

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

8 novembre 2016

«Regolamento n. 407/2010/UE – Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria – Decisione di esecuzione 2011/77/UE – Assistenza finanziaria dell’Unione europea all’Irlanda – Ricapitalizzazione delle banche nazionali – Diritto delle società – Seconda direttiva 77/91/CEE – Articoli 8, 25 e 29 – Ricapitalizzazione di una banca mediante un’ordinanza ingiuntiva di un giudice – Aumento del capitale sociale senza una decisione dell’assemblea generale e senza offrire in opzione agli azionisti esistenti le azioni emesse – Emissione di nuove azioni per un importo inferiore al loro valore nominale»

Nella causa C-41/15,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell’articolo 267 TFUE, dalla High Court (Corte suprema, Irlanda), con decisione del 2 dicembre 2014, pervenuta in cancelleria il 2 febbraio 2015, nel procedimento

Gerard Dowling,

Padraig McManus,

Piotr Skoczylas,

Scotchstone Capital Fund Limited

contro

Minister for Finance,

con l’intervento di:

Permanent TSB Group Holdings plc, già Irish Life and Permanent Group Holdings plc,

Permanent TSB plc, già Irish Life and Permanent plc,

LA CORTE (Grande Sezione),

composta da K. Lenaerts, presidente, A. Tizzano, vicepresidente, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič e T. von Danwitz (relatore), presidenti di sezione, J. Malenovský, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, C. Toader, M. Safjan, C. G. Fernlund, C. Vajda e S. Rodin, giudici,

avvocato generale: N. Wahl

cancelliere: C. Strömholm, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all’udienza del 19 aprile 2016,

considerate le osservazioni presentate:

- per G. Dowling, da lui stesso, nonché da G. Rudden, solicitor, e N. Travers, SC;
- per P. McManus, da lui stesso, nonché da G. Rudden, solicitor, e N. Travers, SC;
- per P. Skoczylas, da lui stesso;
- per la Scotchstone Capital Fund Limited, da S. O'Donnell e J. Flynn, solicitors;
- per la Permanent TSB Group Holdings plc, già Irish Life and Permanent Group Holdings plc, e la Permanent TSB plc, già Irish Life and Permanent plc, da C. MacCarthy, A. Walsh, solicitors, P. Gallagher, SC, e C. Geoghegan, barrister;
- per l'Irlanda, da A. Joyce, L. Williams ed E. Creedon, in qualità di agenti, assistiti da A. O'Neill, BL, ed E. McCullough, SC;
- per il governo italiano, da G. Palmieri, in qualità di agente, assistita da P. Gentili, avvocato dello Stato;
- per il governo cipriota, da E. Zachariadou e D. Kalli, in qualità di agenti;
- per la Commissione europea, da J.-P. Keppenne, H. Støvlbæk, L. Flynn e A. Steiblytè, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 22 giugno 2016,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione degli articoli 8, 25 e 29 della seconda direttiva 77/91/CEE del Consiglio, del 13 dicembre 1976, intesa a coordinare, per renderle equivalenti, le garanzie che sono richieste, negli Stati membri, alle società di cui all'articolo [54, secondo comma, TFUE], per tutelare gli interessi dei soci e dei terzi per quanto riguarda la costituzione della società per azioni, nonché la salvaguardia e le modificazioni del capitale sociale della stessa (GU 1977, L 26, pag. 1) (in prosieguo: la «seconda direttiva»).
- 2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia che oppone i sigg. Gerard Dowling, Padraig McManus e Piotr Skoczylas nonché la Scotchstone Capital Fund Limited (in prosieguo: la «Scotchstone») al Minister for Finance (Ministro delle Finanze, Irlanda; in prosieguo: il «Ministro»), ed avente ad oggetto l'annullamento dell'ordinanza ingiuntiva emessa dalla High Court (Corte suprema, Irlanda), in data 26 luglio 2011 (in prosieguo: l'«ordinanza ingiuntiva»), che ha ordinato ad una società, della quale i ricorrenti nel procedimento principale sono i soci ed azionisti, di aumentare il proprio capitale e di emettere, a favore del Ministro, nuove azioni per un importo inferiore al loro valore nominale.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

La seconda direttiva

- 3 Il considerando 2 della seconda direttiva è così formulato:

«considerando che per assicurare l'equivalenza minima della protezione degli azionisti e dei creditori delle società occorre in particolare coordinare le disposizioni nazionali riguardanti la loro costituzione nonché la salvaguardia, l'aumento e la riduzione del capitale delle società per azioni».

- 4 L'articolo 8, paragrafo 1, di detta direttiva dispone quanto segue:

«Le azioni non possono essere emesse per un importo inferiore al loro valore nominale o, in mancanza di questo, al valore contabile».

- 5 L'articolo 25 della direttiva in parola recita:

«1. Gli aumenti di capitale sono decisi dall'assemblea [generale]. Tale decisione nonché [l']attuazione dell'aumento del capitale sottoscritto formano oggetto di pubblicità (...).

2. Tuttavia, lo statuto, l'atto costitutivo o l'assemblea [generale] la cui decisione deve formare oggetto di pubblicità in conformità del paragrafo 1, possono autorizzare l'aumento del capitale sottoscritto fino a concorrenza di un importo massimo che essi stabiliscono rispettando l'importo massimo eventualmente previsto dalla legge. Nei limiti dell'importo stabilito, l'organo della società a tal uopo autorizzato decide, se del caso, di aumentare il capitale sottoscritto. I poteri di quest'ultimo non possono superare i cinque anni e possono essere rinnovati una o più volte dall'assemblea [generale] per un periodo che, ogni volta, non può superare i cinque anni.

3. Se esistono più categorie di azioni, la decisione dell'assemblea [generale] concernente l'aumento di capitale di cui al paragrafo 1 o l'autorizzazione di aumentare il capitale di cui al paragrafo 2 è subordinata ad una votazione separata almeno per ciascuna categoria di azionisti i cui diritti siano lesi dall'operazione.

