Raccolta della giurisprudenza

ORDINANZA DEL TRIBUNALE (Settima Sezione)

23 maggio 2025*

«Ricorso di annullamento – Sistema europeo di vigilanza finanziaria – Indagine per violazione del diritto dell'Unione – Parere formale della Commissione sulle misure necessarie per conformarsi al diritto dell'Unione – Articolo 17, paragrafo 4, del regolamento (UE) n. 1094/2010 – Atto impugnabile – Assenza di incidenza diretta – Irricevibilità»

Nella causa T-179/24,

Novis Insurance Company, Novis Versicherungsgesellschaft, Novis Compagnia di Assicurazioni, Novis Poisťovňa a.s., con sede in Bratislava (Slovacchia), rappresentata da A. Börner, S. Henrich e S. Förster, avvocati,

ricorrente,

contro

Commissione europea, rappresentata da B. Stromsky, D. Triantafyllou e P. Vanden Heede, in qualità di agenti,

convenuta,

IL TRIBUNALE (Settima Sezione),

composto da K. Kowalik-Bańczyk (relatrice), presidente, E. Buttigieg e G. Hesse, giudici,

cancelliere: V. Di Bucci

vista la fase scritta del procedimento, in particolare:

– l'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione con atto separato depositato presso la cancelleria del Tribunale il 28 giugno 2024;

– le osservazioni della ricorrente sull'eccezione di irricevibilità depositate presso la cancelleria del Tribunale il 19 agosto 2024;

– l'istanza di intervento della Repubblica slovacca depositata presso la cancelleria del Tribunale il 23 luglio 2024,

ha emesso la seguente

* Lingua processuale: l'inglese.

Ordinanza

1 Con il suo ricorso proposto ai sensi dell'articolo 263 TFUE, la ricorrente, Novis Insurance Company, Novis Versicherungsgesellschaft, Novis Compagnia di Assicurazioni, Novis Poisťovňa a.s., chiede l'annullamento del parere della Commissione C(2022) 6455 final, del 13 settembre 2022, indirizzato alla Národná banka Slovenska, sulle misure necessarie per conformarsi alla direttiva 2009/138/CE (in prosieguo: l'«atto impugnato»).

Fatti della controversia

2 La ricorrente è un'impresa di assicurazione sulla vita con sede in Slovacchia ed è soggetta alla vigilanza della Národná banka Slovenska (Banca nazionale slovacca) (in prosieguo: la «NBS»).

3 Il 17 marzo 2022, l'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali (EIOPA) ha avviato un'indagine ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 1094/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali), modifica la decisione n. 716/2009/CE e abroga la decisione 2009/79/CE della Commissione (GU 2010, L 331, pag. 48). Tale indagine era diretta a stabilire se la NBS avesse esercitato i suoi poteri di vigilanza nei confronti della ricorrente in conformità con la direttiva 2009/138/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009, in materia di accesso ed esercizio delle attività di assicurazione e di riassicurazione (solvibilità II) (GU 2009, L 335, pag. 1).

4 Il 16 maggio 2022, l'EIOPA ha adottato, sulla base dell'articolo 17, paragrafo 3, del regolamento n. 1094/2010, una raccomandazione, indirizzata alla NBS, sulle misure necessarie per conformarsi alla direttiva 2009/138. Tale raccomandazione è stata oggetto di un ricorso di annullamento presentato dalla ricorrente dinanzi al Tribunale ed iscritto a ruolo con il numero T-204/24.

5 In tale occasione, l'EIOPA ha constatato una violazione del diritto dell'Unione europea, e in particolare di norme derivanti dalla direttiva 2009/138, da parte della ricorrente e della NBS, e ha formulato due raccomandazioni indirizzate alla NBS, indicanti le misure che quest'ultima doveva adottare per porre fine a tale violazione. Tali misure consistevano, in sostanza, nel riesaminare la situazione della ricorrente entro un termine di 45 giorni e nell'adottare nei suoi confronti una strategia «globale/integrata» che portasse ad ovviare a tutte le violazioni o a una decisione di revoca della sua autorizzazione.

6 Il 13 settembre 2022, la Commissione europea ha adottato, sulla base dell'articolo 17, paragrafo 4, del regolamento n. 1094/2010, l'atto impugnato.

7 Nell'atto impugnato, la Commissione ha innanzitutto richiamato e riassunto il contenuto della raccomandazione dell'EIOPA del 16 maggio 2022 (paragrafi da 21 a 28 dell'atto impugnato).

8 La Commissione ha poi esaminato le misure previste dalla NBS nei confronti della ricorrente (paragrafi da 29 a 40 dell'atto impugnato). Essa ha ritenuto che, fintantoché tale autorità nazionale non avesse adottato misure di vigilanza che ponessero fine alle violazioni in modo

strutturale e duraturo, compresa, se appropriata o obbligatoria, una revoca dell'autorizzazione della ricorrente ai sensi dell'articolo 144 della direttiva 2009/138, detta autorità nazionale avrebbe continuato a violare il diritto dell'Unione (paragrafo 41 dell'atto impugnato).

