv o evaluare a bilanțului acesteia.

BCE poate de asemenea, din proprie inițiativă, să considere că o anumită instituție are o relevanță semnificativă în cazul în care are filiale bancare cu sediul în mai mult de un stat membru participant, iar activele sau pasivele sale transfrontaliere reprezintă o parte semnificativă din totalul activelor sau pasivelor sale sub rezerva condițiilor prevăzute de metodologie.

Cele pentru care a fost solicitată sau primită asistență financiară publică din partea [SESF][7] sau a MES[8] nu vor fi considerate mai puțin semnificative.

În pofida paragrafelor precedente, BCE îndeplinește atribuțiile care îi sunt conferite prin prezentul regulament cu privire la cele mai importante trei instituții de credit din fiecare stat membru participant, cu excepția cazurilor care se justifică prin circumstanțe specifice.”

B. Dreptul italian

21. Capitolul V din Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (Textul unic în materie bancară, denumit în continuare „TUB”), la care face trimitere decreto legislativo 1°settembre 1993, n. 385[9] (Decretul legislativ nr. 385 din 1 septembrie 1993, denumit în continuare „Decretul legislativ nr. 385”), reglementează activitatea băncilor cooperatiste, inclusiv activitatea băncilor populare. Acest capitol a fost modificat în urma adoptării decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 3 (Decretul-lege nr. 3 din 24 ianuarie 2015, denumit în continuare „Decretul-lege nr. 3/2015”).

7 SESF reprezintă Sistemul european de supraveghere financiară.

8 MES reprezintă Mecanismul european de stabilitate.

9 GURI nr. 230 din 30 noiembrie 1993.

22. Articolul 28 alineatul 2-ter a fost introdus ca amendament la Decretul legislativ nr. 385, în versiunea aplicabilă de la 24 ianuarie 2015, prin decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 3, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2015 n. 33[10] (Decretul-lege nr. 3 din 24 ianuarie 2015, aprobat cu modificări prin Legea nr. 33 din 24 martie 2015, denumită în continuare „Legea nr. 33/2015”). Această dispoziție a fost la rândul său modificată prin decreto legislativo 12 maggio 2015, n. 72, recante attuazione della direttiva 2013/36/UE[11] (Decretul legislativ nr. 72 de transpunere a Directivei 2013/36/UE, denumit în continuare „Decretul legislativ nr. 72/2015”), și prevede:

„[î]n cadrul băncilor populare […], dreptul la răscumpărarea acțiunilor în cazul retragerii, inclusiv ca urmare a transformării băncii sau a morții sau a excluderii asociatului, este limitat conform celor prevăzute de Banca d'Italia, chiar prin derogare de la normele legale, atunci când acest lucru este necesar pentru a asigura includerea acțiunilor în capitalul reglementat de nivel 1 de bază ale băncii. În același scop, Banca d'Italia poate limita dreptul la răscumpărarea altor instrumente de capital emise.”

23. Articolul 29 din Decretul legislativ nr. 385[12] prevede:

„2-bis. Activele unei bănci populare nu pot depăși 8 miliarde de euro. În cazul în care banca este societatea-mamă a unui grup bancar, plafonul este stabilit la nivel consolidat.

2-ter. În cazul depășirii plafonului prevăzut la alineatul 2-bis, organul de administrație convoacă adunarea generală pentru a lua deciziile corespunzătoare. În cazul în care în termen de un an de la depășirea plafonului activele nu au fost reduse sub prag și nici nu s-a decis transformarea în societate pe acțiuni […] sau lichidarea, Banca d'Italia, ținând seama de împrejurări și de nivelul depășirii, poate dispune interzicerea efectuării de noi operațiuni […] sau poate adopta măsurile prevăzute în titlul IV capitolul I secțiunea I sau poate propune Băncii Centrale Europene revocarea autorizației de desfășurare a activității bancare și ministrului economiei și finanțelor lichidarea administrativă forțată.

[…]

2-quater. Banca d'Italia adoptă dispoziții de punere în aplicare a prezentului articol.

[…]”

24. Articolul 1 alineatul 2 din Decretul-lege nr. 3/2015[13] prevede:

„La prima aplicare a prezentului decret, băncile populare autorizate la data intrării în vigoare a prezentului decret se conformează dispozițiilor articolului 29 alineatele 2-bis și 2-ter din Decretul legislativ nr. 385 din 1 septembrie 1993, introduse prin prezentul articol, în termen de 18 luni de la data intrării în vigoare a dispozițiilor de punere în aplicare adoptate de Banca d'Italia în temeiul aceluiași articol 29.”

25. Decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito con modificazioni dalla legge 21 settembre 2018, n. 108[14] (Decretul-lege nr. 91 din 25 iulie 2018, aprobat cu modificări prin Legea nr. 108 din 21 septembrie 2018), a prelungit termenul prevăzut la articolul 1 alineatul 2 din Decretul-lege nr. 3/2015 până la 31 decembrie 2018.

10 GURI nr. 70 din 25 martie 2015 – Suplimentul ordinar 15.

11 GURI nr. 134 din 12 iunie 2015.

12 În versiunea aplicabilă ca urmare a adoptării Decretului-lege nr. 3/2015, aprobat cu modificări, prin Legea nr. 33/2015.

13 Astfel cum a fost aprobat prin Legea nr. 33/2015.

14 GURI nr. 220 din 21 septembrie 2018.

26. În cadrul punerii în aplicare a articolelor 28 și 29 din Decretul legislativ nr. 385, Banca d'Italia a modificat circolare n. 285 (Circulara nr. 285) din 17 decembrie 2013 privind dispozițiile în materie de supraveghere a băncilor. În a noua sa actualizare, din 9 iunie 2015, prin care s-a introdus această modificare (denumită în continuare „a noua actualizare a Circularei nr. 285"), Banca d'Italia a stabilit următoarele cerințe:

„[1.] [Băncile populare vizate], ale căror active depășesc pragul de 8 miliarde de euro, trebuie să se conformeze dispozițiilor articolului 29 alineatele 2-bis și 2-ter din [TUB] în termen de 18 luni de la intrarea în vigoare a dispozițiilor de punere în aplicare adoptate de Banca d'Italia.

[…]

[2.] Modificările statutului legate de reformă pot fi clasificate în trei categorii distincte:

a) modificări ale statutului prin care se urmărește doar conformarea la dispoziții normative […];

b) modificări obligatorii ale statutului, prin care nu se urmărește însă doar conformarea la dispoziții normative […];

c) modificări facultative ale statutului […].

[…]

[3.] În categoria de la litera a) sunt cuprinse modificările statutului având ca obiect:

– introducerea în statut a clauzei prin care se acordă organului cu funcție de supraveghere strategică, la propunerea organului cu funcție de gestionare și cu avizul organului cu funcție de control, posibilitatea de a limita sau de a amâna, în tot sau în parte și fără vreo limită de timp, răscumpărarea acțiunilor asociatului care se retrage și a celorlalte instrumente de capital luate în calcul la stabilirea CET1[15], chiar prin derogare de la dispozițiile Codului civil și de la alte norme legale și cu respectarea aprobărilor autorității de supraveghere pentru răscumpărarea instrumentelor de capital, dacă sunt prevăzute. Clauza trebuie de asemenea să specifice că deciziile privind prelungirea amânării și cuantumul limitării răscumpărării acțiunilor și a celorlalte instrumente de capital sunt luate de organul cu funcție de supraveghere strategică ținând seama de situația prudențială a băncii, în conformitate cu dispozițiile adoptate de Banca d'Italia […].

[…]

[4.] Băncile populare ale căror active depășesc pragul de 8 miliarde de euro trebuie să aducă, în perioada de tranziție și până la eventuala transformare, cel puțin modificările obligatorii ale statutului, menționate la literele a) și b)."

III. Acțiunea principală și întrebările preliminare

27. Prin trei acțiuni depuse separat la Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Tribunalul Administrativ Regional din Lazio, Italia), unii acționari ai unor bănci populare, Associazione difesa utenti servizi bancari finanziari postali assicurativi – Adusbef (Asociația pentru protecția utilizatorilor de servicii bancare, financiare, poștale și de asigurări) și Federazione Nazionale di Consumatori ed Utenti – Federconsumatori (Federația națională a consumatorilor și utilizatorilor) au contestat anumite acte emise de Banca d'Italia, inclusiv, în special, a noua actualizare a Circularei nr. 285.

15 CET1 reprezintă fondurile proprii de nivel 1 de bază.

28. Prin hotărârile nr. 6548/2016, nr. 6544/2016 și nr. 6540/2016 din 7 iunie 2016, Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Tribunalul Administrativ Regional din Lazio) a respins aceste acțiuni.

29. Recurenții din litigiul principal au formulat recurs împotriva hotărârilor nr. 6548/2016, nr. 6544/2016 și nr. 6540/2016 la Consiglio di Stato (Consiliul de Stat). Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) a suspendat efectele celei de a noua actualizări a Circularei nr. 285 și a pus sub semnul întrebării constituționalitatea Decretului-lege nr. 3/2015.

30. Prin hotărârea nr. 99/2018, Corte Costituzionale (Curtea Constituțională, Italia) a respins ca nefondate întrebările adresate de Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) privind constituționalitatea Decretului-lege nr. 3/2015.

31. După reluarea procedurii în fața Consiglio di Stato (Consiliul de Stat), această instanță a prelungit, prin Ordonanța nr. 3645/2018, măsurile de suspendare pronunțate anterior până la data publicării hotărârii prin care se soluționează litigiul pe fond[16].

32. În aceste condiții, Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Articolul 29 din [Regulamentul nr. 575/2013], articolul 10 din [Regulamentul delegat nr. 241/2014] și articolele 16 și 17 din cartă […] coroborate cu articolul 6 alineatul (4) din [Regulamentul nr. 1024/2013] se opun unei reglementări naționale precum cea prevăzută la articolul 1 din Decretul-lege nr. 3/2015, aprobat cu modificări prin Legea nr. 33/2015, [și, în prezent, și la articolul 1 alineatul 15 din Decretul legislativ nr. 72/2015, care a înlocuit articolul 28 alineatul 2-ter [din TUB], preluând în esență textul articolului 1 alineatul 1 litera a) din Decretul-lege nr. 3/2015, astfel cum a fost aprobat cu modificări, care nu sunt relevante în prezenta cauză], care impune un prag al activelor de la care banca populară este obligată să se transforme în societate pe acțiuni, fixând acest plafon la o valoare a activelor de 8 miliarde de euro? De asemenea, parametrii de drept al Uniunii menționați se opun unei reglementări naționale care, în cazul transformării unei bănci populare în societate pe acțiuni, îi permite instituției în cauză să amâne sau să limiteze, chiar pe termen nedeterminat, răscumpărarea acțiunilor asociatului care s-a retras?