4. Il presente articolo si applica all'emissione di tutti i titoli convertibili in azioni o fornit[i] di un diritto di sottoscrizion[e di azioni], ma non alla conversione dei titoli né all'esercizio del diritto di sottoscrizione».

- 6 L'articolo 29 della seconda direttiva ha il seguente tenore:

«1. Nel caso di aumento di capitale sottoscritto mediante conferimenti in denaro, le azioni devono essere offerte in opzione agli azionisti in proporzione della quota di capitale rappresentata dalle loro azioni.

(...)

4. Il diritto di opzione non può essere escluso o limitato dallo statuto o dall'atto costitutivo. L'esclusione o la limitazione possono essere tuttavia decise dall'assemblea

[generale]. L'organo di amministrazione o di direzione è tenuto a presentare a tale assemblea una relazione scritta che precisi i motivi per limitare o sopprimere il diritto di opzione e giustifichi il prezzo di emissione proposto. L'assemblea delibera secondo le regole di numero legale e di maggioranza prescritta nell'articolo 40. La sua decisione forma oggetto di pubblicità (...).

5. La legislazione di uno Stato membro può prevedere che lo statuto, l'atto costitutivo o l'assemblea [generale] che delibera secondo le regole in materia di numero legale, di maggioranza e di pubblicità indicate al paragrafo 4 possono dare il potere di escludere o di limitare il diritto di opzione all'organo della società che può decidere l'aumento del capitale sottoscritto nei limiti del capitale autorizzato. Questo potere non può avere una durata superiore a quella dei poteri previsti all'articolo 25, paragrafo 2.

6. I paragrafi da 1 a 5 si applicano all'emissione di tutti i titoli convertibili in azioni o forniti di un diritto di sottoscrizione di azioni, ma non alla conversione di tali titoli né all'esercizio del diritto di sottoscrizione».

La direttiva 2001/24/CE

- 7 La direttiva 2001/24/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 aprile 2001, in materia di risanamento e liquidazione degli enti creditizi (GU 2001, L 125, pag. 15), è intesa, come risulta dal suo considerando 6, a mettere in atto il reciproco riconoscimento, da parte degli Stati membri, dei provvedimenti presi da ciascuno di essi per risanare gli enti creditizi da essi autorizzati. A tal fine, gli articoli 3, 9 e 10 della direttiva citata prevedono che le misure di risanamento e di liquidazione prese dalle autorità dello Stato membro di origine producono, in linea di principio, in tutti gli altri Stati membri, gli effetti che ad esse attribuisce la legge del suddetto Stato membro.

Il regolamento n. 407/2010/UE

- 8 Il regolamento n. 407/2010/UE del Consiglio, dell'11 maggio 2010, che istituisce un meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (GU 2010, L 118, pag. 1), è fondato sull'articolo 122, paragrafo 2, TFUE. I considerando 4 e 5 di tale regolamento sono così formulati:

«(4) L'aggravarsi della crisi finanziaria ha causato un grave deterioramento delle condizioni di prestito di diversi Stati membri al di là di quanto giustificato dai fondamentali economici. A questo punto, se non affrontata con urgenza, tale situazione potrebbe rappresentare una seria minaccia per la stabilità finanziaria dell'Unione europea nel suo complesso.

(5) Al fine di affrontare questa situazione eccezionale che sfugge al controllo degli Stati membri, appare opportuno istituire immediatamente un meccanismo di stabilizzazione dell'Unione per preservare la stabilità finanziaria nell'Unione europea. Tale meccanismo dovrebbe consentire all'Unione di rispondere in maniera coordinata, rapida ed efficace a difficoltà gravi in un determinato Stato membro. La sua attivazione avverrà nel contesto di un sostegno congiunto UE/Fondo monetario internazionale (FMI)».

- 9 L'articolo 1 del regolamento sopra citato dispone quanto segue:

«Al fine di preservare la stabilità finanziaria dell'Unione europea, il presente regolamento fissa le condizioni e la procedura per la concessione dell'assistenza finanziaria dell'Unione a uno Stato membro che subisca o rischi seriamente di subire gravi perturbazioni economiche o finanziarie causate da circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo, tenendo conto della possibilità di applicare l'attuale meccanismo di sostegno finanziario a medio termine delle bilance dei pagamenti degli Stati membri che non fanno parte della zona euro, istituito dal regolamento (CE) n. 332/2002 [del Consiglio, del 18 febbraio 2002, che istituisce un meccanismo di sostegno finanziario a medio termine delle bilance dei pagamenti degli Stati membri (GU 2002, L 53, pag. 1)]».

10 L'articolo 3 del regolamento n. 407/2010 è così formulato:

«1. Lo Stato membro che richiede l'assistenza finanziaria dell'Unione discute con la Commissione, in collegamento con la Banca centrale europea (BCE), una valutazione del suo fabbisogno di finanziamento e trasmette alla Commissione e al comitato economico e finanziario un programma di aggiustamento economico e finanziario.

2. L'assistenza finanziaria dell'Unione è concessa mediante decisione adottata dal Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata su proposta della Commissione.

3. La decisione di concedere un prestito contiene:

a) l'importo, la scadenza media, la formula del prezzo, il numero massimo di rate, il periodo di disponibilità dell'assistenza finanziaria dell'Unione e le altre regole dettagliate necessarie per l'attuazione dell'assistenza;

b) le condizioni generali di politica economica alle quali è subordinata l'assistenza finanziaria dell'Unione al fine di ristabilire una situazione economica o finanziaria sana nello Stato membro beneficiario e di ripristinarne la capacità di finanziarsi sui mercati finanziari; tali condizioni saranno definite dalla Commissione in consultazione con la BCE, e

c) l'approvazione del programma di aggiustamento elaborato dallo Stato membro beneficiario per soddisfare le condizioni economiche alle quali è subordinata l'assistenza finanziaria dell'Unione.

