Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione)

13 gennaio 2021 *

«Inadempimento di uno Stato – Articolo 258 TFUE – Mercato di strumenti finanziari – Direttiva delegata (UE) 2017/593 – Mancata trasposizione e/o mancata comunicazione delle misure di trasposizione»

Nella causa C-631/18,

avente ad oggetto il ricorso per inadempimento, ai sensi dell'articolo 258 TFUE, proposto l'8 ottobre 2018,

Commissione europea, rappresentata da T. Scharf e B. Rous Demiri, in qualità di agenti,

ricorrente,

contro

Repubblica di Slovenia, rappresentata da V. Klemenc, in qualità di agente,

convenuta,

LA CORTE (Terza Sezione),

composta da A. Prechal, presidente di sezione, K. Lenaerts, presidente della Corte, facente funzione di giudice della Terza Sezione, A. Kumin, N. Wahl e F. Biltgen (relatore), giudici,

avvocato generale: P. Pikamäe

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con il suo ricorso, la Commissione europea chiede alla Corte di constatare che, non avendo adottato tutte le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per l'adeguamento alla direttiva delegata (UE) 2017/593 della Commissione, del 7 aprile 2016, che integra la direttiva

* Lingua processuale: lo sloveno.

2014/65/UE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda la salvaguardia degli strumenti finanziari e dei fondi dei clienti, gli obblighi di governance dei prodotti e le regole applicabili per la fornitura o ricezione di onorari, commissioni o benefici monetari o non monetari (GU 2017, L 87, pag. 500; in prosieguo: la «direttiva delegata MiFID II»), o non avendo comunicato alla Commissione le suddette disposizioni, la Repubblica di Slovenia è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza dell'articolo 14 della direttiva delegata 2017/593.

Contesto normativo

2 I considerando da 1 a 3 della direttiva delegata MiFID II enunciano quanto segue:

«(1) La direttiva 2014/65/UE [del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, relativa ai mercati degli strumenti finanziari e che modifica la direttiva 2002/92/CE e la direttiva 2011/61/UE (GU 2014, L 173, pag. 349), come modificata dalla direttiva (UE) 2016/1034 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 giugno 2016 (GU 2016, L 175, pag. 8) (in prosieguo: la "direttiva MiFID II"),] introduce un regime generale inteso a garantire la tutela degli investitori.

(2) La protezione degli strumenti finanziari e dei fondi dei clienti costituisce una parte importante di tale regime, essendo le imprese di investimento soggette all'obbligo di adottare misure adeguate per salvaguardare i diritti di proprietà e altri diritti degli investitori in merito ai titoli e ai fondi affidati a un'impresa di investimento. Le imprese di investimento dovrebbero mettere in atto dispositivi adeguati e specifici per garantire la tutela degli strumenti finanziari e dei fondi dei clienti.

(3) Al fine di precisare ulteriormente il quadro normativo per la tutela degli investitori e per aumentare la chiarezza per i clienti, e in linea con la strategia globale per promuovere la crescita e l'occupazione nell'Unione mediante un quadro giuridico ed economico integrato che sia efficiente e consideri tutti gli attori in modo equo, la Commissione è stata autorizzata ad adottare regole dettagliate per affrontare i rischi specifici relativi alla protezione degli investitori o all'integrità del mercato».

3 L'articolo 1 della suddetta direttiva delegata, intitolato «Ambito di applicazione e definizioni», stabilisce, al paragrafo 1, quanto segue:

«La presente direttiva si applica alle imprese di investimento, alle società di gestione a norma dell'articolo 6, paragrafo 4, della direttiva 2009/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio[, del 13 luglio 2009, concernente il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative in materia di taluni organismi d'investimento collettivo in valori mobiliari (OICVM) (GU 2009, L 302, pag. 32),] e ai gestori di fondi di investimento alternativi a norma dell'articolo 6, paragrafo 6, della direttiva 2011/61/UE del Parlamento europeo e del Consiglio[, dell'8 giugno 2011, sui gestori di fondi di investimento alternativi, che modifica le direttive 2003/41/CE e 2009/65/CE e i regolamenti (CE) n. 1060/2009 e (UE) n. 1095/2010 (GU 2011, L 174, pag. 1)]».

4 L'articolo 14 della citata direttiva delegata, intitolato «Entrata in vigore e applicazione», recita:

«1. Gli Stati membri adottano e pubblicano, entro il 3 luglio 2017, le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva. Essi ne informano immediatamente la Commissione.