2) Articolul 3 și articolul 63 și următoarele TFUE, cu privire la concurența pe piața internă și la libera circulație a capitalurilor, se opun unei reglementări naționale precum cea prevăzută la articolul 1 din Decretul-lege nr. 3/2015, aprobat cu modificări prin Legea nr. 33/2015, care limitează exercitarea activității bancare sub formă de cooperativă în cadrul unui plafon determinat al activelor, obligând instituția să se transforme în societate pe acțiuni în cazul depășirii plafonului menționat mai sus?

3) Articolul 107 și următoarele TFUE, cu privire la ajutoarele de stat, se opun unei reglementări naționale precum cea prevăzută la articolul 1 din Decretul-lege nr. 3/2015, aprobat cu modificări prin Legea nr. 33/2015, [și, în prezent, și la articolul 1 alineatul 15 din Decretul legislativ nr. 72/2015, care a înlocuit articolul 28 alineatul 2-ter [din TUB], preluând în esență textul articolului 1 alineatul 1 litera a) din Decretul-lege nr. 3/2015, astfel cum a fost aprobat cu modificări, care nu sunt relevante pentru prezenta cauză], care impune transformarea unei bănci populare în societate pe acțiuni în cazul depășirii unui plafon determinat al activelor (fixat la 8 miliarde de euro), prevăzând limitarea răscumpărării participației asociatului în caz de retragere, pentru a evita eventuala lichidare a băncii transformate?

16 Cu excepția termenului de 18 luni prevăzut la articolul 1 alineatul 2 din Decretul-lege nr. 3/2015, care fusese deja înlocuit cu o altă dată, respectiv cu 31 decembrie 2018.

4) Articolul 29 din [Regulamentul nr. 575/2013] coroborat cu articolul 10 din [Regulamentul delegat nr. 241/2014] se opune unei reglementări naționale precum cea prevăzută la articolul 1 din Decretul-lege nr. 3/2015, aprobat cu modificări prin Legea nr. 33/2015, astfel cum a fost interpretată de Corte Costituzionale [Curtea Constituțională] în hotărârea nr. 99/2018, care permite unei bănci populare să amâne pe termen nedeterminat răscumpărarea și să limiteze în tot sau în parte cuantumul acesteia?

5) În cazul în care, cu ocazia interpretării, Curtea de Justiție reține compatibilitatea cu reglementarea Uniunii a interpretării propuse de celelalte părți, se solicită Curții de Justiție să evalueze legalitatea în raport cu dreptul Uniunii a articolului 10 din [Regulamentul delegat nr. 241/2014], având în vedere articolul 16 și articolul 17 din cartă […], precum și în lumina articolului 52 alineatul (3) din aceeași cartă […] și a jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului cu privire la articolul 1 din Protocolul adițional nr. 1 la CEDO?"

IV. Procedura în fața Curții

33. Prin Ordonanța din 18 ianuarie 2019, președintele Curții a respins cererea instanței de trimitere de judecare a prezentei cauze potrivit procedurii accelerate în temeiul articolului 105 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții.

34. Au fost depuse observații scrise de OC și alții, de Unione di Banche Italiane, de Banca d'Italia, de Banca Popolare di Sondrio, de Amber Capital Italia și de Amber Capital UK (denumite în continuare „Amber Capital"), de guvernul italian și de Comisia Europeană. Curtea a decis să se pronunțe fără să organizeze o ședință de audiere a pledoariilor.

V. Analiză

A. Observații introductive

35. Prezenta cerere de decizie preliminară este de-a dreptul frapantă, deoarece toate intervenientele, exceptând OC și alții și Banca Popolare di Sondrio, au arătat că unele sau chiar toate întrebările adresate de Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) sunt inadmisibile în tot sau în parte.

36. Astfel, Unione di Banche Italiane consideră că toate întrebările sunt inadmisibile în tot sau în parte; Banca d'Italia și Amber Capital consideră că primele trei întrebări sunt inadmisibile; guvernul italian consideră că prima și a cincea întrebare sunt inadmisibile, iar Curtea nu este competentă să răspundă la a doua întrebare. Comisia Europeană apreciază că o parte din a doua întrebare, precum și a cincea întrebare în întregime sunt inadmisibile.

37. Din dosarul aflat pe rolul Curții reiese că litigiul principal a fost judecat în primă instanță la Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Tribunalul Administrativ Regional din Lazio) și în apel la Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) și că această din urmă instanță a sesizat Corte Costituzionale (Curtea Constituțională). Prezenta trimitere preliminară a fost adresată de Consiglio di Stato (Consiliul de Stat), care pare a fi instanța națională care se pronunță în ultimă instanță în procedura principală.

38. În această privință, potrivit unei jurisprudențe constante, dacă o instanță națională ale cărei decizii nu sunt supuse unei căi de atac jurisdicționale constată că interpretarea dreptului Uniunii este necesară pentru soluționarea unui litigiu cu care este sesizată, articolul 267 al treilea paragraf TFUE îi impune să sesizeze Curtea cu o cerere de decizie preliminară [17].

39. La punctele 32-34 din Hotărârea din 15 martie 2017, Aquino (C-3/16, EU:C:2017:209), Curtea a amintit că obligația de a sesiza Curtea cu o întrebare preliminară, prevăzută la articolul 267 al treilea paragraf TFUE, se înscrie în cadrul cooperării, instituită în vederea asigurării unei aplicări corecte și a unei interpretări uniforme a dreptului Uniunii în toate statele membre, dintre instanțele naționale, în calitatea lor de instanțe însărcinate cu aplicarea dreptului Uniunii, și Curte. Această obligație de sesizare prevăzută la articolul 267 al treilea paragraf TFUE are în special ca obiectiv evitarea formării, în vreun stat membru, a unei jurisprudențe naționale care să nu corespundă normelor din dreptul Uniunii. În plus, o instanță de ultim grad reprezintă, prin definiție, ultima instanță în fața căreia particularii pot invoca drepturile conferite de dreptul Uniunii. Instanțele de ultim grad sunt însărcinate să asigure interpretarea uniformă a normelor de la nivel național [18].

40. În temeiul unei jurisprudențe constante a Curții, în cadrul cooperării dintre aceasta din urmă și instanțele naționale, instituite la articolul 267 TFUE, numai instanța națională sesizată cu soluționarea litigiului și care trebuie să își asume responsabilitatea pentru hotărârea judecătorească ce urmează a fi pronunțată are competența să aprecieze, luând în considerare particularitățile cauzei, atât necesitatea unei decizii preliminare pentru a fi în măsură să pronunțe propria hotărâre, cât și pertinența întrebărilor pe care le adresează Curții. În consecință, în cazul în care întrebările adresate privesc interpretarea dreptului Uniunii, Curtea este, în principiu, obligată să se pronunțe [19].

41. Cu toate acestea, Curtea poate refuza să se pronunțe asupra unei întrebări preliminare adresate de o instanță națională numai dacă este evident că interpretarea dreptului Uniunii solicitată nu are nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul litigiului principal ori atunci când problema este de natură ipotetică sau atunci când Curtea nu dispune de elementele de fapt și de drept necesare pentru a răspunde în mod util întrebărilor care i-au fost adresate [20].

42. Este necesar să se arate că articolul 94 din Regulamentul de procedură al Curții impune îndeplinirea unor condiții în ceea ce privește conținutul unei cereri de decizie preliminară.

17 Hotărârea din 28 iulie 2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, punctul 47), și Hotărârea din 4 octombrie 2018, Comisia/Franța (Impozit anticipat) (C-416/17, EU:C:2018:811, punctul 108 și următoarele).

18 Împrejurările în care o instanță ale cărei decizii nu sunt supuse vreunei căi de atac în dreptul intern este obligată să sesizeze Curtea cu o întrebare preliminară au fost enunțate de Curte în Hotărârea din 6 octombrie 1982, Cilfit și alții (C-283/81, EU:C:1982:335), și reiterate recent de Curte în Hotărârea din 28 iulie 2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, punctele 47-50), și în Hotărârea din 4 octombrie 2018, Comisia/Franța (Impozit anticipat) (C-416/17, EU:C:2018:811, punctul 108 și următoarele). Astfel, o instanță ale cărei decizii nu sunt supuse unei căi de atac în dreptul intern trebuie, atunci când se pune o problemă de drept al Uniunii în cauza dedusă judecății sale, să sesizeze Curtea, cu excepția cazului în care constată că aplicarea corectă a dreptului Uniunii *se impune cu o asemenea evidență încât nu lasă loc niciunei îndoieli rezonabile*. Existența unei astfel de posibilități trebuie să fie evaluată în funcție de caracteristicile proprii dreptului Uniunii, de dificultățile specifice pe care le prezintă interpretarea acestuia și de riscul divergențelor de jurisprudență în cadrul Uniunii.

19 Hotărârea din 22 septembrie 2016, Microsoft Mobile Sales International și alții (C-110/15, EU:C:2016:717, punctul 18).

20 Hotărârea din 22 septembrie 2016, Microsoft Mobile Sales International și alții (C-110/15, EU:C:2016:717, punctul 19).

43. În Ordonanța din 12 mai 2016, Security Service și alții (C-692/15-C-694/15, EU:C:2016:344, punctul 18)[21], Curtea a subliniat că cerințele privind conținutul unei cereri de decizie preliminară figurează explicit la articolul 94 din Regulamentul de procedură, pe care instanța de trimitere se prezumă, în cadrul cooperării instituite la articolul 267 TFUE, că îl cunoaște și pe care este obligată să îl respecte *cu strictețe*[22].

44. După cum se va observa din lectura următoarelor aspecte expuse în prezentele concluzii, am constatat că o serie de întrebări adresate de Consiglio di Stato (Consiliul de stat) nu respectă, din păcate, cerințele prevăzute la articolul 94 din Regulamentul de procedură al Curții într-un mod pe deplin satisfăcător. Acest lucru este regretabil, deoarece, în opinia noastră, Curtea nu poate oferi un răspuns util la întrebările pe care Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) trebuia să le adreseze pentru a clarifica interpretarea dreptului Uniunii. În consecință, în opinia noastră, Curtea nu este în măsură să clarifice unele chestiuni referitoare la interpretarea dreptului Uniunii care au determinat Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) să aibă îndoieli rezonabile și l-au determinat să formuleze o cerere de decizie preliminară cel puțin în ceea ce privește aspectele din întrebările adresate.