(...)

5. La Commissione e lo Stato membro beneficiario concludono un memorandum di intesa nel quale sono specificate le condizioni generali di politica economica fissate dal Consiglio. La Commissione trasmette il memorandum di intesa al Parlamento europeo e al Consiglio».

La decisione di esecuzione 2011/77/UE

11 La decisione di esecuzione 2011/77/UE del Consiglio, del 7 dicembre 2010, che fornisce all'Irlanda assistenza finanziaria dell'Unione (GU 2011, L 30, pag. 34), come modificata dalla decisione di esecuzione 2011/326/UE del Consiglio, del 30 maggio 2011 (GU 2011, L 147, pag. 17) (in prosieguo: la «decisione di esecuzione 2011/77»), è fondata, in particolare, sull'articolo 3, paragrafo 3, del regolamento n. 407/2010. I punti da 1 a 3 di tale decisione così recitano:

- «(1) L'Irlanda è stata di recente sempre più oggetto di pressioni sui mercati finanziari a causa delle crescenti preoccupazioni circa la sostenibilità delle sue finanze pubbliche e della necessità di vaste misure di sostegno pubblico al settore finanziario indebolito. A seguito del collasso del settore immobiliare e delle opere di costruzione, il sistema bancario nazionale ha subito grosse perdite a causa della sua eccessiva esposizione a tali settori. L'attuale crisi del settore economico e bancario ha avuto conseguenze drammatiche anche sulle finanze pubbliche irlandesi, aggravando l'impatto della recessione. (...) Le misure di sostegno al settore bancario, comprese significative iniezioni di capitale, hanno molto contribuito al deterioramento delle finanze pubbliche. Le attuali preoccupazioni del mercato riflettono principalmente la stretta interconnessione, apparsa durante la crisi, tra la solvibilità dello Stato e quella del sistema bancario irlandese, che ha condotto ad un forte aumento del rendimento delle obbligazioni sovrane irlandesi, mentre il sistema bancario nazionale è di fatto tagliato fuori dai finanziamenti dei mercati internazionali.
- (2) In considerazione delle gravi perturbazioni economiche e finanziarie causate da circostanze eccezionali che sfuggono al controllo del governo, il 21 novembre 2010 le autorità irlandesi hanno ufficialmente chiesto sostegno finanziario all'Unione europea, agli Stati membri la cui moneta è l'euro e al Fondo monetario internazionale (FMI), al fine di sostenere il ritorno dell'economia verso la crescita sostenibile, assicurare il corretto funzionamento del sistema bancario e salvaguardare la stabilità finanziaria nell'Unione e nella zona dell'euro. Il 28 novembre 2010 è stato raggiunto un accordo a livello tecnico su un ampio pacchetto di misure per il periodo 2010-2013.
- (3) Il progetto di programma di [aggiustamento] economico e finanziario (...) presentato al Consiglio e alla Commissione mira a ripristinare la fiducia dei mercati finanziari nell'Irlanda e nel suo settore bancario, consentendo all'economia di tornare ad una crescita sostenibile. Al fine di raggiungere tali obiettivi, il programma si compone di tre parti principali: innanzitutto, una strategia nel settore finanziario che prevede un intervento in profondità di ridimensionamento, riorganizzazione e riduzione della leva finanziaria del settore bancario, completata da un'adeguata ricapitalizzazione nella misura necessaria; (...).».

12 L'articolo 1 di detta decisione stabilisce:

«1. L'Unione mette a disposizione dell'Irlanda un prestito per un importo massimo di [EUR] 22,5 miliardi (...), con una scadenza media massima di 7,5 anni.

(...)

4. La prima rata è erogata con riserva dell'entrata in vigore dell'accordo sul prestito e del [memorandum d'intesa sulla specifica condizionalità economica concluso tra la Commissione e l'Irlanda]. I pagamenti successivi dipendono da una valutazione trimestrale favorevole, effettuata dalla Commissione in consultazione con la [Banca centrale europea (BCE)], del soddisfacimento da parte dell'Irlanda delle condizioni di politica economica generale definite dalla presente decisione e dal memorandum d'intesa».

13 L'articolo 3 della decisione di esecuzione 2011/77 recita:

«1. Il programma di [aggiustamento] economico e finanziario (...) elaborato dalle autorità irlandesi è approvato.

2. Il pagamento di ciascuna rata successiva avviene sulla base di un'attuazione soddisfacente del programma da integrare nel programma di stabilità dell'Irlanda, nel programma nazionale di riforme e, in particolare, nelle condizioni economiche specifiche stabilite nel memorandum d'intesa. Queste comprendono, fra l'altro, le misure di cui ai paragrafi da 4 a 9 del presente articolo.

(...)

4. L'Irlanda adotta le misure di cui ai paragrafi da 7 a 9 prima della fine dell'anno indicato. Le scadenze esatte per gli anni 2011-2013 sono specificate nel memorandum d'intesa. (...)

5. Al fine di ripristinare la fiducia nel settore finanziario, l'Irlanda ricapitalizza adeguatamente, riduce rapidamente la leva finanziaria e ristruttura a fondo il sistema bancario come disposto nel memorandum d'intesa. A tale riguardo, l'Irlanda sviluppa e concorda con la Commissione europea, la BCE e l'FMI una strategia per la struttura, il funzionamento e [la] solvibilità futuri degli istituti di credito irlandesi, che stabilirà in che modo garantire che siano in grado di operare senza ulteriore sostegno statale. (...)

(...)

7. Nel corso del 2011 l'Irlanda adotta le seguenti misure, in linea con le precisazioni del memorandum d'intesa:

(...)

g) la ricapitalizzazione delle banche nazionali entro fine luglio 2011 (salvi adeguati aggiustamenti legati alla prevista vendita di attivi nel caso di Irish Life & Permanent), in linea con le conclusioni del PLAR e del PCAR del 2011 [valutazione prudenziale della liquidità e verifica del capitale prudenziale 2011], come annunciato dalla Banca centrale d'Irlanda il 31 marzo 2011;

(...))».