Essi applicano tali disposizioni a decorrere dal 3 gennaio 2018.

Quando gli Stati membri adottano tali disposizioni, queste contengono un riferimento alla presente direttiva o sono corredate di un siffatto riferimento all'atto della pubblicazione ufficiale. Le modalità del riferimento sono decise dagli Stati membri.

2. Gli Stati membri comunicano alla Commissione il testo delle disposizioni essenziali di diritto interno adottate nella materia disciplinata dalla presente direttiva».

Procedimento precontenzioso e procedimento dinanzi alla Corte

5 La Commissione, non avendo ricevuto dalla Repubblica di Slovenia alcuna informazione concernente l'adozione e la pubblicazione delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva delegata MiFID II entro la scadenza del termine di trasposizione previsto dall'articolo 14 di quest'ultima, ossia il 3 luglio 2017, ha inviato al suddetto Stato membro, il 26 settembre 2017, una lettera di diffida.

6 La risposta della Repubblica di Slovenia, in data 23 novembre 2017, ha rivelato che, a questa data, le misure di trasposizione erano in fase di preparazione e dovevano essere adottate nel mese di aprile 2018. La Commissione ha pertanto, in data 26 gennaio 2018, inviato un parere motivato al suddetto Stato membro, invitandolo ad adottare le misure necessarie per conformarsi alle prescrizioni della direttiva delegata MiFID II entro un termine di due mesi dalla ricezione di tale parere.

7 Essendo stata respinta dalla Commissione la richiesta di prorogare il termine per la risposta al suddetto parere motivato, la Repubblica di Slovenia ha risposto a tale parere con lettera del 21 marzo 2018, comunicando che l'adozione del progetto di legge contenente le misure di trasposizione della direttiva delegata MiFID II era in corso e doveva concludersi nel mese di aprile 2018. Il progetto di legge era allegato a tale risposta.

8 Il 1º agosto 2018, la Repubblica di Slovenia ha informato la Commissione dello svolgimento di elezioni anticipate e dell'insediamento del nuovo Parlamento nazionale, ed ha chiesto alla Commissione di avere un atteggiamento comprensivo per quanto riguardava l'adozione delle misure di trasposizione della direttiva delegata MiFID II. In questa stessa lettera, il suddetto Stato membro indicava inoltre che avrebbe portato a termine tutte le procedure relative all'adozione della nuova legge sui mercati di strumenti finanziari, la quale avrebbe assicurato la trasposizione della citata direttiva delegata, per la fine del mese di settembre 2018.

9 Ritenendo che la Repubblica di Slovenia non avesse comunicato le misure nazionali di trasposizione della direttiva delegata MiFID II, la Commissione ha proposto l'odierno ricorso.

10 Il 3 dicembre 2018, ossia prima del deposito del controricorso effettuato il 19 dicembre 2018, la Repubblica di Slovenia ha comunicato alla Commissione alcune misure nazionali, vale a dire lo Zakon o trgu finančnih instrumentov (legge disciplinante il mercato degli strumenti finanziari, Uradni list RS, n. 67/2007; in prosieguo: lo «ZTFI»), lo Sklep o pogojih za opravljanje investicijskih storitev za borznoposredniške družbe (ordinanza disciplinante le condizioni di fornitura dei servizi di investimento e di altri servizi per le società di intermediazione in borsa, Uradni list RS, n. 85/2016; in prosieguo: l'«ordinanza ATVP») e lo Sklep o spremembah in dopolnitvah Sklepa o pogojih za opravljanje investicijskih in drugih storitev za borznoposredniške družbe (ordinanza recante modifiche dell'ordinanza disciplinante le condizioni di fornitura dei servizi di investimento e di altri servizi per le società di intermediazione in borsa, Uradni list RS, n. 62/2017; in prosieguo: l'«ordinanza di modifica dell'ordinanza ATVP»), che detto Stato membro riteneva costituire misure di trasposizione parziale della direttiva delegata MiFID II. Tali misure erano state adottate nel contesto della trasposizione della direttiva 2004/39/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, relativa ai mercati

degli strumenti finanziari, che modifica le direttive 85/611/CEE e 93/6/CEE del Consiglio e la direttiva 2000/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 93/22/CEE del Consiglio (GU 2004, L 145, pag. 1; in prosieguo: la «direttiva MiFID I»).