B. Cu privire la prima întrebare preliminară

45. Prima întrebare adresată de Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) este compusă din două părți.

46. În prima parte a primei întrebări, Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) solicită Curții în esență să stabilească dacă articolul 29 din Regulamentul nr. 575/2013, articolul 10 din Regulamentul delegat nr. 241/2014, articolele 16 și 17 din cartă și articolul 6 alineatul (4) din Regulamentul nr. 1024/2013 se opun unor prevederi naționale care impun un prag al activelor de 8 miliarde de euro peste care o bancă populară trebuie transformată în societate pe acțiuni[23].

47. În a doua parte a primei întrebări, Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) solicită Curții în esență să stabilească dacă articolul 29 din Regulamentul nr. 575/2013, articolul 10 din Regulamentul delegat nr. 241/2014, articolele 16 și 17 din cartă și articolul 6 alineatul (4) din Regulamentul nr. 1024/2013 se opun unei prevederi naționale care, în cazul transformării unei bănci populare în societate pe acțiuni, îi permite instituției în cauză să amâne sau să limiteze, chiar pe termen nedeterminat, răscumpărarea acțiunilor asociatului care s-a retras.

1. Cu privire la admisibilitatea primei întrebări

48. Unione di Banche Italiane, Banca d'Italia, Amber Capital și guvernul italian consideră că prima întrebare este inadmisibilă fie în tot, fie în parte sau, cu titlu subsidiar, că Curtea nu este competentă să răspundă la aceasta.

21 Această cauză privea de asemenea o cerere de decizie preliminară formulată de Consiglio di Stato (Consiliul de Stat). A se vedea de asemenea Ordonanța din 8 iunie 2017, Lg Costruzioni (C-110/16, nepublicată, EU:C:2017:446).

22 Curtea a precizat în continuare, la punctele 19-21 din ordonanță, că „a arătat în numeroase rânduri că necesitatea de a ajunge la o interpretare a dreptului Uniunii care să îi fie utilă instanței naționale impune definirea de către aceasta din urmă a cadrului factual și normativ în care se încadrează întrebările adresate sau cel puțin explicarea ipotezelor de fapt pe care se întemeiază aceste întrebări […]. Instanța de trimitere trebuie să indice de asemenea motivele exacte care au determinat-o să reflecteze asupra interpretării anumitor dispoziții ale dreptului Uniunii și să aprecieze ca necesar să adreseze întrebări preliminare Curții. Aceasta s-a pronunțat deja în sensul că este indispensabil ca instanța națională să ofere un minimum de explicații cu privire la motivele care au stat la baza alegerii prevederilor de drept al Uniunii a căror interpretare o solicită și cu privire la legătura pe care o stabilește între aceste prevederi și legislația națională aplicabilă litigiului cu care este sesizată […]. Este necesar să se sublinieze că informațiile furnizate și întrebările adresate în deciziile de trimitere trebuie să permită Curții nu numai să dea răspunsuri utile, ci și să ofere guvernelor statelor membre, precum și celorlalte părți interesate posibilitatea de a prezenta observații, conform articolului 23 din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene. Revine acesteia din urmă obligația de a veghea ca posibilitatea respectivă să fie asigurată, ținând cont de faptul că, în temeiul dispoziției menționate anterior, numai deciziile de trimitere sunt notificate părților interesate, însoțite de o traducere în limba oficială a fiecărui stat membru, iar nu și dosarul național transmis eventual la Curte de instanța de trimitere […]".

23 Instanța de trimitere nu face referire în această întrebare la celelalte alternative posibile prevăzute de dreptul italian, respectiv de a reduce capitalul social al unei bănci populare sau de a o lichida.

49. Trebuie să observăm că instanța de trimitere a furnizat foarte puține informații cu privire la ceea ce a determinat-o să reflecteze asupra interpretării dispozițiilor sus-menționate ale dreptului Uniunii în contextul stabilirii de către legiuitorul italian și de către Banca d'Italia a pragului de 8 miliarde de euro. Aceasta a arătat că recurenții consideră că pragul este excesiv de scăzut și că ar fi trebuit să fie stabilit unul mai mare, având în vedere pragurile aplicabile la nivelul Uniunii. În această privință, instanța de trimitere s-a limitat să precizeze că are îndoieli cu privire la temeinicia acestui argument și că împărtășește analiza Corte Costituzionale (Curtea Constituțională), care a apreciat că stabilirea pragului ține de puterea de decizie liberă a legiuitorului național în raport cu obiectivele dispozițiilor naționale în discuție. Instanța de trimitere a evidențiat de asemenea legătura strânsă dintre prag și limitele impuse răscumpărării acțiunilor ca urmare a transformării unei bănci populare într-o societate pe acțiuni.

50. În opinia noastră, prima întrebare, în ansamblu, este inadmisibilă, întrucât instanța de trimitere nu a respectat articolul 94 litera (c) din Regulamentul de procedură al Curții. În această privință, considerăm că instanța de trimitere nu a furnizat „expunerea motivelor care au determinat[-o] să aibă îndoieli cu privire la interpretarea sau validitatea anumitor dispoziții ale dreptului Uniunii, precum și legătura pe care instanța de trimitere o stabilește între aceste dispoziții și legislația națională aplicabilă litigiului principal". Astfel, dincolo de explicația sumară cu privire la ce a determinat instanța de trimitere să aibă îndoieli cu privire la interpretarea articolului 29 din Regulamentul nr. 575/2013, a articolului 10 din Regulamentul delegat nr. 241/2014, a articolelor 16 și 17 din cartă și a articolului 6 alineatul (4) din Regulamentul nr. 1024/2013, nu există nicio explicație în cererea de decizie preliminară în ceea ce privește relația dintre aceste dispoziții ale dreptului Uniunii și legislația națională aplicabilă litigiului principal.

2. Cu privire la prima parte a primei întrebări

a) Cu privire la competența Curții

51. Pe lângă chestiunea admisibilității primei întrebări în ansamblu, considerăm că este necesar să se examineze dacă Curtea este competentă să răspundă la prima parte a primei întrebări în ceea ce privește, mai precis, interpretarea solicitată de instanța de trimitere a articolelor 16 și 17 din cartă în legătură cu stabilirea de către legiuitorul italian și de către Banca d'Italia a pragului de 8 miliarde de euro.

52. Potrivit unei jurisprudențe constante, cerințele care rezultă din protecția drepturilor fundamentale sunt obligatorii pentru statele membre atunci când pun în aplicare dreptul Uniunii, acestea fiind ținute, în măsura posibilului, să nu încalce cerințele respective. Articolul 51 alineatul (1) din cartă precizează totuși că dispozițiile sale se adresează „statelor membre numai în cazul în care acestea pun în aplicare dreptul Uniunii". În plus, în temeiul articolului 6 alineatul (1) TUE, carta nu stabilește nicio competență nouă pentru Uniune și nu modifică competențele acesteia [24].

53. Dat fiind că decizia de trimitere nu conține nicio informație concretă care să arate că dispozițiile naționale în cauză care stabilesc pragul de 8 miliarde de euro constituie măsuri de punere în aplicare a dreptului Uniunii în sensul articolului 51 alineatul (1) din cartă sau sunt legate în orice alt mod de acest drept, considerăm că Curtea nu este competentă să interpreteze articolele 16 și 17 din cartă în contextul primei părți a primei întrebări.

24 A se vedea prin analogie Ordonanța din 12 noiembrie 2010, Asparuhov Estov și alții (C-339/10, EU:C:2010:680, punctele 12-14 și jurisprudența citată).

b) Cu privire la fondul primei părți a primei întrebări

54. Dacă totuși Curtea ar aprecia (contrar opiniei noastre) că prima întrebare este admisibilă [25], atunci apreciem că articolul 29 din Regulamentul nr. 575/2013, articolul 10 din Regulamentul delegat nr. 241/2014 și articolul 6 alineatul (4) din Regulamentul nr. 1024/2013 nici nu impun o dispoziție națională care stabilește un prag al activelor de 8 miliarde de euro peste care banca populară este obligată să se transforme în societate pe acțiuni, nici nu se opun unei asemenea dispoziții. Astfel, niciuna dintre dispozițiile în cauză ale Uniunii nu conține norme care să stabilească praguri ale activelor pentru bănci sau pentru instituțiile similare, care ar impune transformarea acestora în societăți pe acțiuni.

55. În această privință, articolul 29 din Regulamentul nr. 575/2013 și articolul 10 din Regulamentul delegat nr. 241/2014 stabilesc norme cu privire la calificarea instrumentelor de capital ale societăților mutuale, ale organizațiilor cooperatiste de credit, ale instituțiilor de economii sau ale instituțiilor similare ca elemente de fonduri proprii de nivel 1 de bază și în special condițiile de răscumpărare a acestor instrumente de capital. Aceste dispoziții nu stabilesc niciun prag al activelor sau al capitalului.

56. În plus, în ceea ce privește relevanța Regulamentului nr. 1024/2013, din articolul 1 primul paragraf din regulamentul respectiv rezultă că acesta conferă BCE atribuții specifice privind politicile referitoare la supravegherea prudențială a instituțiilor de credit. Articolul 4 alineatul (1) din acest regulament prevede competența exclusivă a BCE de a exercita, în scopuri de supraveghere prudențială, nouă atribuții în legătură cu toate instituțiile de credit cu sediile în statele membre participante. Cadrul exercitării acestor atribuții este stabilit la articolul 6 din Regulamentul nr. 1024/2013, intitulat „Cooperarea în cadrul [Mecanismului unic de supraveghere (MUS)]”.

57. Articolul 6 alineatul (4) din Regulamentul nr. 1024/2013 prevede criteriile pentru a stabili dacă responsabilitatea pentru exercitarea celor nouă atribuții în discuție revine BCE sau dacă autoritățile naționale competente asistă BCE în îndeplinirea sarcinilor care îi sunt conferite prin Regulamentul nr. 1024/2013 [26]. În acest context, Curtea a statuat, la punctul 40 din Hotărârea din 8 mai 2019, Landeskreditbank Baden-Württemberg/BCE (C-450/17 P, EU:C:2019:372), că, „în conformitate cu articolul 6 alineatul (6) din Regulamentul nr. 1024/2013, autoritățile naționale competente exercită și sunt responsabile de atribuțiile menționate la articolul 4 alineatul (1) literele (b), (d)-(g) și (i) din acest regulament și de adoptarea tuturor deciziilor relevante în materie de supraveghere în legătură cu instituțiile de credit menționate la respectivul articol 6 alineatul (4) primul paragraf, adică cele care, în conformitate cu criteriile prevăzute în cadrul acestei din urmă dispoziții, sunt «mai puțin semnificative»”.