Diritto irlandese

14 Il Credit Institutions (Stabilisation) Act 2010 (legge del 2010 sulla stabilizzazione degli enti creditizi; in prosieguo: la «legge del 2010») si propone, a mente del suo articolo 4, in particolare i seguenti obiettivi:

«a) affrontare la grave e continua perturbazione nel funzionamento dell'economia e dei sistemi finanziari nonché la persistente grave minaccia alla stabilità di determinati enti creditizi nello Stato e nel sistema finanziario in generale;

b) attuare la riorganizzazione degli enti creditizi nello Stato per conseguire la stabilizzazione finanziaria dei suddetti enti creditizi e la loro ristrutturazione (conformemente alle regole sugli aiuti di Stato dell'Unione europea) nel contesto del Piano di ripresa nazionale per il periodo 2011-2014 e del Programma di sostegno finanziario all'Irlanda dell'[Unione europea]/FMI;

(...».

15 L'articolo 7 della legge in parola dispone quanto segue:

«1) Fatti salvi i paragrafi 2) e 4), il Ministro può formulare una proposta di ordinanza ingiuntiva in forza della quale ad un determinato ente venga ordinato di intraprendere (entro un termine specificato), o di astenersi dall'intraprendere (per un periodo specificato), qualsiasi azione o qualsiasi serie di azioni che, complessivamente, siano finalizzate a perseguire uno specifico obiettivo, comprese, in particolare, e senza limitare la portata generale di quanto precede, una o più delle azioni seguenti:

a) fatti salvi i diritti di opzione stabiliti dalla legge o da un contratto, (...) emettere azioni a favore del Ministro o di altra persona nominata dal Ministro alle condizioni da questo specificate nella proposta di ordinanza ingiuntiva in cambio di un corrispettivo stabilito dal Ministro stesso;

(...)

c) aumentare il capitale sociale autorizzato (anche mediante la creazione di nuove categorie di azioni) dell'ente in questione per consentirgli di emettere azioni a favore del Ministro o di qualsiasi altra persona da questo designata;

d) adottare una specifica modifica dell'atto costitutivo e dello statuto dell'ente in questione (...);

(...)

2) Il Ministro può formulare una proposta di ordinanza ingiuntiva soltanto se, dopo avere consultato il governatore [della Banca centrale], è del parere che l'emissione di un'ordinanza ingiuntiva in conformità della proposta di ordinanza sia necessaria al fine di garantire il conseguimento di una finalità della presente legge, specificata nella proposta di ordinanza ingiuntiva.

(...».

16 L'articolo 9, paragrafi 1 e 2, della legge suddetta stabilisce:

«1) Non appena possibile dopo l'espletamento, in relazione ad una proposta di ordinanza ingiuntiva, delle procedure di cui all'articolo 7, il Ministro chiede alla High Court [(Corte suprema)], senza instaurazione di un previo contraddittorio, di emettere un'ordinanza (in questa legge denominata "ordinanza ingiuntiva") conforme alla proposta formulata.

2) La High Court [(Corte suprema)], nel pronunciarsi su un'istanza proposta senza instaurazione di un previo contraddittorio ai sensi del paragrafo 1), se ritiene che i requisiti di cui all'articolo 7 siano stati rispettati e che l'opinione del Ministro di cui al medesimo articolo sia ragionevole e non sia stata viziata da errori di diritto, emette un'ordinanza ingiuntiva conforme alla proposta di ordinanza (...».

- 17 L'articolo 11 della legge del 2010 dispone che l'ente pertinente in questione, o uno qualsiasi dei suoi membri, può chiedere alla High Court (Corte suprema) di annullare l'ordinanza ingiuntiva. Tale giudice può annullare un'ordinanza di questo tipo soltanto qualora ritenga che non sia stata rispettata taluna delle condizioni enunciate all'articolo 7 della medesima legge o che l'opinione espressa dal Ministro ai sensi del paragrafo 2 del medesimo articolo fosse irragionevole o viziata da un errore di diritto.
- 18 L'articolo 47 della legge del 2010 prevede l'inclusione nell'ordinanza ingiuntiva di una disposizione avente come effetto che qualsiasi potere spettante, in occasione dell'assemblea generale, agli azionisti dell'ente interessato, può essere esercitato in sostituzione dal Ministro.

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

- 19 La Permanent TSB plc, già Irish Life and Permanent plc (in prosieguo: la «ILP»), è un ente creditizio che esercita la propria attività nel territorio irlandese.
- 20 La Permanent TSB Group Holdings plc, già Irish Life and Permanent Group Holdings plc (in prosieguo: la «ILPGH»), è una società a responsabilità limitata costituita in Irlanda. La ILPGH non è un ente creditizio. Nel corso del periodo che viene in questione nel procedimento principale, tale società deteneva la totalità del capitale sociale della ILP.
- 21 I ricorrenti nel procedimento principale sono dei soci e degli azionisti della ILPGH.
- 22 La crisi finanziaria ed economica che l'Irlanda si è trovata ad affrontare nel corso dell'anno 2008 ha avuto gravi ripercussioni tanto sulla stabilità finanziaria delle banche irlandesi quanto su quella di tale Stato membro, a motivo del legame particolarmente forte che esisteva tra l'una e l'altra in ragione delle dimensioni relative del settore bancario rispetto alle dimensioni dell'economia nazionale, nonché delle importanti garanzie sui debiti bancari concesse dall'Irlanda a queste banche nazionali nel corso dell'anno summenzionato.
- 23 Malgrado le misure di sostegno prese dall'Irlanda a favore del settore bancario, le banche irlandesi hanno continuato a perdere la fiducia dei mercati e la situazione finanziaria di questo Stato membro ha continuato a deteriorarsi. In tali circostanze, le autorità irlandesi hanno elaborato un programma di aggiustamento economico e finanziario, per il quale esse, in data 21 novembre 2010, hanno chiesto, in particolare, un'assistenza finanziaria da parte dell'Unione. In tale programma, l'Irlanda si è impegnata a ristrutturare e a ricapitalizzare il settore bancario.
- 24 Mediante la decisione di esecuzione 2011/77, il Consiglio ha approvato il programma suddetto e ha messo a disposizione di tale Stato membro un'assistenza finanziaria dell'Unione a titolo del meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria, istituito dal regolamento n. 407/2010. Il 16 dicembre 2010, l'Irlanda e la Commissione hanno concluso un memorandum d'intesa sulla base dell'articolo 1, paragrafo 4, di detta decisione (in prosieguo: il «memorandum d'intesa»). Conformemente agli impegni assunti nell'ambito di tale memorandum d'intesa nonché all'articolo 3, paragrafi 4, 5 e 7, lettera g), della decisione sopra citata, lo Stato membro in questione doveva procedere alla ricapitalizzazione delle banche nazionali entro la fine del mese di luglio 2011, sulla base dei risultati di una verifica del capitale prudenziale e di una