9 Infine, nella conclusione contenuta nei paragrafi da 42 a 45 dell'atto impugnato, la Commissione ha indicato quanto segue:

«42. [L]a Commissione ritiene che, al fine di conformarsi al diritto dell'Unione (...), la NBS debba compiere ulteriori sforzi per attuare tempestivamente le misure previste.

43. In particolare, conformemente alla strategia integrata di intervento da essa annunciata, la NBS dovrebbe concludere il procedimento sanzionatorio (...) entro un termine di quattro mesi (...), adottando nei confronti [della ricorrente] misure di vigilanza definitive e conclusive che garantiscano il rispetto del diritto dell'Unione.

44. Una decisione di revoca dell'autorizzazione [della ricorrente], quale prevista dalla NBS, garantirebbe il rispetto del diritto dell'Unione. Una tale decisione (...) garantirebbe inoltre l'adozione di una posizione definitiva e di concrete misure di vigilanza in relazione a tutte le violazioni (…) [della ricorrente], che includono, senza limitarvisi:

– l'inosservanza da parte [della ricorrente] della decisione [della NBS] del 14 gennaio 2022 relativa alle [violazioni delle norme sulle] riserve tecniche;

– le modifiche unilaterali apportate [dalla ricorrente] alle condizioni generali dei contratti e alla politica di investimento; (...)

– l'adeguatezza della [valutazione interna del rischio e della solvibilità] [della ricorrente].

45. La Commissione invita la NBS a informare la Commissione stessa nonché [l'EIOPA] entro un termine di dieci giorni lavorativi (...) dei provvedimenti da essa adottati o che intende adottare per conformarsi al presente parere formale (...)».

10 Il 31 ottobre 2022, la NBS ha revocato l'autorizzazione della ricorrente (in prosieguo: la «decisione di revoca dell'autorizzazione»). Il 1º giugno 2023, la NBS ha confermato tale revoca.

Conclusioni delle parti

11 La ricorrente chiede che il Tribunale voglia:

– annullare l'atto impugnato;

– condannare la Commissione alle spese.

12 La Commissione chiede che il Tribunale voglia:

– respingere il ricorso in quanto irricevibile;

– condannare la ricorrente alle spese.

13 Inoltre, la ricorrente chiede al Tribunale, a titolo di misure di organizzazione del procedimento o di mezzi istruttori, di ordinare alla Commissione di produrre, in sostanza, tutti i documenti rilevanti ai fini della valutazione della genesi e degli effetti dell'atto impugnato.

In diritto

Sull'eccezione di irricevibilità

14 Ai sensi dell'articolo 130, paragrafi 1 e 7, del regolamento di procedura del Tribunale, se il convenuto lo chiede, il Tribunale può statuire sull'irricevibilità senza avviare la discussione nel merito. Nel caso di specie, il Tribunale ritiene di essere sufficientemente informato sulla base degli atti del fascicolo e decide di pronunciarsi senza proseguire il procedimento e senza che sia necessario adottare le misure di organizzazione del procedimento né i mezzi istruttori richiesti dalla ricorrente.

15 Nella sua eccezione di irricevibilità, la Commissione sostiene, in primo luogo, che l'atto impugnato non può essere oggetto di un ricorso di annullamento in quanto non produttivo di effetti giuridici vincolanti; in secondo luogo, che la ricorrente non è legittimata ad agire in quanto non direttamente interessata da tale atto; e, in terzo luogo, che il ricorso non è stato presentato entro il termine per proporre un ricorso giurisdizionale.

16 La ricorrente contesta le tre parti dell'eccezione di irricevibilità. In particolare, essa sostiene, da un lato, che l'atto impugnato produce effetti giuridici vincolanti e può quindi essere oggetto di un ricorso di annullamento e, dall'altro, che tale atto la riguarda direttamente e individualmente. Essa spiega, in sostanza, che detto atto impone alla NBS di adottare una misura predeterminata, vale a dire la revoca della sua autorizzazione.

17 Occorre innanzitutto esaminare le prime due parti dell'eccezione di irricevibilità e, pertanto, determinare, da un lato, se l'atto impugnato costituisca un atto impugnabile e, dall'altro, se tale atto incida direttamente sulla ricorrente.

Sull'esistenza di un atto impugnabile

18 Ai sensi dell'articolo 263, primo comma, TFUE, l'organo giurisdizionale dell'Unione esercita un controllo di legittimità sugli atti delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione «destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi».

19 Ne consegue che il ricorso di annullamento, previsto all'articolo 263 TFUE, è esperibile avverso qualsiasi misura o provvedimento adottato dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell'Unione, indipendentemente dalla sua natura o dalla sua forma, volto a produrre effetti giuridici vincolanti (sentenza del 31 marzo 1971, Commissione/Consiglio, 22/70, EU:C:1971:32, punti 39 e 42; v., inoltre, sentenza del 15 luglio 2021, FBF, C-911/19, EU:C:2021:599, punto 36 e giurisprudenza citata).