58. Unul dintre parametrii prevăzuți la articolul 6 alineatul (4) din Regulamentul nr. 1024/2013 pentru a se stabili dacă o instituție de credit nu este „mai puțin semnificativă” este acela dacă valoarea totală a activelor sale depășește 30 de miliarde de euro. Acest prag de 30 de miliarde de euro nu are însă nicio legătură cu pragul de 8 miliarde de euro stabilit de legiuitorul italian și de Banca d’Italia în discuție în litigiul principal.

59. În consecință, considerăm că articolul 29 din Regulamentul nr. 575/2013, articolul 10 din Regulamentul delegat nr. 241/2014 și articolul 6 alineatul (4) din Regulamentul nr. 1024/2013 nici nu impun o dispoziție națională care stabilește un prag al activelor de 8 miliarde de euro peste care banca populară este obligată să se transforme în societate pe acțiuni, nici nu se opun unei asemenea dispoziții.

25 Chiar dacă Curtea ar considera că prima parte a primei întrebări este admisibilă, apreciem, astfel cum se arată la punctele 52-54 din prezentele concluzii, că nu este de competența Curții să interpreteze articolele 16 și 17 din cartă în acest context.

26 În Hotărârea din 8 mai 2019, Landeskreditbank Baden-Württemberg/BCE (C-450/17 P, EU:C:2019:372), Curtea a precizat că autoritățile naționale competente asistă BCE printr-o punere în aplicare descentralizată a unora dintre aceste atribuții în privința instituțiilor de credit mai puțin semnificative.

c) Cu privire la fondul celei de a doua părți a primei întrebări și la a patra întrebare

60. Prin intermediul celei de a patra întrebări, instanța de trimitere solicită Curții să stabilească dacă articolul 29 din Regulamentul nr. 575/2014 și articolul 10 din Regulamentul delegat nr. 241/2014 se opun unei prevederi naționale care permite unei bănci populare transformate în societate pe acțiuni să amâne pentru o perioadă nedeterminată răscumpărarea acțiunilor deținute de un acționar și să limiteze cuantumul acesteia în tot sau în parte.

61. Dat fiind că a doua parte a primei întrebări și a patra întrebare privesc, ambele, normele referitoare la răscumpărarea acțiunilor deținute de un acționar într-o bancă populară ca urmare a transformării acesteia în societate pe acțiuni, poate fi oportun să se examineze aceste întrebări împreună. Prin intermediul întrebărilor sale, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă și în ce măsură o bancă populară care a fost transformată în societate pe acțiuni are dreptul, *inter alia*, în temeiul articolului 29 din Regulamentul nr. 575/2013 și al articolului 10 din Regulamentul delegat nr. 241/2014, să limiteze și să amâne răscumpărarea acțiunilor.

62. În observațiile lor scrise prezentate Curții, toți intervenienții, exceptând OC și alții, consideră că articolul 29 din Regulamentul nr. 575/2013 și articolul 10 din Regulamentul delegat nr. 241/2014 nu se opun unei dispoziții naționale precum cea instituită prin articolul 1 din Decretul-lege nr. 3/2015 (aprobat cu modificări prin Legea nr. 33/2015), astfel cum este interpretat de Corte Costituzionale (Curtea Constituțională) în hotărârea sa nr. 99/2018, care permite unei bănci populare să amâne pentru o perioadă nedeterminată răscumpărarea și să limiteze în tot sau în parte cuantumul acesteia.

63. În schimb, OC și alții consideră că articolul 29 din Regulamentul nr. 575/2013 și articolul 10 din Regulamentul delegat nr. 241/2014 se opun unei dispoziții naționale care permite unei bănci populare să amâne pentru o perioadă nedeterminată răscumpărarea și să limiteze în tot sau în parte cuantumul acesteia. Aceștia apreciază în special că termenii „pentru o perioadă nedeterminată” de la articolul 10 alineatul (2) a doua teză din Regulamentul delegat nr. 241/2014 nu se referă la posibilitatea de a amâna răscumpărarea, ci numai la posibilitatea de a limita valoarea care face obiectul răscumpărării.

64. Prin urmare, chestiunea care trebuie abordată este dacă și în ce măsură o instituție poate amâna pentru o perioadă nedeterminată răscumpărarea capitalului și în ce măsură poate limita valoarea care face obiectul răscumpărării. Propunem să se examineze acest aspect în raport, în primul rând, cu articolul 29 din Regulamentul nr. 575/2013 și cu articolul 10 din Regulamentul delegat nr. 241/2014, în al doilea rând, cu articolul 6 alineatul (4) din Regulamentul nr. 1024/2013 și, în al treilea rând, cu articolele 16 și 17 din cartă.

1) Articolul 29 din Regulamentul nr. 575/2013 și articolul 10 din Regulamentul delegat nr. 241/2014 – norme privind „fondurile proprii”, în special fondurile proprii de nivel 1 de bază

65. În opinia noastră, pentru a furniza o interpretare corectă a articolului 29 din Regulamentul nr. 575/2013 și a articolului 10 din Regulamentul delegat nr. 241/2014, trebuie să se examineze nu numai textul acestor prevederi, ci și contextul în care se aplică și obiectivele urmărite de regulamentele în discuție [27].

27 A se vedea Hotărârea din 21 mai 2015, Rosselle (C-65/14, EU:C:2015:339, punctul 43 și jurisprudența citată).

66. Regulamentul nr. 575/2013 și Directiva 2013/36 [28] constituie cadrul juridic care guvernează accesul la activitate, cadrul de supraveghere și normele prudențiale pentru instituțiile de credit și pentru firmele de investiții [29], care sunt denumite în mod colectiv „instituții” în Regulamentul nr. 575/2013 [30]. Potrivit considerentului (7) al Regulamentului nr. 575/2013, acesta conține, *inter alia*, cerințele prudențiale pentru instituții, care se referă strict la funcționarea piețelor serviciilor bancare și financiare și care sunt menite să asigure stabilitatea financiară a operatorilor de pe piețele respective, precum și un nivel ridicat de protecție a investitorilor și a deponenților.

67. Regulamentul nr. 575/2013 și Directiva 2013/36 se bazează pe măsurile finale publicate de Comitetul de la Basel pentru supraveghere bancară (BCBS) în luna decembrie 2010, cunoscut sub numele de cadrul Basel III [31]. Cadrul Basel III, care a fost adoptat la începutul crizei financiare din anii 2007 și 2008, a încercat să remedieze anumite deficiențe ale cadrului de reglementare anterior aplicabil băncilor, pentru a le face mai stabile în condiții de stres. O parte a acestei reforme a inclus nu numai creșterea nivelului cerințelor de capital pentru bănci, ci și îmbunătățirea calității capitalului băncilor [32]. Aceste cerințe care reglementează atât cantitatea, cât și calitatea capitalului băncilor au fost adoptate pentru a se asigura capacitatea financiară a acestora de absorbție a anumitor niveluri de risc [33].

68. Articolul 1 litera (a) din Regulamentul nr. 575/2013 prevede că acest regulament stabilește reguli uniforme privind cerințele prudențiale generale privind „fondurile proprii” ale unei instituții. Potrivit articolului 4 alineatul (1) punctul 118 din Regulamentul nr. 575/2013, „fonduri proprii” înseamnă „suma fondurilor proprii de nivel 1 și a fondurilor proprii de nivel 2”. În temeiul articolului 25 din Regulamentul nr. 575/2003, „[f]ondurile proprii de nivel 1 ale unei instituții constau în suma fondurilor proprii de nivel 1 de bază și a fondurilor proprii de nivel 1 suplimentar ale instituției”.

69. Articolul 26 alineatul (1) litera (a) din Regulamentul nr. 575/2013 prevede că instrumentele de capital care îndeplinesc condițiile prevăzute la articolul 28 sau, după caz, la articolul 29 se califică drept elemente de fonduri proprii de nivel 1 de bază. Articolul 27 din Regulamentul nr. 575/2013, intitulat „Instrumente de capital ale societăților mutuale, organizațiilor cooperatiste de credit, instituțiilor de economii sau instituțiilor similare în cadrul elementelor de fonduri proprii de nivel 1 de bază”, prevede că elementele de fonduri proprii de nivel 1 de bază includ orice instrument de capital emis de asemenea entități în conformitate cu dispozițiile lor statutare, dacă sunt îndeplinite condițiile prevăzute la articolul 28 și condițiile de modificare de la articolul 29.

70. Articolul 28 din Regulamentul nr. 575/2013 stabilește condițiile care trebuie îndeplinite pentru ca instrumentele de capital ale unei *instituții* să poată fi considerate instrumente de fonduri proprii de nivel 1 de bază, iar articolul 29 din acest regulament prevede anumite modificări ale articolului 28 care trebuie să fie efectuate pentru ca instrumentele de capital emise de *societățile mutuale, de organizațiile cooperatiste de credit, de instituțiile de economii și de instituțiile similare* să se califice

28 Directiva 2013/36/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 cu privire la accesul la activitatea instituțiilor de credit și supravegherea prudențială a instituțiilor de credit și a firmelor de investiții, de modificare a Directivei 2002/87/CE și de abrogare a Directivelor 2006/48/CE și 2006/49/CE (JO 2013, L 176, p. 338). La punctul 31 din Hotărârea din 7 august 2018, VTB Bank (Austria) (C-52/17, EU:C:2018:648), Curtea arată că, „astfel cum reiese din considerentul (2) al Directivei 2013/36 și din considerentul (5) al Regulamentului nr. 575/2013, această directivă și acest regulament, care trebuie coroborate, oferă cadrul juridic care guvernează în special supravegherea și normele prudențiale aplicabile instituțiilor de credit”. Observăm totuși că din dosarul Curții nu rezultă că Directiva 2013/36 ar avea vreo relevanță în contextul litigiului principal sau al întrebărilor adresate de instanța de trimitere.

29 A se vedea considerentul (5) al Regulamentului nr. 575/2013.

30 A se vedea articolul 4 alineatul (3) din Regulamentul nr. 575/2013.

31 A se vedea considerentul (1) al Regulamentului nr. 575/2013.

32 A se vedea considerentul (1) al Regulamentului nr. 575/2013.

33 Cu titlu de exemplu, în conformitate cu articolul 92 alineatul (1) litera (a) din Regulamentul nr. 575/2013, băncile trebuie să aibă o rată a fondurilor proprii de nivel 1 de bază de 4,5 %. Rata fondurilor proprii de nivel 1 de bază reprezintă fondurile proprii de nivel 1 de bază ale instituției exprimate ca procent din cuantumul total al expunerii la risc. A se vedea articolul 92 alineatul (2) litera (a) din Regulamentul nr. 575/2013.

drept instrumente de fonduri proprii de nivel 1 de bază. În plus, articolul 30 litera (a) din Regulamentul nr. 575/2013 prevede că, atunci când nu sunt îndeplinite condițiile prevăzute la articolele 28 și 29 din acest regulament, instrumentele în cauză încetează să se califice drept instrument de fonduri proprii de nivel 1 de bază.