valutazione prudenziale della liquidità, pubblicati dalla Central Bank of Ireland (Banca centrale irlandese).

- 25 La Banca centrale irlandese ha pubblicato i risultati della propria verifica in data 31 marzo 2011. Sulla base di questi risultati, il governatore della Banca centrale irlandese ha ordinato alla ILP, mediante una decisione adottata quello stesso giorno, di aumentare il proprio capitale minimo regolamentare di un importo di EUR 4 miliardi.
- 26 Nel mese di luglio 2011, il Ministro ha presentato agli azionisti della ILPGH una proposta intesa a facilitare tale ricapitalizzazione della ILP attraverso, segnatamente, un conferimento di EUR 2,7 miliardi. Tale proposta è stata respinta dall'assemblea generale straordinaria della ILPGH, svoltasi il 20 luglio 2011, che ha dato istruzione al consiglio di amministrazione di tale società di esaminare altre opzioni di ricapitalizzazione e di chiedere, a questo scopo, una proroga del termine di ricapitalizzazione previsto dalla decisione di esecuzione 2011/77.
- 27 In virtù degli articoli 7 e 9 della legge del 2010, al fine di ricapitalizzare la ILP, il Ministro ha preparato una proposta di ordinanza ingiuntiva, che esso ha presentato alla High Court (Corte suprema). L'ordinanza ingiuntiva è stata rilasciata da tale giudice nei termini richiesti, ed ha imposto alla ILPGH di emettere, in cambio di un conferimento di EUR 2,7 miliardi, nuove azioni a favore del Ministro ad un prezzo per azione determinato da quest'ultimo, ossia ad un prezzo ridotto del 10% rispetto alla quotazione media del 23 giugno 2011. Di conseguenza, il Ministro ha ottenuto, senza una decisione dell'assemblea generale degli azionisti della ILPGH, il 99,2% delle azioni di tale società. È stato inoltre disposto il ritiro di tali azioni dai listini delle borse di Irlanda e di Londra.
- 28 I ricorrenti nel procedimento principale hanno presentato dinanzi al giudice di cui sopra, sulla base dell'articolo 11 della legge del 2010, una domanda intesa all'annullamento dell'ordinanza ingiuntiva. Dinanzi alla High Court (Corte suprema), essi hanno sostenuto che l'aumento del capitale derivante da tale ordinanza è incompatibile con gli articoli 8, 25 e 29 della seconda direttiva, in quanto esso è stato realizzato senza l'accordo dell'assemblea generale della ILPGH.
- 29 Il Ministro nonché la ILPGH e la ILP hanno respinto tale argomentazione, basandosi sulla direttiva 2001/24, sul regolamento n. 407/2010, sulla decisione di esecuzione 2011/77, sugli articoli 49, 65, 107, 119, 120 e 126 TFUE, nonché sulle disposizioni contenute nel Titolo VIII della Parte III di tale Trattato. A loro avviso, tali disposizioni del diritto dell'Unione autorizzavano l'Irlanda a prendere le misure necessarie per difendere l'integrità del proprio sistema finanziario malgrado le disposizioni della seconda direttiva. In virtù degli obblighi ad esso imposti dal Titolo VIII della Parte III del citato Trattato, e in particolare dagli articoli 119 e 120 di quest'ultimo, detto Stato membro sarebbe stato pure tenuto ad adottare le misure in questione al fine di garantire la sicurezza di un ente di importanza sistemica per l'Irlanda e l'Unione europea.
- 30 Il giudice del rinvio ha concluso, sulla base di un bilanciamento delle probabilità, che la ILP non avrebbe potuto aumentare il proprio capitale minimo regolamentare dell'importo richiesto di EUR 4 miliardi né ricorrendo ad investitori privati né avvalendosi degli azionisti esistenti, dopo che l'assemblea generale straordinaria della ILPGH aveva respinto, il 20 luglio 2011, la proposta di ricapitalizzazione avanzata dal Ministro. Secondo la valutazione di tale giudice, la mancata ricapitalizzazione nel termine previsto dalla decisione di esecuzione 2011/77 avrebbe portato a

un'insolvenza della ILP, a motivo di vari possibili sviluppi come un ritiro in massa dei fondi depositati presso la ILP, una richiesta di rimborso delle varie obbligazioni o una cessazione dei finanziamenti a titolo degli aiuti urgenti in caso di crisi di liquidità, ovvero in ragione di una combinazione di alcune o persino di tutte queste possibilità.