20 Per contro, tutti gli atti dell'Unione che non producono effetti giuridici vincolanti sono esenti dal controllo giurisdizionale previsto dall'articolo 263 TFUE (v. sentenza del 15 luglio 2021, FBF, C-911/19, EU:C:2021:599, punto 37 e giurisprudenza citata).

21 Ciò vale in particolare per i pareri, i quali non sono destinati a produrre effetti giuridici vincolanti. Infatti, l'articolo 288, quinto comma, TFUE, nell'introdurre i pareri come categoria particolare di atti dell'Unione e nel prevedere espressamente che essi «non sono vincolanti», ha inteso consentire alle istituzioni, agli organi e agli organismi dell'Unione di esprimere il loro parere in settori in cui non sono competenti ad adottare decisioni obbligatorie (v., in tal senso, sentenze del 13 dicembre 1990, Nefarma/Commissione, T-113/89, EU:T:1990:82, punto 68 e giurisprudenza citata, e del 24 marzo 2017, Estonia/Commissione, T-117/15, EU:T:2017:217, punto 45 e giurisprudenza citata). Inoltre, l'esposizione di un mero parere giuridico non può essere idonea a produrre effetti giuridici (v., in tal senso, sentenza del 25 ottobre 2017, Romania/Commissione, C-599/15 P, EU:C:2017:801, punto 62).

22 Tuttavia, è possibile proporre un ricorso di annullamento contro un parere qualora l'atto controverso non costituisca, visto il suo contenuto, un parere vero e proprio (v., per analogia, sentenza del 20 febbraio 2018, Belgio/Commissione, C-16/16 P, EU:C:2018:79, punto 29).

23 Per determinare se un atto produca effetti giuridici vincolanti, occorre riferirsi alla sostanza di tale atto e valutarne gli effetti in funzione di criteri obiettivi, come il contenuto dell'atto stesso, tenendo conto eventualmente del contesto in cui quest'ultimo è stato adottato nonché dei poteri dell'istituzione, dell'organo o dell'organismo dell'Unione emanante (v. sentenza del 15 luglio 2021, FBF, C-911/19, EU:C:2021:599, punto 38 e giurisprudenza citata). Inoltre, può essere preso in considerazione anche il criterio soggettivo attinente all'intenzione dell'autore dell'atto (v., in tal senso, sentenza del 6 maggio 2021, ABLV Bank e a./BCE, C-551/19 P e C-552/19 P, EU:C:2021:369, punto 42 e giurisprudenza citata).

24 Nel caso di specie, in primo luogo, per quanto riguarda il contenuto dell'atto impugnato, riassunto nei precedenti punti da 7 a 9, occorre rilevare che tale atto constata una violazione persistente del diritto dell'Unione da parte della NBS ed espone le misure che essa deve adottare per porre fine a tale violazione. Secondo la Commissione, occorre adottare nei confronti della ricorrente, entro un termine di quattro mesi, una decisione definitiva contenente misure di vigilanza atte a garantire il rispetto del diritto dell'Unione, quali una decisione di revoca della sua autorizzazione.

25 In secondo luogo, per quanto riguarda la formulazione dell'atto impugnato, occorre constatare che, nelle sue due versioni facenti fede, tale atto è descritto, nel titolo e al paragrafo 43, sia come un «parere» («opinion» nella versione inglese e «stanovisko» nella versione slovacca) che, ai paragrafi 10 e 45, come un «parere formale» («formal opinion» nella versione inglese e «formálne stanovisko» nella versione slovacca). Orbene, il riferimento alla nozione di «parere formale», per quanto ambiguo, può suggerire che l'atto impugnato non costituisca un mero parere privo di effetti vincolanti.

26 Al contempo, la Commissione rileva giustamente che l'atto impugnato è essenzialmente redatto in termini non imperativi, e ciò sia nella sua versione inglese che in quella slovacca. Il modo condizionale è infatti utilizzato a più riprese nella conclusione contenuta in tale atto, come dimostra l'uso dei termini «should» (dovrebbe) e «would ensure» (garantirebbe) in inglese e «by (...) mala» (dovrebbe) e «by (...) zabezpečil» o «by (...) zabezpečilo» (garantirebbe) in slovacco (paragrafi da 42 a 44 dell'atto impugnato).

27 In terzo luogo, per quanto riguarda il contesto dell'adozione dell'atto impugnato e i poteri del suo autore, occorre ricordare che, come risulta dal considerando 27 del regolamento n. 1094/2010, l'articolo 17 di tale regolamento istituisce un «meccanismo articolato in tre fasi» nei casi in cui si

contesta a un'autorità nazionale, nell'ambito dei suoi controlli, una mancata applicazione o un'applicazione errata o insufficiente del diritto dell'Unione, in particolare degli atti di cui all'articolo 1, paragrafo 2, di detto regolamento, tra i quali rientra la direttiva 2009/138.

28 Nel corso di una prima fase, ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 2, primo comma, del regolamento n. 1094/2010, l'EIOPA effettua indagini, se del caso, sulla presunta violazione o mancata applicazione del diritto dell'Unione. A seguito di tale indagine e ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 3, primo comma, del medesimo regolamento, l'EIOPA può trasmettere all'autorità nazionale interessata una «raccomandazione in cui illustra l'azione necessaria per conformarsi al diritto dell'Unione».