71. Prin urmare, trebuie subliniat că normele referitoare la calificarea instrumentelor de capital emise de societățile mutuale, de organizațiile cooperatiste de credit, de instituțiile de economii și de instituțiile similare drept instrumente de fonduri proprii de nivel 1 de bază diferă oarecum de cele aplicabile în ceea ce privește calificarea instrumentelor de capital ale instituțiilor.

72. Aplicarea normelor privind calificarea instrumentelor de capital emise de societățile mutuale, de organizațiile cooperatiste de credit, de instituțiile de economii și de instituțiile similare drept instrumente de fonduri proprii de nivel 1 de bază și în special a articolului 29 alineatul (2) litera (b) din Regulamentul nr. 575/2013 și a articolului 10 din Regulamentul delegat nr. 241/2014 sunt aspectele puse în discuție în litigiul principal.

73. Din articolul 28 alineatul (1) literele (e)-(g) din Regulamentul nr. 575/2013 reiese în mod clar că, pentru ca instrumentele de capital să fie calificate drept instrumente de fonduri proprii de nivel 1 de bază, aceste instrumente trebuie, *inter alia*, să fie perpetue, cuantumul principalului instrumentelor să nu poată fi redus sau restituit, cu excepția, *inter alia*, a cazului lichidării instituției, iar dispozițiile care reglementează instrumentele să nu indice, *inter alia*, că cuantumul principalului instrumentelor ar fi sau ar putea fi redus sau restituit în alte cazuri în afară de lichidarea instituției.

74. În pofida acestor norme, care interzic, de fapt, răscumpărarea acțiunilor, articolul 29 alineatul (2) din Regulamentul nr. 575/2013 conține norme specifice privind răscumpărarea instrumentelor de fonduri proprii de nivel 1 de bază emise de societățile mutuale, de organizațiile cooperatiste de credit, de instituțiile de economii și de instituțiile similare.

75. Astfel, articolul 29 alineatul (2) litera (a) din Regulamentul nr. 575/2013 prevede că o instituție *va refuza* să răscumpere instrumentele de fonduri proprii de nivel 1 de bază, *cu excepția situațiilor în care un asemenea refuz este interzis sau exclus în temeiul legislației naționale*. Din dosarul Curții ar reieși că o astfel de interdicție este într-adevăr prevăzută în dreptul italian și că articolul 29 alineatul (2) litera (b) din Regulamentul nr. 575/2013, care prevede în esență că, dacă răscumpărarea nu poate fi refuzată, „[d]ispozițiile care reglementează instrumentele oferă instituției posibilitatea de *a limita* răscumpărarea lor”[34], se aplică faptelor din litigiul principal.

76. Regulile detaliate aplicabile acestor limitări sunt prevăzute la articolul 10 din Regulamentul delegat nr. 241/2014, care a fost adoptat de Comisie pe baza competenței care i-a fost delegată în temeiul articolului 29 alineatul (6) din Regulamentul nr. 575/2013[35].

77. Din prima teză a articolului 10 alineatul (2) din Regulamentul delegat nr. 241/2014 reiese că aptitudinea societăților mutuale, a organizațiilor cooperatiste de credit, a instituțiilor de economii sau a instituțiilor similare de a limita răscumpărarea instrumentelor de fonduri proprii de nivel 1 de bază înglobează *atât* dreptul de a amâna răscumpărarea, *cât și* dreptul de a limita valoarea răscumpărării. Potrivit articolului 10 alineatul (2) a doua teză din Regulamentul delegat nr. 241/2014, dreptul de a

34 Sublinierea noastră. Arătăm că este utilizat numai termenul generic „a limita”. Nu se face nicio referire la posibilitatea de a „amâna” răscumpărarea. În opinia noastră, motivul este acela că posibilitatea de a limita include posibilitatea de a amâna.

35 Potrivit considerentului (128) al Regulamentului nr. 575/2013, „Comisia ar trebui să adopte proiectele de standarde tehnice de reglementare elaborate de ABE în ceea ce privește societățile mutuale, organizațiile cooperatiste de credit, instituțiile de economii sau instituțiile similare […] prin intermediul unor acte delegate în conformitate cu articolul 290 din TFUE și în conformitate cu articolele 10 și 14 din [Regulamentul (UE) nr. 1093/2010 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 noiembrie 2010 de instituire a Autorității europene de supraveghere (Autoritatea bancară europeană), de modificare a Deciziei nr. 716/2009/CE și de abrogare a Deciziei 2009/78/CE a Comisiei (JO 2010, L 331, p. 12)]. Este deosebit de important ca, în timpul lucrărilor sale pregătitoare, Comisia să organizeze consultări adecvate, inclusiv la nivel de experți. Comisia și ABE ar trebui să se asigure că standardele și cerințele respective pot fi aplicate de către toate instituțiile vizate într-o manieră proporțională cu natura, amploarea și complexitatea instituțiilor respective și a activităților acestora”.

amâna răscumpărarea și dreptul de a limita valoarea care face obiectul răscumpărării pot fi exercitate de instituția interesată *în conformitate cu articolul 10 alineatul (3) din regulamentul respectiv*. În această privință, articolul 10 alineatul (3) din Regulamentul delegat nr. 241/2014 precizează că sfera limitărilor privind răscumpărarea se stabilește pe baza *situației prudențiale a instituției în orice moment* și indică un număr de parametri sau de cerințe [36] care trebuie îndeplinite pentru efectuarea răscumpărării.

78. În opinia noastră, din articolul 29 din Regulamentul nr. 575/2013 și din articolul 10 alineatele (2) și (3) din Regulamentul delegat nr. 241/2014 reiese cu claritate că legiuitorul Uniunii a considerat că interesul public care constă în asigurarea respectării garanțiilor prudențiale adecvate pentru instituția de credit în cauză prevalează asupra intereselor private ale acționarilor care intenționează să își răscumpere acțiunile. Prin urmare, răscumpărarea poate interveni numai în conformitate cu cerințele articolului 10 alineatul (3) din Regulamentul delegat nr. 241/2014.

79. Totuși, trebuie subliniat că dreptul de a amâna și de a limita răscumpărarea nu este necondiționat, ci depinde mai degrabă de situația prudențială a unei instituții. De îndată ce cerințele prudențiale prevăzute la articolul 10 alineatul (3) din Regulamentul delegat nr. 241/2014 sunt complet îndeplinite, se poate efectua răscumpărarea.

80. Având în vedere faptul că răscumpărarea acțiunilor poate avea loc numai în măsura în care situația prudențială a unei instituții *„în orice moment”* [37] permite acest lucru, considerăm că articolul 10 alineatul (2) din Regulamentul delegat nr. 241/2014 trebuie interpretat în sensul că permite instituției în cauză să se conformeze acestei solicitări în orice moment. Astfel, dat fiind că situația prudențială a unei instituții nu este statică și poate evolua în timp, considerăm că legiuitorul Uniunii a redactat articolul 10 alineatul (2) din Regulamentul delegat nr. 241/2014 în mod extensiv pentru a acorda instituției suficientă flexibilitate pentru a respecta cerințele impuse la articolul 10 alineatul (3) din Regulamentul delegat nr. 241/2014. Astfel, răscumpărarea acțiunilor poate fi amânată pentru o perioadă nedeterminată *până la momentul* la care sunt îndeplinite cerințele prudențiale de la articolul 10 alineatul (3) din Regulamentul delegat nr. 241/2014, iar valorile care fac obiectul răscumpărării pot fi de asemenea limitate în această privință [38].

81. Deși esența intereselor patrimoniale ale investitorilor în participațiile relevante trebuie, desigur, să fie respectată – de altfel, articolul 17 alineatul (1) din cartă impune același lucru –, investitorii respectivi trebuie de asemenea să cunoască faptul că investiția într-o instituție de credit care își desfășoară activitatea pe o piață strict reglementată în conformitate cu termenii autorizației sale bancare determină propriile constrângeri specifice. Există un interes public evident ca investițiile principale de capital într-o instituție de credit să nu fie retrase brusc, nu în ultimul rând la un moment la care stabilitatea financiară a instituției poate fi pusă la încercare dacă s-ar produce un astfel de eveniment. În mod clar, aceasta este logica pe care se întemeiază dispozițiile articolului 10 alineatul (3) din Regulamentul delegat nr. 241/2014.

82. În consecință, considerăm că articolul 29 din Regulamentul nr. 575/2013 și articolul 10 alineatul (2) din Regulamentul delegat nr. 241/2014 nu se opun unei dispoziții naționale care permite unei bănci populare să amâne pentru o perioadă nedeterminată răscumpărarea și să limiteze în tot sau în parte cuantumul acesteia până la data și în măsura în care sunt îndeplinite cerințele prudențiale ale articolului 10 alineatul (3) din Regulamentul delegat nr. 241/2014.

36 Parametrii sau cerințele care figurează la articolul 10 alineatul (3) din Regulamentul delegat nr. 241/2014 nu au un caracter limitativ, ceea ce, în opinia noastră, permite instituției în cauză să își evalueze situația prudențială pe baza altor parametri sau cerințe.

37 A se vedea articolul 10 alineatul (3) din Regulamentul delegat nr. 241/2014. Sublinierea noastră.

38 Respectarea unor astfel de norme poate fi supusă controlului instanțelor naționale pentru a asigura că acționarii nu sunt blocați „în mod injust”.

2) Articolul 6 alineatul (4) din Regulamentul nr. 1024/2013

83. Dat fiind că articolul 6 alineatul (4) din Regulamentul nr. 1024/2013 prevede criteriile care permit să se stabilească dacă exercitarea celor nouă atribuții enumerate la articolul 4 alineatul (1) din acest regulament ar trebui să reprezinte responsabilitatea BCE sau dacă, mai curând, autoritățile naționale competente ar trebui să asiste BCE în îndeplinirea atribuțiilor care i-au fost încredințate prin Regulamentul nr. 1024/2013, nu înțelegem, iar instanța de trimitere nu a explicat, care este relevanța acestei dispoziții în contextul răscumpărării acțiunilor în conformitate cu articolul 29 din Regulamentul nr. 575/2013 și cu articolul 10 alineatele (2) și (3) din Regulamentul delegat nr. 241/2014.