11 Il 6 dicembre 2018, la Repubblica di Slovenia ha notificato alla Commissione lo Zakon o trgu finančnih instrumentov (legge disciplinante il mercato degli strumenti finanziari, Uradni list RS, n. 77/2018; in prosieguo: lo «ZTFI-1»), mediante il quale detto Stato membro ritiene di aver interamente trasposto la direttiva delegata MiFID II nell'ordinamento giuridico sloveno.

Sul ricorso

Argomentazione delle parti

12 Secondo la Commissione, la Repubblica di Slovenia, non avendo adottato, entro e non oltre il 3 luglio 2017, tutte le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva delegata MiFID II o, in ogni caso, non avendole comunicato queste disposizioni, è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza dell'articolo 14 di detta direttiva delegata.

13 La Commissione sostiene che, nel caso di specie, è pacifico che la Repubblica di Slovenia non ha proceduto alla trasposizione della direttiva delegata MiFID II prima della scadenza del termine fissato dall'articolo 14 di quest'ultima, ossia il 3 luglio 2017, né prima della scadenza del termine stabilito nel parere motivato, ossia il 26 marzo 2018. Essa rileva che, sebbene tale Stato membro faccia valere che, a quest'ultima data, la direttiva delegata in parola era stata parzialmente trasposta nell'ordinamento sloveno, nondimeno detta istituzione è stata informata di tale presunta trasposizione parziale soltanto all'inizio del mese di dicembre 2018. Orbene, secondo una consolidata giurisprudenza, occorrerebbe esaminare la questione dell'inadempimento di uno Stato facendo riferimento alla situazione esistente alla scadenza del termine fissato con il parere motivato e nessuna modifica successiva potrebbe essere presa in considerazione dalla Corte. In ogni caso, le misure comunicate dalla Repubblica di Slovenia il 3 dicembre 2018, che erano in vigore alla data del 26 marzo 2018, non assicurerebbero una trasposizione degli articoli da 7 a 10 e da 12 a 14 della direttiva delegata MiFID II. Inoltre, gli articoli da 1 a 6 e l'articolo 11 di tale direttiva delegata sarebbero stati soltanto parzialmente trasposti dalle misure suddette.

14 Quanto alle misure nazionali adottate alla fine del mese di novembre 2018 e comunicate alla Commissione il 6 dicembre 2018, quest'ultima fa valere che esse ancora non garantiscono la completa trasposizione della direttiva delegata MiFID II. Essa sostiene, anzitutto, che vi sarebbe un possibile errore nello ZTFI-1 avente come conseguenza di invalidare tutte le disposizioni infra-legislative adottate sul fondamento dello ZTFI.

15 Poi, risulterebbe dall'articolo 261 dello ZTFI-1, che si suppone destinato a garantire la trasposizione degli articoli 1 e da 7 a 13 di detta direttiva delegata, letto in combinato disposto con l'articolo 556 dello ZTFI-1, che tale disposizione si limita a incaricare l'Ufficio per il mercato dei valori mobiliari di adottare, entro un termine di sei mesi a partire dall'entrata in vigore dello ZTFI-1, norme più dettagliate in materia di fornitura di servizi di investimento e di esercizio di attività di investimento, e ciò, in alcuni casi, previo parere del Ministero delle Finanze. Orbene, senza l'adozione di norme più dettagliate, i suddetti articoli della direttiva delegata MiFID II non potrebbero considerarsi trasposti.

16 Infine, risulterebbe dalla tabella delle concordanze presentata dalla Repubblica di Slovenia il 10 dicembre 2018 che anche gli articoli da 2 a 6 della direttiva delegata MiFID II dovevano essere trasposti mediante l'articolo 261 dello ZTFI-1. Pertanto, in assenza di adozione delle norme

infra-legislative da parte dell'Ufficio per il mercato dei valori mobiliari, non sarebbe possibile ritenere che la Repubblica di Slovenia abbia interamente trasposto la suddetta direttiva delegata nel proprio ordinamento interno.