29 In una seconda fase, se l'autorità nazionale interessata non si conforma al diritto dell'Unione entro il termine di un mese dal ricevimento della raccomandazione dell'EIOPA, la Commissione può, ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 4, primo comma, del regolamento n. 1094/2010, esprimere un «parere formale per chiedere a [tale] autorità (...) di prendere le misure necessarie per rispettare il diritto dell'Unione».

30 In una terza fase, se l'autorità nazionale interessata non si conforma al parere formale emesso dalla Commissione entro il termine specificato in tale parere e se sono soddisfatte determinate condizioni, l'EIOPA può, sulla base dell'articolo 17, paragrafo 6, primo comma, del regolamento n. 1094/2010, adottare nei confronti dell'istituto finanziario interessato una «decisione (…), imponendogli di intraprendere tutte le azioni necessarie per rispettare gli obblighi che gli incombono in forza del diritto dell'Unione, tra cui la cessazione di ogni eventuale pratica».

31 Dalla formulazione dell'articolo 17 del regolamento n. 1094/2010 si evince quindi che le raccomandazioni emesse dall'EIOPA sulla base dell'articolo 17, paragrafo 3, di tale regolamento si limitano a «illustrare» le misure da adottare, mentre i pareri formali emessi dalla Commissione sulla base dell'articolo 17, paragrafo 4, di detto regolamento e le decisioni individuali adottate dall'EIOPA sulla base dell'articolo 17, paragrafo 6, del medesimo regolamento rispettivamente «chiedono» e «impongono» ai loro rispettivi destinatari di prendere le misure necessarie.

32 Inoltre, l'articolo 17, paragrafo 7, secondo comma, del regolamento n. 1094/2010 prevede che, in fase di adozione di misure in relazione a questioni che sono oggetto di un parere formale emesso dalla Commissione o di una decisione individuale dell'EIOPA, le autorità nazionali interessate «si conform[i]no al parere formale o alla decisione, secondo i casi». Per contro, né tale disposizione né alcun'altra disposizione del regolamento n. 1094/2010 prevedono che tali autorità siano tenute a conformarsi alle raccomandazioni emesse dall'EIOPA.

33 Risulta quindi sia dal tenore letterale dell'articolo 17 del regolamento n. 1094/2010 che dall'architettura del meccanismo in tre fasi istituito da tale articolo che le raccomandazioni emesse dall'EIOPA sulla base dell'articolo 17, paragrafo 3, di tale regolamento sono mere raccomandazioni e non sono di per sé destinate a produrre effetti giuridici vincolanti nei confronti dell'autorità nazionale interessata o dell'istituto finanziario interessato (v., in tal senso e per analogia, sentenza del 25 marzo 2021, Balgarska Narodna Banka, C-501/18, EU:C:2021:249, punti 79 e 80). Per contro, i pareri formali emessi dalla Commissione sulla base dell'articolo 17, paragrafo 4, del regolamento n. 1094/2010 e le decisioni individuali adottate dall'EIOPA sulla base dell'articolo 17, paragrafo 6, del medesimo regolamento producono effetti giuridici vincolanti nei confronti dei loro destinatari.

34 In quarto luogo e a titolo complementare, per quanto riguarda l'intenzione dell'autore dell'atto impugnato, non vi è nulla nel fascicolo che suggerisca che, adottando tale atto sulla base dell'articolo 17, paragrafo 4, del regolamento n. 1094/2010, la Commissione intendesse in realtà adottare un mero parere privo di effetto vincolante. In particolare, l'atto impugnato non contiene alcuna indicazione esplicita nel senso che la NBS non era tenuta a conformarvisi. Per contro, tale atto richiama espressamente la possibilità per la Commissione, ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 4, del regolamento n. 1094/2010, di esprimere un «parere formale per chiedere all'autorità [nazionale interessata] di prendere le misure necessarie» (paragrafo 10 dell'atto impugnato). Inoltre, nel comunicato stampa relativo all'atto impugnato, la Commissione ha precisato di aver agito «in conformità con il ruolo assegnatole dall'articolo 17 del regolamento [n. 1094/2010]».

35 In tali circostanze, tenuto conto di tutte le considerazioni esposte ai precedenti punti da 24 a 34, e sebbene l'atto impugnato sia essenzialmente redatto in termini non imperativi (v. *supra* punto 26), occorre concludere che tale atto produce effetti giuridici vincolanti per la NBS, in quanto le impone di adottare nei confronti della ricorrente, entro un termine di quattro mesi, una decisione definitiva contenente misure di vigilanza atte a garantire il rispetto del diritto dell'Unione. Ne consegue che, contrariamente a quanto sostiene la Commissione, tale atto può essere oggetto di un ricorso di annullamento ai sensi dell'articolo 263 TFUE.