31 Inoltre, il suddetto giudice ritiene che un'eventuale insolvenza della ILP avrebbe non soltanto determinato la perdita totale del valore delle azioni per gli azionisti, ma avrebbe anche avuto gravi conseguenze per l'Irlanda. A questo proposito, detto giudice fa riferimento, in particolare, alla possibilità di un ritiro in massa dei fondi depositati presso le banche nazionali, ad una conseguente escussione della garanzia concessa alla ILP dallo Stato irlandese, nonché alla possibilità di una revoca totale o parziale del finanziamento concesso a tale Stato nell'ambito del programma di aggiustamento economico e finanziario a motivo del mancato rispetto delle condizioni di tale programma. Secondo il giudice del rinvio, tali conseguenze per l'Irlanda avrebbero probabilmente aggravato la minaccia incombente sulla stabilità finanziaria di altri Stati membri e dell'Unione.

32 Alla luce di tali circostanze, la High Court (Corte suprema) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«Visti:

- (i) la [seconda direttiva];
- (ii) la direttiva [2001/24];
- (iii) gli obblighi dello Stato irlandese discendenti dalle disposizioni del Trattato [FUE] e, in particolare, dagli articoli 49, 65, 107, 120 e dal Titolo VIII della Parte terza dello stesso;
- (iv) gli obblighi dello Stato irlandese in base al Programma di sostegno finanziario dell'Unione europea e del FMI;
- (v) le disposizioni della decisione di esecuzione 2011/77, adottata sul fondamento del regolamento n. 407/2010,

si chiede:

- 1) Se la seconda direttiva osti, in qualsiasi circostanza, comprese le circostanze del caso di specie, all'emissione di un'ordinanza ingiuntiva ai sensi dell'articolo 9 della legge del 2010, sulla base dell'opinione del Ministro secondo cui la predetta ordinanza è necessaria, qualora un siffatto provvedimento abbia l'effetto: di aumentare il capitale di una società senza il consenso dell'assemblea generale; di assegnare nuove azioni senza offrirle in opzione ai soci esistenti, omettendo di raccogliere il previo consenso dell'assemblea generale; di ridurre il valore nominale delle azioni della società senza il consenso dell'assemblea generale; e, a tale scopo, di modificare l'atto costitutivo e lo statuto della società senza il consenso dell'assemblea generale.
- 2) Se l'ordinanza ingiuntiva emessa dalla High Court [(Corte suprema)] ai sensi dell'articolo 9 della legge del 2010 in riferimento alla ILPGH e alla ILP sia stata adottata in violazione del diritto dell'Unione».

Sulle domande di riapertura della fase orale del procedimento e di adozione di mezzi istruttori

- 33 Dopo la presentazione delle conclusioni dell'avvocato generale, il sig. Skoczylas ha proposto, in data 25 agosto 2016, una domanda di riapertura della fase orale del procedimento ai sensi dell'articolo 83 del regolamento di procedura della Corte. Con lettera pervenuta nella cancelleria della Corte quello stesso giorno, la Scotchstone ha presentato un'analoga domanda, nonché una domanda di mezzi istruttori sulla base dell'articolo 64 del regolamento di procedura della Corte.
- 34 A sostegno delle loro domande, i suddetti ricorrenti nel procedimento principale fanno valere, in sostanza, che la sentenza del 19 luglio 2016, *Kotnik e a.* (C-526/14, EU:C:2016:570), nonché gli elementi che distinguono la controversia all'origine di quella sentenza dalla controversia nell'odierno giudizio a quo, non hanno costituito oggetto di discussione tra gli interessati.
- 35 In una lettera, pervenuta alla cancelleria della Corte il 6 settembre 2016, la Scotchstone ha integrato la motivazione della propria domanda di riapertura della fase orale del procedimento facendo valere la decisione della Commissione del 30 agosto 2016, che ha constatato che i vantaggi fiscali per un ammontare di EUR 13 miliardi concessi dall'Irlanda alla Apple nel corso degli anni dal 2003 al 2014 non erano conformi alle norme dell'Unione in materia di aiuti di Stato. Alla luce di tale decisione, la Scotchstone ritiene che, nel corso del periodo in questione nel procedimento principale, l'Irlanda disponesse di risorse finanziarie diverse da quelle risultanti dall'assistenza finanziaria dell'Unione per rimediare al grave perturbamento della propria economia. Tali ulteriori risorse finanziarie avrebbero offerto a detto Stato membro la possibilità di ricapitalizzare la ILP in accordo con l'assemblea generale della ILPGH e con le disposizioni della seconda direttiva.
- 36 A questo proposito, si deve ricordare che la Corte può, in qualsiasi momento, sentito l'avvocato generale, disporre la riapertura della fase orale del procedimento, conformemente all'articolo 83 del suo regolamento di procedura, in particolare se essa non si ritiene sufficientemente edotta oppure quando la causa dev'essere decisa in base a un argomento che non è stato oggetto di discussione tra le parti o gli interessati menzionati dall'articolo 23 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea.
- 37 A norma dell'articolo 64, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte, quest'ultima, sentito l'avvocato generale, dispone i mezzi istruttori che ritiene opportuni mediante ordinanza che specifica i fatti da provare.
- 38 Nella specie, la Corte, sentito l'avvocato generale, ritiene di disporre di tutti gli elementi necessari per statuire sulla domanda di pronuncia pregiudiziale ad essa sottoposta e che questa non debba essere esaminata in riferimento ad un argomento che non è stato discusso dinanzi ad essa.
- 39 Di conseguenza, occorre respingere le domande del sig. Skoczylas e della Scotchstone.