17 Inoltre, secondo la Commissione, la trasposizione della direttiva delegata MiFID II è essenziale per la piena attuazione dei diritti degli investitori garantiti dalla direttiva MiFID II. Una mancata trasposizione di tale direttiva delegata avrebbe conseguenze negative per detti investitori, che non sarebbero in tal caso coperti dal regime di tutela istituito dalla direttiva MiFID II, più completo di quello che risultava dalla direttiva MiFID I. Allo stesso modo, la mancata trasposizione della citata direttiva delegata in uno Stato membro pregiudicherebbe il mercato finanziario europeo, gli investitori, nonché l'insieme dei cittadini, in quanto attori di tale mercato finanziario. Di conseguenza, occorrerebbe respingere gli argomenti della Repubblica di Slovenia intesi a dimostrare che, nel caso di specie, la mancata trasposizione completa di questa stessa direttiva delegata nell'ordinamento sloveno non ha avuto conseguenze negative sul mercato finanziario.

18 La Repubblica di Slovenia, pur riconoscendo l'importanza della finalità, degli obiettivi e dell'economia generale della direttiva delegata MiFID II, fa valere che, alla scadenza del termine impartito con il parere motivato, ossia al 26 marzo 2018, la direttiva MiFID I era stata interamente trasposta e applicata nell'ordinamento sloveno al pari di una parte della direttiva delegata MiFID II.

19 La Repubblica di Slovenia si fonda a questo proposito sulla tabella delle concordanze del 27 novembre 2018 e sulle dichiarazioni relative alla trasposizione di tale direttiva delegata nell'ordinamento giuridico sloveno. Essa cita, a questo proposito, quali misure assunte per garantire la trasposizione totale o parziale degli articoli da 2 a 6 e 11 della citata direttiva delegata, lo ZTFI, l'ordinanza ATVP e l'ordinanza di modifica dell'ordinanza ATVP. Tali misure sarebbero state comunicate alla Commissione il 3 dicembre 2018 e registrate il giorno successivo.

20 La Repubblica di Slovenia ritiene che, avendo adottato, il 20 novembre 2018, un pacchetto legislativo, comprendente anche lo ZTFI-1, destinato a trasporre efficacemente e integralmente il quadro legislativo dell'Unione relativo ai mercati finanziari e agli strumenti finanziari, ossia la direttiva MiFID II e la direttiva delegata MiFID II, e avendo comunicato tali misure alla Commissione, essa avrebbe adempiuto interamente il proprio obbligo di trasposizione e di comunicazione previsto dall'articolo 14 della citata direttiva delegata.

21 Detto Stato membro aggiunge che, in ogni caso, l'assenza di una trasposizione completa, entro il termine prescritto, della direttiva delegata MiFID II nell'ordinamento giuridico sloveno non ha avuto, contrariamente a quanto asserito dalla Commissione, alcuna conseguenza negativa sui diversi investitori, cittadini e attori del mercato finanziario.

22 Nella sua controreplica, la Repubblica di Slovenia riconosce che l'articolo 557, paragrafo 5, dello ZTFI-1 contiene effettivamente un errore tipografico e che il rinvio al paragrafo 1 del medesimo articolo ivi contenuto deve essere interpretato come avente ad oggetto l'articolo 556, paragrafo 1, dello ZTFI-1. Essa precisa che tale errore è stato corretto mediante una rettifica dello ZTFI-1 pubblicata il 22 marzo 2019 (Uradni list RS n. 17/2019).

23 Sulla scorta delle considerazioni suddette, la Repubblica di Slovenia chiede alla Corte di respingere il presente ricorso.

Giudizio della Corte

24 Secondo una giurisprudenza consolidata della Corte, l'esistenza di un inadempimento dev'essere valutata riferendosi alla situazione dello Stato membro quale si presentava alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato, e i mutamenti intervenuti in seguito non possono essere presi in

considerazione dalla Corte [sentenze dell'8 luglio 2019, Commissione/Belgio (Articolo 260, paragrafo 3, TFUE – Reti ad alta velocità), C-543/17, EU:C:2019:573, punto 23; del 16 luglio 2020, Commissione/Romania (Antiriciclaggio), C-549/18, EU:C:2020:563, punto 19, e del 16 luglio 2020, Commissione/Irlanda (Antiriciclaggio), C-550/18, EU:C:2020:564, punto 30].