36 La prima parte dell'eccezione di irricevibilità deve essere pertanto respinta.

Sulla legittimazione ad agire e, in particolare, sull'incidenza diretta nei confronti della ricorrente

37 Ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre, alle condizioni previste al primo e al secondo comma di tale articolo, un ricorso di annullamento contro tre tipi di atti, vale a dire, in primo luogo, gli atti adottati nei suoi confronti, in secondo luogo, gli atti che la riguardano direttamente e individualmente e, in terzo luogo, gli atti regolamentari che la riguardano direttamente e che non comportano alcuna misura d'esecuzione.

38 Occorre innanzitutto constatare, da un lato, che l'atto impugnato ha come unico destinatario la NBS. Ne consegue che, non essendo destinataria di tale atto, la ricorrente non dispone di un diritto di ricorso ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, prima parte della frase, TFUE.

39 Dall'altro lato, l'atto impugnato è un atto di portata individuale e, pertanto, non costituisce una misura regolamentare. Ne consegue che la ricorrente non dispone di un diritto di ricorso neppure ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, terza parte della frase, TFUE.

40 Resta così da esaminare se la ricorrente disponga di un diritto di ricorso ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, seconda parte della frase, TFUE.

41 A tal proposito, occorre ricordare che i requisiti dell'incidenza diretta, da un lato, e dell'incidenza individuale, dall'altro, previsti dall'articolo 263, quarto comma, seconda parte della frase, TFUE, sono distinti e cumulativi (v., in tal senso, sentenza del 3 ottobre 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e a./Parlamento e Consiglio, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punti 75 e 76 e giurisprudenza citata).

42 Nelle circostanze di specie, occorre innanzitutto esaminare se sia soddisfatto il primo requisito, relativo all'incidenza diretta nei confronti della ricorrente.

43 Secondo una giurisprudenza costante, il requisito secondo cui una persona fisica o giuridica dev'essere direttamente interessata dall'atto oggetto del suo ricorso richiede la compresenza di due criteri cumulativi, ossia che tale atto, da un lato, produca direttamente effetti sulla situazione giuridica del ricorrente e, dall'altro, che non lasci alcun potere discrezionale ai destinatari incaricati della sua attuazione, la quale deve avere carattere meramente automatico e derivare dalla sola normativa dell'Unione, senza intervento di altre norme intermedie (v. sentenza del 12 luglio 2022, Nord Stream 2/Parlamento e Consiglio, C-348/20 P, EU:C:2022:548, punto 43 e giurisprudenza citata).

44 La Corte ha precisato che qualsiasi atto può, in linea di principio, interessare direttamente un privato, e quindi produrre direttamente effetti sulla situazione giuridica dello stesso, indipendentemente dal fatto che comporti misure di attuazione. Così, la circostanza che siano state adottate o debbano ancora essere adottate misure di attuazione non è, in quanto tale, rilevante, poiché queste non mettono in discussione il carattere diretto del nesso tra l'atto impugnato e tali effetti. Ciò vale a condizione che tale atto non lasci ai suoi destinatari alcun potere discrezionale per quanto riguarda l'imposizione dei citati effetti al singolo (v., in tal senso, sentenza del 12 luglio 2022, Nord Stream 2/Parlamento e Consiglio, C-348/20 P, EU:C:2022:548, punto 74).

45 Inoltre, la capacità di un atto di produrre direttamente effetti sulla situazione giuridica di una persona fisica o giuridica, da un lato, e l'esistenza di un potere discrezionale dei destinatari responsabili dell'attuazione di tale atto, dall'altro, devono essere esaminati con riferimento alla sostanza stessa di detto atto (v., in tal senso, sentenza del 12 luglio 2022, Nord Stream 2/Parlamento e Consiglio, C-348/20 P, EU:C:2022:548, punti 63, 64 e 95).

46 Nel caso di specie, l'atto impugnato, in particolare il suo paragrafo 43, impone alla NBS di adottare nei confronti della ricorrente, entro un termine di quattro mesi, una decisione definitiva contenente misure di vigilanza atte a garantire il rispetto del diritto dell'Unione (v. *supra* punti 24 e 35).

47 Ne consegue che l'atto impugnato non lascia alla NBS alcun potere discrezionale per quanto riguarda l'adozione stessa, in linea di principio, di una decisione e di misure di vigilanza entro un termine determinato.

48 Per contro, è innegabile che l'atto impugnato lasci alla NBS un potere discrezionale per quanto riguarda la natura delle misure di vigilanza da adottare. Infatti, tale atto non impone, né vieta, alla NBS di adottare una misura specifica.

49 In particolare, la Commissione non ha imposto alla NBS di revocare l'autorizzazione della ricorrente. Infatti, innanzitutto, al paragrafo 38 dell'atto impugnato, tale istituzione ha ricordato che «[l]a scelta di qualsiasi misura individuale di vigilanza nei confronti di un ente sottoposto a vigilanza [era] una prerogativa dell'autorità di vigilanza». Poi, dal paragrafo 41 dell'atto impugnato emerge che la Commissione ha previsto la revoca dell'autorizzazione della ricorrente a condizione che tale misura fosse «appropriata o obbligatoria» ai sensi dell'articolo 144 della direttiva 2009/138. Infine, e soprattutto, nella conclusione di detto atto e, più in particolare, al paragrafo 44 di quest'ultimo, la Commissione si è limitata a indicare che una tale revoca sarebbe stata idonea a garantire il rispetto del diritto dell'Unione da parte della ricorrente e della NBS, senza tuttavia imporre a quest'ultima di procedere a tale revoca.