3) Articolele 16 și 17 din cartă

84. La punctele 41-46 din Hotărârea din 22 ianuarie 2013, Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28), Curtea a amintit că protecția conferită de articolul 16 include libertatea de a desfășura o activitate economică sau comercială, libertatea contractuală și libera concurență. În plus, conform jurisprudenței Curții, libertatea de a desfășura o activitate comercială nu constituie o prerogativă absolută, ci trebuie, mai curând, să fie luată în considerare din perspectiva funcției sale în societate. În temeiul acestei jurisprudențe și având în vedere modul de redactare a articolului 16 din cartă, care este diferit de modul de redactare a celorlalte libertăți fundamentale consacrate în titlul II din aceasta, fiind însă apropiat de modul de redactare a anumitor dispoziții din titlul IV din aceeași cartă, libertatea de a desfășura o activitate comercială poate face, în mod adecvat, obiectul unei serii ample de intervenții ale autorității publice, susceptibile să stabilească, în interesul general, limitări privind exercitarea activității economice.

85. În temeiul articolului 17 alineatul (1) din cartă, orice persoană are dreptul de a deține în proprietate, de a folosi, de a dispune și de a lăsa moștenire bunurile pe care le-a dobândit în mod legal și nimeni nu poate fi lipsit de bunurile sale decât pentru o cauză de utilitate publică, în cazurile și condițiile prevăzute de lege și în schimbul unei despăgubiri juste acordate în timp util pentru pierderea pe care a suferit-o. În plus, folosința bunurilor poate fi reglementată prin lege în limitele impuse de interesul general.

86. Întrucât drepturile garantate prin articolul 16 și prin articolul 17 alineatul (1) din cartă nu sunt absolute, exercitarea acestora poate fi supusă unor restricții justificate de obiectivele de interes general urmărite de Uniune. În conformitate cu articolul 52 alineatul (1) din cartă, orice restrângere a exercițiului drepturilor și libertăților recunoscute prin cartă trebuie să fie prevăzută de lege și să respecte substanța acestor drepturi și libertăți și, potrivit principiului proporționalității, trebuie să fie necesară și să răspundă efectiv obiectivelor de interes general recunoscute de Uniunea Europeană sau necesității protejării drepturilor și libertăților celorlalți.

87. Pentru a evita repetiția, propunem să se examineze posibilitatea de a se limita drepturile recunoscute și protejate prin articolul 16 și prin articolul 17 alineatul (1) din cartă în contextul celei de a doua întrebări, împreună cu justificarea restricțiilor privind libertatea de stabilire și/sau libera circulație a capitalurilor [39].

39 Atunci când se analizează dacă o restricție impusă de legislația națională privind libera circulație a capitalurilor sau libertatea de stabilire este justificată pe baza, *inter alia*, unor motive imperative de interes general, compatibilitatea dispoziției în litigiu cu dreptul Uniunii trebuie examinată în raport atât cu excepțiile astfel prevăzute de Tratatul FUE și de jurisprudența Curții, cât și cu drepturile fundamentale garantate de cartă (a se vedea în acest sens Hotărârea din 21 mai 2019, Comisia/Ungaria (Uzufruct asupra unor terenuri agricole) (C-235/17, EU:C:2019:432, punctele 59-66 și jurisprudența citată).

C. Cu privire la a doua întrebare preliminară

88. Prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere urmărește să se stabilească dacă articolul 3 TFUE privind concurența pe piața internă și articolul 63 și următoarele TFUE privind libera circulație a capitalurilor se opun unor reglementări naționale care impun un prag al activelor în exercitarea activității bancare de către o bancă populară și care obligă banca populară în discuție să se transforme în societate pe acțiuni în cazul depășirii pragului menționat.

89. Instanța de trimitere arată că recurenții din litigiul principal consideră că pragul de 8 miliarde de euro este incompatibil cu normele referitoare la piața internă și la libera circulație a capitalurilor. Aceștia consideră că un prag atât de scăzut nu permite redefinirea parametrilor băncilor în cauză într-un mod care să fie cu adevărat conform cu obiectivele urmărite de aceste reglementări. Instanța de trimitere consideră însă că recurenții nu au furnizat argumente convingătoare în susținerea poziției lor potrivit căreia structura organizatorică și funcțională a unei bănci populare ale cărei dimensiuni nu mai sunt mici nu aduce atingere respectării satisfăcătoare a normelor prudențiale aplicabile în sectorul în discuție.

90. Unione di Banche Italiane, Banca d'Italia și Amber Capital consideră că a doua întrebare este inadmisibilă, întrucât instanța de trimitere nu a indicat modul în care reglementarea națională în cauză restrânge libertatea de circulație. În opinia guvernului italian, Curtea nu este competentă să răspundă la această întrebare, întrucât dispozițiile naționale în cauză nu privesc piața internă, ci numai piața italiană. Acesta consideră că trebuie să se demonstreze că dispozițiile naționale au un efect transfrontalier. Comisia consideră că a doua întrebare este inadmisibilă cu privire la partea referitoare la articolul 3 TFUE.

91. Nu este clar, astfel cum a arătat Comisia în observațiile sale, din cererea de decizie preliminară care este relevanța articolului 3 TFUE în contextul celei de a doua întrebări adresate de instanța de trimitere. Articolul 3 alineatul (1) litera (a) TFUE prevede că *competența Uniunii este exclusivă* în stabilirea normelor privind concurența necesare funcționării pieței interne.

92. În consecință, considerăm că această parte a celei de a doua întrebări este inadmisibilă, deoarece nu respectă articolul 94 litera (c) din Regulamentul de procedură al Curții, întrucât instanța de trimitere nu precizat motivele care au determinat-o să aibă îndoieli cu privire la interpretarea articolului 3 alineatul (1) litera (a) TFUE și la relația dintre această dispoziție și articolul 1 din Decretul-lege nr. 3/2015 (aprobat cu modificări prin Legea nr. 33/2015), citat de instanța de trimitere în a doua întrebare preliminară.

93. Cu privire la interpretarea articolului 63 și următoarele TFUE privind libera circulație a capitalurilor, solicitată de instanța de trimitere, această instanță a subliniat că recurenții au susținut că stabilirea unui prag scăzut al activelor de 8 miliarde de euro care, atunci când este depășit, impune ca o bancă populară să se transforme într-o societate pe acțiuni pentru a-și continua activitatea bancară poate crea condiții nefavorabile pentru menținerea unui astfel de model organizațional și ar pune restul băncilor populare – care trebuie să își desfășoare activitatea în limite excesiv de restrictive – într-o poziție mai puțin favorabilă decât alte instituții similare din alte state membre.

94. Trebuie să observăm că această parte a cererii de decizie preliminară cu privire la articolul 63 TFUE pare a fi deosebit de laconică.

95. Este necesar să se arate că Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) a făcut referire în mod expres la articolul 63 TFUE privind libera circulație a capitalurilor în cea de a doua întrebare. Comisia a subliniat însă că atât articolul 49 TFUE privind libertatea de stabilire, cât și articolul 63 TFUE privind libera circulație a capitalurilor ar putea fi aplicabile, *in abstracto*, în cazul legislației naționale aplicabile băncilor populare. Aceasta a adăugat însă că, ținând seama de caracteristicile băncilor populare și în

special de pragul instituit cu privire la numărul de acțiuni al fiecărui acționar, este dificil să se imagineze cum s-ar aplica articolul 49 TFUE. Guvernul italian apreciază că, având în vedere că dispozițiile naționale în cauză privesc forma juridică a unei instituții de credit, articolul 49 TFUE referitor la libertatea de stabilire ar fi aplicabil dacă ar fi prezent un element de extraneitate.

96. Reiese dintr-o jurisprudență constantă că, pentru a se stabili dacă articolul 49 TFUE referitor la libertatea de stabilire și/sau articolul 63 TFUE privind libera circulație a capitalurilor s-ar putea aplica, este necesar să se ia în considerare obiectul reglementării în cauză [40].

97. La punctele 39-44 din Hotărârea din 11 noiembrie 2010, Comisia/Portugalia (C-543/08, EU:C:2010:669), Curtea a arătat că se includ în domeniul de aplicare material al dispozițiilor articolului 49 TFUE referitor la libertatea de stabilire dispozițiile naționale care se aplică deținerii de către resortisanți ai statului membru în cauză, în capitalul unei societăți stabilite într-un alt stat membru, a unei participații care le acordă o anumită influență asupra deciziilor acestei societăți și care le permite să îi stabilească activitățile. Intră sub incidența articolului 63 TFUE privind libera circulație a capitalurilor în special investițiile directe, și anume investițiile de orice natură pe care le efectuează persoanele fizice sau juridice și care ajută la crearea sau la menținerea unor relații durabile și directe între cel care oferă fondurile și societatea căreia îi sunt destinate aceste fonduri, în vederea exercitării unei activități economice. Acest obiectiv presupune ca acțiunile deținute de acționar să îi confere posibilitatea de a participa efectiv la administrarea sau la controlul acestei societăți. O reglementare națională care nu este aplicabilă numai participațiilor care permit să se exercite o anumită influență asupra deciziilor unei societăți și să se stabilească activitățile acesteia, ci se aplică indiferent de mărimea participației pe care un acționar o are într-o societate, este susceptibilă de a intra atât sub incidența articolului 49 TFUE, cât și a articolului 63 TFUE.

98. În lipsa oricărui criteriu în cererea de decizie preliminară care ne-ar permite să identificăm care dintre cele două libertăți fundamentale se aplică sau dacă ambele sunt aplicabile, propunem să se examineze această problemă în raport atât cu articolul 49 TFUE, cât și cu articolul 63 TFUE.

99. Din punctul nostru de vedere, prevederile naționale care impun un prag al activelor pentru exercitarea de activități bancare de către o bancă populară și care impun ca banca să se transforme în societate pe acțiuni în cazul depășirii pragului menționat – în caz contrar riscând să fie lichidată sau lipsită de dreptul de a exercita activități bancare – constituie o restricție privind atât libertatea de stabilire, cât și libera circulație a capitalurilor [41]. Astfel de dispoziții pot diminua interesul investitorilor din Italia, din alte state membre și chiar din state terțe de a achiziționa o participație în capitalul unei bănci populare [42].