25 La Corte ha inoltre a più riprese dichiarato che, se una direttiva prevede espressamente l'obbligo per gli Stati membri di garantire che le disposizioni necessarie per la sua attuazione contengano un riferimento a tale direttiva o siano corredate da tale riferimento all'atto della loro pubblicazione ufficiale, è in ogni caso necessario che gli Stati membri adottino un atto positivo di trasposizione della direttiva in questione contenente un riferimento siffatto [v., in tal senso, sentenze del 27 novembre 1997, Commissione/Germania, C-137/96, EU:C:1997:566, punto 8; del 16 luglio 2020, Commissione/Romania (Antiriciclaggio), C-549/18, EU:C:2020:563, punto 20, e del 16 luglio 2020, Commissione/Irlanda (Antiriciclaggio), C-550/18, EU:C:2020:564, punto 31].

26 Nel caso di specie, poiché la Commissione ha trasmesso il parere motivato alla Repubblica di Slovenia il 26 gennaio 2018, il termine di due mesi che era stato impartito a quest'ultima per adempiere ai propri obblighi scadeva il 26 marzo 2018. Occorre dunque valutare l'esistenza o meno dell'inadempimento dedotto in giudizio facendo riferimento alla situazione della legislazione interna in vigore a quest'ultima data [sentenze del 16 luglio 2020, Commissione/Romania (Antiriciclaggio), C-549/18, EU:C:2020:563, punto 21, e del 16 luglio 2020, Commissione/Irlanda (Antiriciclaggio), C-550/18, EU:C:2020:564, punto 32].

27 A questo proposito, da un lato, non è contestato che le misure nazionali, che secondo la Repubblica di Slovenia assicurano una trasposizione parziale della direttiva delegata MiFID II, sono state comunicate quali misure di trasposizione di tale direttiva delegata il 3 dicembre 2018, ossia dopo la data di scadenza del termine stabilito nel parere motivato.

28 Dall'altro lato, e in ogni caso, risulta dai documenti presentati dalla Repubblica di Slovenia nell'ambito del presente procedimento che le misure che avrebbero parzialmente trasposto la direttiva delegata MiFID II alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato, ossia lo ZTFI, l'ordinanza ATVP e l'ordinanza di modifica dell'ordinanza ATVP, non contengono, contrariamente a quanto prescritto dall'articolo 14 di detta direttiva delegata, alcun riferimento a quest'ultima.

29 Ne consegue che tali misure non soddisfano le condizioni necessarie per costituire atti positivi di trasposizione, ai sensi della giurisprudenza menzionata al punto 25 della presente sentenza.

30 Occorre dunque concludere che, alla scadenza del termine fissato nel parere motivato, ossia al 26 marzo 2018, la Repubblica di Slovenia non aveva né adottato le misure necessarie per garantire la trasposizione della direttiva delegata MiFID II, né, di conseguenza, comunicato tali misure alla Commissione.

31 Infine, non è necessario statuire sull'argomentazione della Commissione, sintetizzata ai punti da 14 a 17 della presente sentenza, concernente alcune misure nazionali adottate alla fine del mese di novembre 2018 e comunicate alla Commissione il 6 dicembre 2018. Infatti, considerato che tali misure nazionali sono state adottate dopo il 26 marzo 2018, è sufficiente constatare che esse non rientrano nell'ambito del presente procedimento per inadempimento.

32 Di conseguenza, occorre constatare che la Repubblica di Slovenia, non avendo, alla data di scadenza del termine impartito nel parere motivato, adottato le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva delegata MiFID II e, dunque, non avendo comunicato tali disposizioni alla Commissione, è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza dell'articolo 14 di detta direttiva delegata.

Sulle spese

33 Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ha chiesto la condanna della Repubblica di Slovenia e quest'ultima è rimasta soccombente nei motivi proposti, occorre condannare tale Stato membro alle spese.

Per questi motivi, la Corte (Terza Sezione) dichiara e statuisce:

1) **La Repubblica di Slovenia, non avendo, alla data di scadenza del termine impartito nel parere motivato, adottato le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva delegata (UE) 2017/593 della Commissione, del 7 aprile 2016, che integra la direttiva 2014/65/UE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda la salvaguardia degli strumenti finanziari e dei fondi dei clienti, gli obblighi di governance dei prodotti e le regole applicabili per la fornitura o ricezione di onorari, commissioni o benefici monetari o non monetari, e, dunque, non avendo comunicato tali disposizioni alla Commissione europea, è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza dell'articolo 14 della direttiva delegata 2017/593.**

2) **La Repubblica di Slovenia è condannata alle spese.**

Firme