50 In tale contesto, il potere discrezionale della NBS era limitato solo dalle disposizioni di legge applicabili, e in particolare dall'articolo 144, paragrafo 1, della direttiva 2009/138, che consente, in taluni casi, ed impone, in altri, all'autorità di vigilanza dello Stato membro di origine di revocare l'autorizzazione di un'impresa di assicurazione o di riassicurazione.

51 Ne consegue che la NBS ha mantenuto un potere discrezionale nel determinare le misure da adottare nei confronti della ricorrente e che, pertanto, soltanto le misure adottate dalla NBS erano in grado di avere un'incidenza diretta su di essa. Pertanto, non vi è alcun nesso diretto, ai sensi della giurisprudenza citata al precedente punto 44, tra l'atto impugnato e gli effetti delle misure di attuazione successivamente adottate dalla NBS nei confronti della ricorrente.

52 In tali circostanze, occorre concludere che perlomeno il secondo criterio enunciato al precedente punto 43 non è soddisfatto nel caso di specie, cosicché il requisito dell'incidenza diretta nei confronti della ricorrente non è adempiuto.

53 Tale conclusione non è rimessa in discussione dagli argomenti della ricorrente.

54 In primo luogo, la ricorrente allega, in sostanza, che la Commissione ha voluto limitare e annullare il potere discrezionale della NBS imponendole di procedere alla revoca immediata della sua autorizzazione, escludendo un approccio più graduale e qualsiasi altra misura. Essa ne desume che la decisione di revoca dell'autorizzazione è la conseguenza diretta e automatica dell'atto impugnato.

55 A tal proposito, da quanto rilevato nei precedenti punti da 48 a 51 risulta che la Commissione non ha limitato il potere discrezionale della NBS per quanto riguarda la natura delle misure di vigilanza da adottare nei confronti della ricorrente e, in particolare, non le ha imposto di procedere alla revoca dell'autorizzazione di quest'ultima.

56 Occorre aggiungere, innanzitutto, che sebbene al paragrafo 38 dell'atto impugnato la Commissione abbia indicato, in sostanza, che il potere discrezionale di un'autorità di vigilanza era «limitato» dalla necessità di adottare misure di vigilanza efficaci e conclusive, tale dichiarazione di ordine generale non condizionava la natura delle misure di vigilanza da adottare nel caso di specie.

57 Analogamente, benché la Commissione abbia fatto riferimento, al paragrafo 32 dell'atto impugnato, ad una valutazione preliminare dell'EIOPA, ricevuta il 6 luglio 2022, secondo la quale il rispetto del diritto dell'Unione «richiederebbe una decisione definitiva e conclusiva (vale a dire la revoca dell'autorizzazione)», tale richiamo alla posizione dell'EIOPA non rappresenta la posizione della Commissione, che è espressa nei paragrafi 41 e 44 di detto atto e che prevede la revoca dell'autorizzazione della ricorrente solo a titolo indicativo e a condizione che una tale misura sia «appropriata o obbligatoria» ai sensi dell'articolo 144 della direttiva 2009/138 (v. *supra* punto 49).

58 Poi, la circostanza, anche qualora dimostrata, che la Commissione abbia esercitato una forma di «pressione politica» sulla NBS affinché questa revocasse l'autorizzazione della ricorrente non è sufficiente per ritenere che tale istituzione intendesse non solo invitare, ma anche costringere giuridicamente la NBS a procedere a una tale revoca.

59 Infine, il fatto – anche ammettendone la fondatezza – che l'atto impugnato possa aver svolto un ruolo determinante nell'adozione della decisione di revoca dell'autorizzazione risulta esclusivamente dall'esistenza di procedure in cui intervengono e interagiscono, da un lato,

l'EIOPA e la Commissione e, dall'altro, le autorità nazionali, tra cui la NBS. Una tale circostanza non consente quindi di dimostrare un nesso diretto e automatico tra l'atto impugnato e la decisione di revoca dell'autorizzazione.

60 In secondo luogo, la ricorrente sostiene che, nell'atto impugnato, la Commissione ha approvato, conferendo loro un'efficacia vincolante, le conclusioni errate dell'EIOPA secondo le quali la ricorrente aveva commesso «violazioni accertate» e stava affrontando un «deterioramento della [sua] situazione finanziaria». Così facendo, la Commissione avrebbe influito direttamente e negativamente sulla sua situazione giuridica, indipendentemente dalla decisione di revoca dell'autorizzazione.