Sulle questioni pregiudiziali

- 40 In limine, occorre rilevare che, se invero dalla domanda di pronuncia pregiudiziale risulta che essa verte sull'interpretazione dell'articolo 8, paragrafo 1, nonché degli articoli 25 e 29 della seconda direttiva, le indicazioni contenute nella domanda medesima non consentono di identificare ulteriori disposizioni del diritto dell'Unione che potrebbero ostare, ad avviso del giudice del rinvio, ad una misura quale l'ordinanza ingiuntiva.
- 41 L'articolo 8 della seconda direttiva vieta che le azioni vengano emesse per un importo inferiore al loro valore nominale o, in mancanza di questo, per un importo inferiore al loro valore contabile. L'articolo 25 di detta direttiva stabilisce che, in linea di principio, qualsiasi aumento del capitale di una società deve essere deciso dall'assemblea generale di quest'ultima. L'articolo 29 della medesima direttiva dispone, in sostanza, che, nel caso di un siffatto aumento di capitale, le azioni devono essere offerte in opzione agli azionisti esistenti.
- 42 Quanto all'ordinanza ingiuntiva, risulta dal fascicolo sottoposto alla Corte che essa ha avuto come effetto un'emissione di azioni della ILPGH per un importo inferiore al loro valore nominale, nonché un aumento del capitale sociale di detta società, accompagnato da una soppressione del diritto di opzione, senza il consenso dell'assemblea generale di questa società. È dunque pacifico che le prescrizioni menzionate al punto precedente non hanno trovato applicazione nel caso di specie.
- 43 Date tali circostanze, le due questioni sollevate, da esaminarsi congiuntamente, devono essere intese nel senso che il giudice del rinvio desidera sapere, in sostanza, se l'articolo 8, paragrafo 1, nonché gli articoli 25 e 29 della seconda direttiva debbano essere interpretati nel senso che essi ostano ad una misura, come l'ordinanza ingiuntiva controversa nel procedimento principale, adottata in una situazione di grave perturbamento dell'economia e del sistema finanziario di uno Stato membro che minacci la stabilità finanziaria dell'Unione, e avente come effetto un aumento del capitale di una società per azioni, senza il consenso dell'assemblea generale di quest'ultima, mediante l'emissione di nuove azioni per un importo inferiore al loro valore nominale e senza un diritto di opzione a favore degli azionisti esistenti.
- 44 A questo proposito, risulta dalle indicazioni fornite dal giudice del rinvio che l'ordinanza ingiuntiva è stata adottata nel contesto della crisi finanziaria ed economica che ha portato l'Irlanda a concedere, nel corso dell'anno 2008, rilevanti garanzie alle banche nazionali colpite da tale crisi e, alla fine dell'anno 2010, allorché la situazione finanziaria di tali banche continuava a deteriorarsi e minacciava anche la stabilità finanziaria di tale Stato membro, a chiedere un'assistenza finanziaria dell'Unione, assumendo al contempo l'impegno di ristrutturare e di ricapitalizzare il settore bancario nazionale.
- 45 Secondo il giudice del rinvio, tale situazione di grave perturbamento dell'economia nazionale esigeva – a motivo dell'impossibilità per la ILP di realizzare essa stessa la ricapitalizzazione, quale prevista in particolare dal memorandum d'intesa per la fine del mese di luglio 2011 – un intervento dello Stato irlandese al fine di evitare una situazione di insolvenza di tale società minacciante tanto la stabilità finanziaria di questo Stato membro quanto quella di altri Stati membri e dell'Unione.
- 46 La ricapitalizzazione delle banche nazionali, e tra queste la ILP, per il 31 luglio 2011 è stata altresì prevista dall'articolo 1, paragrafo 4, e dall'articolo 3, paragrafi 2, 4, 5 e 7, lettera g), della decisione di esecuzione 2011/77, quale presupposto per l'erogazione dell'assistenza finanziaria dell'Unione all'Irlanda. Tale assistenza finanziaria costituisce,

a mente dei considerando 4 e 5 nonché dell'articolo 1 del regolamento n. 407/2010 – anche questo adottato sulla base dell'articolo 122, paragrafo 2, TFUE, che mira segnatamente a consentire di far fronte a «circostanze eccezionali», – una misura urgente destinata a preservare la stabilità finanziaria dell'Unione.

- 47 Certo, per ricapitalizzare la ILP, l'ordinanza ingiuntiva ha imposto l'aumento del capitale della ILPGH. Tuttavia, l'articolo 3, paragrafo 7, lettera g), della decisione di esecuzione 2011/77 prevede la ricapitalizzazione delle banche nazionali, tra le quali figurava la ILP, senza precisare i mezzi che bisognava utilizzare a questo scopo. Pertanto, le autorità irlandesi non erano tenute a realizzare un conferimento diretto nel capitale sociale della ILP, ma potevano procedere a tale ricapitalizzazione tramite un aumento del capitale della ILPGH.
- 48 Inoltre, come si è rilevato ai punti 30 e 31 della presente sentenza, il giudice del rinvio, al termine di un bilanciamento degli interessi in gioco, è giunto alla conclusione che, a seguito della decisione dell'assemblea generale straordinaria della ILPGH, del 20 luglio 2011, di rigettare la proposta di ricapitalizzazione avanzata dal Ministro, l'ordinanza ingiuntiva era il solo mezzo per garantire, entro il termine previsto dalla decisione di esecuzione 2011/77, la ricapitalizzazione della ILP necessaria per evitare l'insolvenza di tale istituto finanziario e per prevenire così una grave minaccia per la stabilità finanziaria dell'Unione.
- 49 A mente del suo considerando 2, la seconda direttiva mira ad assicurare un'equivalenza minima nella protezione degli azionisti e dei creditori delle società per azioni. Pertanto, come rilevato dalla ILPGH e dalla ILP nonché dall'Irlanda nelle osservazioni da esse presentate dinanzi alla Corte, le misure previste dalla direttiva sopra citata riguardanti la costituzione di dette società, nonché la salvaguardia, l'aumento e la riduzione del loro capitale garantiscono la protezione sopra ricordata dinanzi ad atti adottati da organi delle società stesse, e concernono dunque il funzionamento ordinario di queste ultime (v., per analogia, sentenza del 19 luglio 2016, Kotnik e a., C-526/14, EU:C:2016:570, punti 86 e 87).
- 50 Tuttavia, come risulta dai punti da 44 a 48 della presente sentenza, l'ordinanza ingiuntiva costituisce non già un atto adottato da un organo di una società per azioni nell'ambito del funzionamento ordinario della società stessa, bensì una misura eccezionale delle autorità nazionali preordinata ad evitare, mediante un aumento di capitale, l'insolvenza della società in questione, che, ad avviso del giudice del rinvio, minaccerebbe la stabilità finanziaria dell'Unione. Orbene, la protezione che la seconda direttiva accorda agli azionisti e ai creditori di una società per azioni, per quanto riguarda il capitale sociale di quest'ultima, non si estende fino a comprendere una siffatta misura nazionale adottata in una situazione di grave perturbamento dell'economia e del sistema finanziario di uno Stato membro, la quale mira a rimediare ad una minaccia sistemica per la stabilità finanziaria dell'Unione, scaturente dall'insufficienza del capitale della società in questione.
- 51 Le disposizioni della seconda direttiva non ostano dunque ad una misura a carattere eccezionale riguardante il capitale sociale di una società per azioni, come l'ordinanza ingiuntiva, che le autorità nazionali abbiano adottato, in una situazione di grave perturbamento dell'economia e del sistema finanziario di uno Stato membro, senza l'approvazione dell'assemblea generale di tale società nonché allo scopo di evitare un rischio sistemico e di garantire la stabilità finanziaria dell'Unione (v., per analogia, sentenza del 19 luglio 2016, Kotnik e a., C-526/14, EU:C:2016:570, punti da 88 a 90).