40 A se vedea Hotărârea din 21 iunie 2018, Fidelity Funds și alții (C-480/16, EU:C:2018:480, punctul 33).

41 Potrivit unei jurisprudențe constante, deși tratatul nu definește noțiunile de circulație a capitalurilor și de plăți, Directiva 88/361/CEE a Consiliului din 24 iunie 1988 pentru punerea în aplicare a articolului 67 din tratat (JO 1988, L 178, p. 5, Ediție specială, 10/vol. 1, p. 10), împreună cu nomenclatorul anexat la aceasta, poate fi utilizată în scopul definirii noțiunii de circulație a capitalurilor. Punctele I și III din nomenclatorul prevăzut în anexa I la Directiva 88/361 și notele explicative care figurează în anexa respectivă indică faptul că investițiile directe sub forma participării într-o întreprindere prin deținerea de acțiuni sau prin achiziția de valori mobiliare pe piața de capital constituie circulație a capitalurilor în sensul articolului 56 CE. Notele explicative precizează că investițiile directe se caracterizează în special prin posibilitatea de a participa efectiv la administrarea unei societăți sau la controlul acesteia. A se vedea Hotărârea din 13 mai 2003, Comisia/Spania (C-463/00, EU:C:2003:272, punctele 52 și 53 și jurisprudența citată).

42 Acest lucru este valabil în special având în vedere că investitorii pot, ulterior, să întâmpine dificultăți în recuperarea investiției lor de capital, în lumina normelor cuprinse în articolul 29 din Regulamentul nr. 575/2013 și în articolul 10 din Regulamentul delegat nr. 241/2014.

1. Justificare

100. O restricție privind libertatea de stabilire poate fi permisă numai dacă este justificată de motive imperative de interes general [43]. În plus, libera circulație a capitalurilor poate fi limitată de legislația națională numai dacă este justificată de unul dintre motivele menționate la articolul 65 TFUE sau de motive imperative de interes general, astfel cum sunt definite de jurisprudența Curții, în măsura în care nu există măsuri de armonizare la nivelul Uniunii Europene care să asigure protecția acestor interese.

101. De asemenea, trebuie amintit că drepturile garantate prin articolul 16 și prin articolul 17 alineatul (1) din cartă nu sunt absolute și că exercitarea lor poate face obiectul unor restricții justificate de obiective de interes general urmărite de Uniunea Europeană.

102. În acest caz, instanța de trimitere a indicat că dispozițiile naționale în cauză au ca obiectiv, pe de o parte, să stabilească un echilibru adecvat între forma juridică și dimensiunile unei bănci populare și, pe de altă parte, să se conformeze normelor prudențiale ale Uniunii [44]. Potrivit instanței de trimitere, aceste dispoziții au astfel ca obiectiv creșterea gradului de coerență al reglementării băncilor populare cu dinamica proprie a pieței europene de referință, asigurând o competitivitate sporită a acestor instituții și promovând o transparență mai mare a organizării, a funcționării și a atribuțiilor lor.

103. În opinia noastră, restricțiile privind libertatea de stabilire și/sau libera circulație a capitalurilor și drepturile garantate prin articolul 16 și prin articolul 17 alineatul (1) din cartă, care decurg din legislația italiană din anul 2015, pot fi justificate, cel puțin în principiu, prin motivelor prezentate de Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) [45]. Astfel cum am arătat deja, restricțiile în cauză par să vizeze asigurarea bunei guvernanțe și a stabilității sectorului bancar în ansamblul său în Italia și în special a sectorului băncilor cooperatiste din statul membru respectiv [46]. În această privință, importanța stabilității sectorului bancar și chiar, în anumite cazuri, a unor bănci individuale a fost subliniată de Curte în Hotărârea din 20 septembrie 2016, Ledra Advertising și alții/Comisia și BCE (C-8/15 P-C-10/15 P, EU:C:2016:701, punctul 72) [47].

104. Dacă, astfel cum au susținut recurenții în fața instanței de trimitere, restricția respectivă privind nivelul maxim al activelor are implicații pentru activitatea comercială a băncilor cooperatiste, acesta este, în realitate, un alt mod de a spune că legiuitorul italian a stabilit că acest model bancar specific prezintă un risc prudențial pentru sistemul său bancar, astfel încât băncile în discuție trebuie să se mulțumească cu o bază de capital redusă. Pentru toate motivele pe care le-am expus deja, aceasta este o hotărâre pe care, cel puțin în principiu, legiuitorul italian era îndreptățit să o ia. În plus, interesul public de a se evita retragerea bruscă a capitalului unei bănci și astfel expunerea acesteia – și, de altfel, a sectorului bancar italian în sens larg – unei instabilități prudențiale este, în opinia noastră, evident [48].

43 A se vedea Hotărârea din 25 octombrie 2017, Polbud-Wykonawstwo (C-106/16, EU:C:2017:804, punctul 52).

44 Această din urmă chestiune privește, în opinia noastră, mai degrabă problema răscumpărării acțiunilor decât pe cea a pragului de 8 miliarde de euro. În cele din urmă, însă, considerăm că aceste întrebări sunt strâns legate, în măsura în care fac parte din același pachet legislativ național.

45 A se vedea punctele 9 și 103 din prezentele concluzii.

46 A se vedea, de exemplu, punctele 2 și 3 din prezentele concluzii.

47 A se vedea de asemenea Hotărârea din 19 iulie 2016, Kotnik și alții (C-526/14, EU:C:2016:570, punctul 50).

48 A se vedea punctul 82 din prezentele concluzii.

105. Totuși, este necesar și ca restricțiile în cauză, fie că privesc libertatea de stabilire sau libera circulație a capitalurilor, fie că privesc drepturile recunoscute și protejate prin articolul 16 și prin articolul 17 alineatul (1) din cartă, să fie de natură să asigure realizarea obiectivului în cauză și să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea acestui obiectiv [49].

106. Revine în cele din urmă instanței naționale, care este singura competentă să aprecieze faptele și să interpreteze legislația națională, sarcina de a stabili dacă aceste cerințe de necesitate și de proporționalitate sunt respectate în speță.

107. În mod clar, Curtea, care este chemată să furnizeze instanței naționale răspunsuri utile în contextul unei cereri de decizie preliminară, poate oferi orientări, pe baza dosarului cu care este sesizată, pentru a permite instanței de trimitere să se pronunțe. Totuși, ținând seama de lipsa informațiilor din dosarul prezentat Curții cu privire la această chestiune, ceea ce se reflectă în observațiile foarte limitate furnizate de părți în acest sens – fără îndoială, ca urmare a faptului că au considerat, în general, că întrebarea era inadmisibilă sau că Curtea era necompetentă –, ne este imposibil să oferim orientări reale cu privire la acest aspect. Subliniem în această privință că Comisia afirmă doar că pragul de 8 miliarde de euro pare justificat de urmărirea unei bune guvernanțe și de buna funcționare a activității bancare, care, la rândul lor, contribuie la stabilitatea bancară și la stabilitatea financiară. Comisia consideră că pragul de 8 miliarde de euro al activelor nu este nerezonabil pentru a stabili o distincție necesară între băncile mici, printre care modelul cooperatist reprezintă o realitate, și băncile care sunt de dimensiuni medii sau mari și pentru care regimul juridic aplicabil băncilor populare nu este adecvat.

108. În consecință, considerăm că articolul 49 și articolul 63 și următoarele TFUE, precum și articolul 16 și articolul 17 alineatul (1) din cartă nu se opun, în principiu, unor dispoziții naționale care limitează exercitarea activităților bancare cooperatiste la un anumit prag al activelor, obligând banca în cauză să se transforme în societate pe acțiuni în cazul depășirii acestui prag, dacă dispozițiile au fost adoptate pentru asigurarea bunei guvernanțe și a stabilității sectorului bancar sau a unei anumite secțiuni a sectorului bancar din statul membru respectiv, iar restricția impusă de dispoziția respectivă este atât necesară pentru atingerea acelor obiective, cât și proporțională. Aprecierea necesității și a proporționalității acestei măsuri este însă, în cele din urmă, de competența instanței de trimitere.

D. Cu privire la a treia întrebare preliminară

109. Prin cea de a treia întrebare, instanța de trimitere solicită Curții în esență să stabilească dacă normele privind ajutoarele de stat prevăzute la articolul 107 și următoarele TFUE se opun unor dispoziții naționale care impun transformarea unei bănci populare în societate pe acțiuni dacă depășește un anumit prag al activelor și care stabilesc restricții privind răscumpărarea acțiunilor deținute de acționari în cazul retragerii, pentru a evita o posibilă lichidare a băncii după transformare.

110. Instanța de trimitere arată că recurenții din dosarul care i-a fost prezentat urmăresc să arate că dispozițiile naționale care impun transformarea unei bănci populare în societate pe acțiuni în cazul depășirii unui anumit prag al activelor și al instituirii unor limite cu privire la răscumpărarea acțiunilor pentru a se evita lichidarea băncii transformate pot fi contrare normelor Uniunii în materia ajutoarelor de stat.

49 A se vedea în acest sens Hotărârea din 25 octombrie 2017, Polbud-Wykonawstwo (C-106/16, EU:C:2017:804, punctele 52 și 59). La punctul 60 din Hotărârea din 21 mai 2019, Comisia/Ungaria (uzufruct asupra unor terenuri agricole) (C-235/17, EU:C:2019:432), Curtea a precizat că o măsură care restrânge această liberă circulație a capitalurilor ar putea fi justificată, *inter alia*, de motivele menționate la articolul 65 TFUE, cu condiția ca ea să respecte principiul proporționalității.

111. Banca d'Italia, Amber Capital, guvernul italian și Comisia consideră că măsura în cauză nu constituie un ajutor de stat. OC și alții consideră că posibilitatea unei bănci populare care a fost transformată în societate pe acțiuni de a amâna pentru o perioadă nedeterminată (indiferent de suma în cauză) răscumpărarea acțiunilor deținute de un acționar în cazul retragerii constituie un avantaj necuvenit pentru banca supusă transformării, întrucât aceasta poate utiliza fondurile respective în activitatea sa comercială.

112. Potrivit unei jurisprudențe constante, pentru calificarea unei măsuri drept „ajutor de stat" în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE, este necesară îndeplinirea *tuturor* condițiilor următoare. În primul rând, trebuie să fie vorba despre o intervenție a statului sau prin intermediul resurselor de stat. În al doilea rând, această intervenție trebuie să fie susceptibilă să afecteze schimburile comerciale dintre statele membre. În al treilea rând, ea trebuie să acorde un avantaj selectiv beneficiarului său. În al patrulea rând, aceasta trebuie să denatureze sau să amenințe să denatureze concurența [50].

113. Instanța de trimitere însăși exprimă îndoieli cu privire la aspectul dacă se poate stabili existența unui ajutor de stat, dat fiind că resursele în discuție nu sunt de natură publică, ci privată, întrucât provin de la acționarii băncii. În plus, instanța menționată consideră că măsura în cauză nu pare să îndeplinească cerința privind selectivitatea, întrucât orice bancă populară afectată de reformă este supusă normelor referitoare la limitele răscumpărării.