61 A tal proposito, occorre ricordare che, prescindendo dalla motivazione sulla quale si fondi una decisione, solo il dispositivo di questa è idoneo a produrre effetti giuridici e, conseguentemente, ad incidere direttamente su un ricorrente (v., per analogia, ordinanza del 28 gennaio 2004, Paesi Bassi/Commissione, C-164/02, EU:C:2004:54, punto 21). Orbene, nel caso di specie, le valutazioni della Commissione a cui fa riferimento la ricorrente si limitano a richiamare la posizione dell'EIOPA e a confermare la persistenza di pratiche inadeguate da parte della ricorrente (in particolare paragrafi 26 e 38 dell'atto impugnato). Siffatte valutazioni costituiscono, al più, una motivazione dell'atto impugnato e, in quanto tali, non producono effetti giuridici distinti da quelli derivanti dalla parte conclusiva di tale atto (paragrafi da 42 a 45 dell'atto impugnato). Ne consegue che dette valutazioni non possono incidere direttamente sulla ricorrente.

62 In terzo luogo, la ricorrente spiega che, a seguito della decisione di revoca della sua autorizzazione, essa ha dovuto cessare la distribuzione dei suoi prodotti assicurativi sulla vita e affrontare le critiche della stampa. In più, sarebbe stata oggetto di procedure di liquidazione e di insolvenza in Slovacchia o avrebbe ricevuto diffide in tal senso. Per questo molti clienti avrebbero risolto i loro contratti di assicurazione sulla vita. Infine, le sue relazioni con gli intermediari e i gestori patrimoniali sarebbero state seriamente danneggiate, molti dipendenti avrebbero lasciato l'azienda ed essa avrebbe dovuto sostenere elevate spese legali.

63 A tal proposito, occorre osservare, da un lato, che l'obbligo per la ricorrente di cessare le sue attività commerciali non risulta direttamente dall'atto impugnato, ma unicamente dalla decisione di revoca della sua autorizzazione. Inoltre, la ricorrente non dimostra, e nemmeno sostiene, l'esistenza di un qualsivoglia nesso giuridico tra l'atto impugnato e le procedure di liquidazione e di insolvenza a cui fa riferimento.

64 Dall'altro lato, gli altri effetti negativi invocati dalla ricorrente sono di natura economica, cosicché non possono essere presi in considerazione al fine di stabilire un'incidenza sulla sua situazione giuridica (v., in tal senso, sentenza del 5 novembre 2019, BCE e a./Trasta Komercbanka e a., C-663/17 P, C-665/17 P e C-669/17 P, EU:C:2019:923, punto 109).

65 In quarto luogo, la ricorrente allega, in sostanza, che la possibilità di proporre un ricorso diretto contro l'atto impugnato è necessaria al fine di garantire una tutela giurisdizionale effettiva, ai sensi dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»). Essa spiega che un ricorso dinanzi ai giudici slovacchi contro la decisione di revoca dell'autorizzazione, accompagnato da una contestazione incidentale della legittimità dell'atto impugnato, sarebbe aleatorio e insufficiente.

66 A tal proposito, occorre ricordare che il diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva, quale garantito dall'articolo 47, primo comma, della Carta, non ha lo scopo di modificare il sistema di controllo giurisdizionale previsto dai Trattati, ed in particolare le norme relative alla ricevibilità dei ricorsi proposti direttamente dinanzi al giudice dell'Unione. Pertanto, i requisiti di ricevibilità previsti all'articolo 263 TFUE devono essere interpretati alla luce del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva, senza tuttavia giungere ad escludere siffatti requisiti, previsti espressamente dal Trattato FUE (v., in tal senso, sentenza del 28 aprile 2015, T & L Sugars e Sidul Açúcares/Commissione, C-456/13 P, EU:C:2015:284, punti 43 e 44 e giurisprudenza citata).

67 Orbene, è proprio questo ciò che avverrebbe se alla ricorrente fosse consentito di proporre un ricorso di annullamento contro un parere formale della Commissione che non la riguarda direttamente, ai sensi della giurisprudenza citata al precedente punto 43.

68 Inoltre, occorre rilevare che il giudice dell'Unione è competente a statuire, in via pregiudiziale, sulla validità degli atti adottati dalle istituzioni dell'Unione, senza alcuna eccezione, e, in particolare, sulla validità dei pareri formali adottati dalla Commissione sulla base dell'articolo 17, paragrafo 4, del regolamento n. 1094/2010 (v., in tal senso e per analogia, sentenza del 25 marzo 2021, Balgarska Narodna Banka, C-501/18, EU:C:2021:249, punti 82 e 83). Ne consegue che, nell'ambito di un ricorso contro le misure adottate dalla NBS, e in particolare contro la decisione di revoca dell'autorizzazione, i giudici slovacchi potranno, se necessario, sottoporre alla Corte una domanda di pronuncia pregiudiziale per accertamento della validità dell'atto impugnato.

69 Per quanto riguarda le difficoltà pratiche invocate dalla ricorrente relativamente all'effettività di un ricorso dinanzi ai giudici slovacchi e di un controllo incidentale dell'atto impugnato, esse non appaiono insormontabili.