- 52 Tale conclusione non può essere messa in discussione per il fatto che l'ordinanza ingiuntiva potrebbe essere qualificata, come sostengono i ricorrenti nel procedimento principale, non già come «provvedimento giudiziario», bensì come «decisione amministrativa provvisoria». Infatti, risulta dai due punti precedenti che la seconda direttiva non osta, in circostanze quali quelle di cui al procedimento principale, all'adozione di una misura come l'ordinanza ingiuntiva, tenendo presente che la natura dell'autorità nazionale che ha emanato questa ordinanza è inconferente al riguardo.
- 53 L'interpretazione di cui sopra non è affatto inconciliabile con quella adottata dalla Corte nella sentenza del 12 marzo 1996, Pafitis e a. (C-441/93, EU:C:1996:92), contrariamente a quanto sostengono i ricorrenti nel procedimento principale. Infatti, gli elementi enunciati ai punti da 44 a 48 della presente sentenza distinguono la situazione oggetto dell'odierno giudizio a quo dalla causa su cui si è pronunciata la sentenza del 12 marzo 1996, Pafitis e a. (C-441/93, EU:C:1996:92), che era caratterizzata dall'insolvenza di una sola banca. Se è pur vero che la Corte ha statuito che la seconda direttiva continua a trovare applicazione in caso di «semplice disciplina di risanamento» (sentenza del 12 marzo 1996, Pafitis e a., C-441/93, EU:C:1996:92, punto 57), essa però non si è pronunciata – come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 45 delle sue conclusioni – sulle misure di risanamento straordinarie, come l'ordinanza ingiuntiva, intese ad evitare, in una situazione di grave perturbamento dell'economia nazionale e del sistema finanziario di uno Stato membro, l'insolvenza di una banca, al fine di preservare la stabilità finanziaria dell'Unione.
- 54 Inoltre, come rilevato dalla ILPGH e dalla ILP nonché dall'Irlanda nelle loro osservazioni presentate alla Corte, le misure nazionali contestate nella causa Pafitis e a. (C-441/93, EU:C:1996:92) erano state adottate nel corso del periodo compreso tra l'anno 1986 e l'anno 1990 e la Corte ha pronunciato la propria sentenza il 12 marzo 1996, vale a dire ben prima dell'inizio della terza fase di attuazione dell'Unione economica e monetaria con l'introduzione dell'euro, l'istituzione dell'eurosistema e le relative modifiche ai Trattati dell'Unione. Sebbene vi sia un evidente interesse pubblico a garantire, in tutta l'Unione, una tutela forte e coerente degli azionisti e dei creditori, tale interesse non può essere ritenuto prevalente, in ogni circostanza, rispetto all'interesse pubblico consistente nel garantire la stabilità del sistema finanziario istituito mediante le suddette modifiche (v., in tal senso, sentenza del 19 luglio 2016, Kotnik e a., C-526/14, EU:C:2016:570, punto 91).
- 55 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alle questioni sollevate dichiarando che l'articolo 8, paragrafo 1, nonché gli articoli 25 e 29 della seconda direttiva devono essere interpretati nel senso che essi non ostano ad una misura, come l'ordinanza ingiuntiva controversa nel procedimento principale, adottata in una situazione di grave perturbamento dell'economia e del sistema finanziario di uno Stato membro che minacci la stabilità finanziaria dell'Unione, e avente come effetto un aumento del capitale di una società per azioni, senza il consenso dell'assemblea generale di quest'ultima, mediante l'emissione di nuove azioni per un importo inferiore al loro valore nominale e senza un diritto di opzione a favore degli azionisti esistenti.

Sulle spese

- 56 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

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

L'articolo 8, paragrafo 1, nonché gli articoli 25 e 29 della seconda direttiva 77/91/CEE del Consiglio, del 13 dicembre 1976, intesa a coordinare, per renderle equivalenti, le garanzie che sono richieste, negli Stati membri, alle società di cui all'articolo [54, secondo comma, TFUE], per tutelare gli interessi dei soci e dei terzi per quanto riguarda la costituzione della società per azioni, nonché la salvaguardia e le modificazioni del capitale sociale della stessa, devono essere interpretati nel senso che essi non ostano ad una misura, come l'ordinanza ingiuntiva controversa nel procedimento principale, adottata in una situazione di grave perturbamento dell'economia e del sistema finanziario di uno Stato membro che minacci la stabilità finanziaria dell'Unione, e avente come effetto un aumento del capitale di una società per azioni, senza il consenso dell'assemblea generale di quest'ultima, mediante l'emissione di nuove azioni per un importo inferiore al loro valore nominale e senza un diritto di opzione a favore degli azionisti esistenti.

Firme