114. În primul rând, în ceea ce privește condiția referitoare la intervenția statului, Curtea a precizat, la punctele 20-25 din Hotărârea din 13 septembrie 2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671), că, pentru ca avantajele să poată fi calificate drept „ajutoare" în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE, acestea trebuie, pe de o parte, să fie acordate direct sau indirect prin intermediul resurselor de stat și, pe de altă parte, să fie imputabile statului. Astfel, pentru a aprecia imputabilitatea unei măsuri statului, este important să se analizeze dacă autoritățile publice au fost implicate în adoptarea acestei măsuri. În plus, în ceea ce privește condiția privind o intervenție a statului sau prin intermediul resurselor de stat, sunt vizate nu numai ajutoarele acordate direct de stat, ci și cele acordate de organisme publice sau private, instituite sau desemnate de stat în vederea gestionării ajutorului. O măsură poate intra astfel sub incidența noțiunii de „ajutor" chiar dacă nu implică un transfer de resurse de stat. Prin urmare, articolul 107 alineatul (1) TFUE cuprinde toate mijloacele pecuniare pe care autoritățile publice le pot utiliza în mod efectiv pentru a susține anumite întreprinderi, fără a fi relevant dacă aceste mijloace aparțin sau nu în mod permanent patrimoniului statului. Chiar dacă sumele aferente măsurii de ajutor nu sunt permanent în posesia Trezoreriei, faptul că rămân în mod constant sub control public și, așadar, la dispoziția autorităților naționale competente este suficient pentru calificarea lor drept „resurse de stat". Cu toate acestea, Curtea a precizat de asemenea, la punctul 26 din Hotărârea din 13 septembrie 2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671), *inter alia*, că trebuie să se facă distincție între o astfel de ipoteză și cea în care întreprinderile private nu sunt mandatate de stat să gestioneze resurse de stat, ci au doar o obligație de cumpărare utilizând resurse financiare proprii.

115. Astfel, la punctul 34 din Hotărârea din 14 ianuarie 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9), Curtea a precizat că, în vederea constatării existenței unui ajutor de stat, trebuie să se stabilească o legătură suficient de directă între, pe de o parte, avantajul acordat beneficiarului și, pe de altă parte, o diminuare a bugetului de stat sau chiar un risc economic suficient de concret de sarcini care îl grevează.

116. Cele patru condiții impuse la articolul 107 alineatul (1) TFUE pentru ca o măsură să reprezinte ajutor de stat sunt cumulative. Faptul că instanța de trimitere însăși a afirmat că resursele în discuție *nu sunt de natură publică, ci privată*, din moment ce provin de la acționarii băncilor în cauză este în sine de o importanță crucială, întrucât, în mod evident, nu poate fi vorba despre un ajutor de stat atunci când resursele în cauză sunt de natură privată. În aceste condiții, pe baza informațiilor foarte

50 A se vedea Hotărârea din 29 iulie 2019, Azienda Napoletana Mobilità (C-659/17, EU:C:2019:633, punctul 20 și jurisprudența citată).

limitate furnizate de instanța de trimitere, considerăm că articolul 107 și următoarele TFUE nu se opun unor dispoziții naționale care impun transformarea unei bănci populare în societate pe acțiuni dacă depășește un anumit prag al activelor și care stabilesc restricții privind răscumpărarea acțiunilor deținute de un acționar în cazul retragerii, pentru a evita posibila lichidare a băncii după transformare, în situația în care nu este vorba despre fonduri publice.

117. În al doilea rând, din cauza informațiilor limitate din cererea de decizie preliminară, nu putem aprecia dacă măsurile în cauză sunt sau nu selective. Se pare că instanța de trimitere presupune că numai situația băncilor populare *inter se* trebuie să fie apreciată în ceea ce privește aspectul selectivității. Motivele care stau la baza acestei situații nu sunt elaborate în cererea de decizie preliminară. Ne întrebăm însă dacă alte bănci sau instituții se află într-o situație comparabilă cu cea a băncilor populare. La punctul 54 din Hotărârea din 21 decembrie 2016, Comisia/World Duty Free Group și alții (C-20/15 P și C-21/15 P, EU:C:2016:981), Curtea a precizat că aprecierea referitoare la selectivitatea avantajului impune să se determine dacă, în cadrul unui anumit regim juridic, măsura națională în discuție este de natură să favorizeze „anumit[e] întreprinderi sau […] producer[ea] anumitor bunuri” față de altele care, în raport cu obiectivul urmărit de regimul respectiv, se găsesc într-o situație de fapt și de drept comparabilă și care sunt supuse astfel unui tratament diferențiat care poate în esență să fie calificat drept discriminatoriu.

118. Prin urmare, considerăm că articolul 107 și următoarele TFUE privind ajutorul de stat nu se opun unei dispoziții naționale care impune transformarea unei bănci populare în societate pe acțiuni dacă depășește un anumit prag al activelor și prin care se stabilesc restricții privind răscumpărarea acțiunilor deținute de acționari în cazul retragerii pentru a evita posibila lichidare a băncii după transformare, atunci când resursele în discuție provin de la acționarii băncii respective și, prin urmare, sunt de natură privată, iar nu publică.

E. Cu privire la a cincea întrebare preliminară

119. Prin cea de a cincea întrebare, Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) solicită Curții în esență să aprecieze dacă articolul 10 din Regulamentul delegat nr. 241/2014 este compatibil cu articolele 16 și 17 din cartă.

120. Considerăm că această întrebare este inadmisibilă, întrucât nu respectă dispozițiile articolului 94 litera (c) din Regulamentul de procedură al Curții. Instanța de trimitere, cu excepția menționării foarte pe scurt a argumentelor recurenților cu privire la acest aspect, nu a furnizat nicidecum vreo motivare cu privire la ce a determinat-o să pună în discuție validitatea articolului 10 din Regulamentul delegat nr. 241/2014.

121. În această privință, instanța de trimitere s-a limitat să indice în cererea sa de decizie preliminară că, potrivit recurenților, pe lângă chestiunea compatibilității celei de a noua actualizări a Circularei nr. 285 cu articolul 10 din Regulamentul delegat nr. 241/2014, legalitatea regulamentului menționat trebuie să fie, la rândul său, examinată, întrucât aplicarea sa poate determina o excludere substanțială a posibilității de a obține o restituire a acțiunilor fără vreun drept corelativ la despăgubire imediată.

122. Mai mult decât atât, având în vedere că instanța de trimitere nu a contestat în mod corect validitatea articolului 10 din Regulamentul delegat nr. 241/2014, această dispoziție trebuie să fie prezumată validă și compatibilă cu articolele 16 și 17 din Cartă [51]. În acest sens, considerăm că, în lipsa oricărei probe sau chiar a unui argument în sens contrar al instanței de trimitere, se prezumă că limitările drepturilor recunoscute și protejate prin articolele 16 și 17 din cartă, impuse de normele prudențiale și de standardele prevăzute la articolul 10 din Regulamentul delegat nr. 241/2014, sunt de interes public și respectă principiul proporționalității.

VI. Concluzie

123. Prin urmare, având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, în cazul în care Curtea apreciază că întrebările preliminare sunt admisibile, în opinia noastră Curtea ar trebui să răspundă la întrebările adresate de Consiglio di Stato (Consiliul de Stat, Italia) după cum urmează:

„1) Articolul 29 din Regulamentul (UE) nr. 575/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 iunie 2013 privind cerințele prudențiale pentru instituțiile de credit și firmele de investiții și de modificare a Regulamentului (UE) nr. 648/2012, articolul 10 din Regulamentul delegat (UE) nr. 241/2014 al Comisiei din 7 ianuarie 2014 de completare a Regulamentului (UE) nr. 575/2013 al Parlamentului European și al Consiliului cu privire la standardele tehnice de reglementare pentru cerințele de fonduri proprii în cazul instituțiilor și articolul 6 alineatul (4) din Regulamentul (UE) nr. 1024/2013 al Consiliului din 15 octombrie 2013 de conferire a unor atribuții specifice Băncii Centrale Europene în ceea ce privește politicile legate de supravegherea prudențială a instituțiilor de credit nici nu impun o dispoziție națională care stabilește un prag al activelor de 8 miliarde de euro peste care banca populară este obligată să se transforme în societate pe acțiuni, nici nu se opun unei asemenea dispoziții.

2) Articolul 29 din Regulamentul nr. 575/2013 și articolul 10 alineatul (2) din Regulamentul delegat nr. 241/2014 nu se opun unei dispoziții naționale care permite unei bănci populare să amâne pentru o perioadă nedeterminată răscumpărarea și să limiteze în tot sau în parte cuantumul acesteia până la data și în măsura în care sunt îndeplinite cerințele prudențiale ale articolului 10 alineatul (3) din Regulamentul delegat nr. 241/2014.

3) Articolul 49 și articolul 63 și următoarele TFUE și articolul 16 și articolul 17 alineatul (1) din cartă nu se opun unor dispoziții naționale care limitează exercitarea activităților bancare cooperatiste la un anumit prag al activelor, obligând banca în cauză să se transforme în societate pe acțiuni în cazul depășirii acestui prag, dacă dispozițiile au fost adoptate pentru asigurarea bunei guvernanțe și a stabilității sectorului bancar sau a unei anumite secțiuni a sectorului bancar din statul membru respectiv, iar restricția impusă de dispoziția respectivă este atât necesară pentru atingerea acelor obiective, cât și proporțională.

4) Articolul 107 și următoarele TFUE privind ajutorul de stat nu se opun unei dispoziții naționale care impune transformarea unei bănci populare în societate pe acțiuni dacă depășește un anumit prag al activelor și prin care se stabilesc restricții privind răscumpărarea acțiunilor deținute de acționari în cazul retragerii pentru a evita posibila lichidare a băncii după transformare, atunci când resursele în discuție provin de la acționarii băncii respective și, prin urmare, sunt de natură privată, iar nu publică.”

51 La punctul 39 din Hotărârea din 14 iunie 2012, CIVAD (C-533/10, EU:C:2012:347), Curtea a precizat că „actele instituțiilor, organelor și organismelor Uniunii beneficiază de o prezumție de validitate, ceea ce implică faptul că acestea produc efecte juridice atât timp cât nu au fost revocate, anulate în cadrul unei acțiuni în anulare sau declarate ca fiind lipsite de validitate în urma unei trimiteri preliminare sau a unei excepții de nelegalitate”.