70 Innanzitutto, la circostanza che, nella decisione di revoca dell'autorizzazione, la NBS non si sia basata sull'atto impugnato e non vi abbia nemmeno fatto riferimento tende ad avvalorare la tesi della Commissione secondo cui tale decisione si baserebbe su una motivazione del tutto autonoma e indipendente da quella dell'atto impugnato. In un'ipotesi del genere potrebbe non essere necessario un rinvio pregiudiziale per accertamento della validità di detto atto.

71 Poi, per quanto riguarda la natura «segreta» dei documenti scambiati tra la NBS, l'EIOPA e la Commissione, i giudici slovacchi potranno, ove necessario, richiedere alla NBS di produrre tali documenti oppure, in difetto, chiedere all'EIOPA e alla Commissione di trasmetterglieli. Infatti, il principio di leale cooperazione di cui all'articolo 4, paragrafo 3, TUE impone, in linea di principio, alle istituzioni, agli organismi e agli organi dell'Unione di comunicare nel più breve termine le informazioni richieste da un giudice nazionale (v., in tal senso, sentenza del 26 novembre 2022, First e Franex, C-275/00, EU:C:2002:711, punto 49 e giurisprudenza citata).

72 Inoltre, per quanto riguarda la durata e l'asserita natura non sospensiva del procedimento dinanzi ai giudici slovacchi, la ricorrente non fornisce alcun elemento a sostegno della sua tesi. In ogni caso, l'assenza di un ricorso sospensivo contro una decisione non configura necessariamente una violazione del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva (v., in tal senso e per analogia, sentenza del 17 novembre 2015, Tall, C-239/14, EU:C:2015:824, punto 59). Peraltro, tanto dall'articolo 47, primo comma, della Carta, quanto dall'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, risulta che gli Stati membri devono prevedere un sistema di rimedi giurisdizionali e di procedure inteso a

garantire il rispetto del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenza del 28 aprile 2015, T & L Sugars e Sidul Açúcares/Commissione, C-456/13 P, EU:C:2015:284, punti 49 e 50 e giurisprudenza citata).

73 Infine, la mera circostanza che la Commissione abbia deciso, il 24 aprile 2024, di avviare un procedimento di infrazione ai sensi dell'articolo 258 TFUE nei confronti della Repubblica slovacca, con la motivazione che la NBS sarebbe venuta meno agli obblighi ad essa incombenti nell'esercizio dei suoi poteri di vigilanza nei confronti della ricorrente, non può, in ogni caso, avere come oggetto o come effetto di privare quest'ultima di una tutela giurisdizionale effettiva dinanzi ai giudici slovacchi.

74 Dai precedenti punti da 46 a 73 risulta che la ricorrente non è direttamente interessata dall'atto impugnato. Di conseguenza, senza che sia necessario esaminare se essa sia individualmente interessata da tale atto, essa non dispone di un diritto di ricorso neppure ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, seconda parte della frase, TFUE. Ne consegue che la ricorrente non ha dimostrato la propria legittimazione ad agire.

75 Pertanto, senza che sia necessario esaminare la terza parte dell'eccezione di irricevibilità, la seconda parte di tale eccezione deve essere accolta e il ricorso deve essere respinto in quanto irricevibile.

Sull'istanza di intervento

76 Ai sensi dell'articolo 142, paragrafo 2, del regolamento di procedura, l'intervento rimane privo di oggetto quando il ricorso è dichiarato irricevibile. Nel caso di specie, poiché il ricorso è respinto in quanto irricevibile, non è più necessario pronunciarsi sull'istanza di intervento presentata dalla Repubblica slovacca.

Sulle spese

77 In primo luogo, ai sensi dell'articolo 134, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la ricorrente è rimasta soccombente, occorre condannarla a farsi carico, oltre che delle proprie spese, di quelle sostenute dalla Commissione, conformemente alle conclusioni di quest'ultima, escluse quelle relative all'istanza di intervento.

78 In secondo luogo, a norma dell'articolo 144, paragrafo 10, del regolamento di procedura, se la causa principale si conclude prima della decisione sull'istanza di intervento, le spese dell'istante e delle parti principali relative all'istanza di intervento sono compensate. Nel caso di specie, la ricorrente, la Commissione e la Repubblica slovacca si faranno carico ciascuna delle proprie spese relative all'istanza di intervento.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Settima Sezione)

così provvede:

1) Il ricorso è respinto.

2) **Non vi è più luogo a statuire sull'istanza di intervento della Repubblica slovacca.**

3) **La Novis Insurance Company, Novis Versicherungsgesellschaft, Novis Compagnia di Assicurazioni, Novis Poisťovňa a.s. è condannata a farsi carico, oltre che delle proprie spese, di quelle sostenute dalla Commissione europea, escluse quelle relative all'istanza di intervento.**

4) **La Novis Insurance Company, Novis Versicherungsgesellschaft, Novis Compagnia di Assicurazioni, Novis Poisťovňa, la Commissione e la Repubblica slovacca si faranno carico ciascuna delle proprie spese relative all'istanza di intervento.**

Lussemburgo, 23 maggio 2025

Il cancelliere
V. Di Bucci

La presidente
K. Kowalik-Bańczyk