

**Causa C-911/19****Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

13 dicembre 2019

**Giudice del rinvio:**

Conseil d'État (Francia)

**Data della decisione di rinvio:**

4 dicembre 2019

**Ricorrente:**

Fédération bancaire française (FBF)

**Resistente:**

Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)

---

**1. Oggetto e dati della controversia**

- 1 L'Autorità bancaria europea (ABE) ha adottato, il 22 marzo 2016, degli orientamenti sui dispositivi di governance e di controllo sui prodotti bancari al dettaglio.
- 2 Attraverso un parere pubblicato sul suo sito internet l'8 settembre 2017, l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) [(Autorità di controllo prudenziale e di risoluzione) (ACPR), Francia], che è l'autorità di supervisione nazionale, ha dichiarato di conformarsi a tali orientamenti e ha precisato che questi ultimi erano applicabili agli enti creditizi, agli istituti di pagamento e agli istituti di moneta elettronica soggetti al suo controllo, che erano tenuti a adoperarsi al massimo per conformarsi a tali orientamenti e per accertarsi che i loro distributori vi si conformassero.
- 3 La Fédération bancaire française (FBF) [(Federazione bancaria francese) (FBF), Francia] chiede l'annullamento di tale parere per eccesso di potere invocando l'invalidità degli orientamenti adottati dall'ABE.

- 4 Nel suo esame del ricorso, il Conseil d'État (Consiglio di Stato, Francia) si interroga anzitutto sulla ricevibilità e sulla fondatezza dell'eccezione di invalidità sollevata dalla ricorrente nei confronti degli orientamenti emanati dall'ABE.

## **2. Disposizioni controverse**

*Regolamento (UE) n. 1093/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità bancaria europea)*

- 5 Il capo I «Istituzione e status giuridico» dispone nel suo articolo primo:

«1. Il presente regolamento istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità bancaria europea) (in prosieguo l'«Autorità»).

2. L'Autorità opera nel quadro dei poteri conferiti dal presente regolamento e nell'ambito di applicazione delle direttive 2006/48/CE, 2006/49/CE e 2002/87/CE, del regolamento (CE) n. 1781/2006 e della direttiva 94/19/CE, e delle parti pertinenti delle direttive 2005/60/CE, 2002/65/CE, 2007/64/CE e 2009/110/CE nella misura in cui tali atti si applicano agli enti creditizi e agli istituti finanziari e alle relative autorità di vigilanza competenti, nonché delle direttive, dei regolamenti e delle decisioni basati sui predetti atti e di ogni altro atto giuridicamente vincolante dell'Unione che attribuisca compiti all'Autorità.

(...)

5. L'obiettivo dell'Autorità è proteggere l'interesse pubblico contribuendo alla stabilità e all'efficacia a breve, medio e lungo termine del sistema finanziario, a beneficio dell'economia dell'Unione, dei suoi cittadini e delle sue imprese. L'Autorità contribuisce a:

(...)

e) assicurare che il rischio di credito e altri rischi siano adeguatamente regolamentati e oggetto di opportuna vigilanza, e

f) aumentare la protezione dei consumatori».

- 6 L'articolo 9 recita:

«(...)

2. L'Autorità esegue il monitoraggio delle attività finanziarie nuove ed esistenti e può adottare orientamenti e raccomandazioni volti a promuovere la sicurezza e la solidità dei mercati e la convergenza delle prassi di regolamentazione».

*Orientamenti sui dispositivi di governance e di controllo sui prodotti bancari al dettaglio EBA/GL/2015/18*

«Ambito di applicazione

6. I presenti orientamenti si applicano ai produttori e ai distributori di prodotti offerti e venduti ai consumatori e specificano i dispositivi di governance e di controllo sui prodotti in relazione a:

- l’articolo 74, paragrafo 1, della direttiva 2013/36/UE [“direttiva sui requisiti patrimoniali IV (CRD IV)”], l’articolo 10, paragrafo 4, della direttiva 2007/64/CE [la “direttiva sui servizi di pagamento (PSD)”] e l’articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2009/110/CE [la “direttiva sulla moneta elettronica EMD)”] in combinato disposto con l’articolo 10, paragrafo 4, della direttiva PSD; e
- l’articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 2014/17/UE [la “direttiva sui contratti di credito ai consumatori relativi a immobili residenziali, o direttiva sul credito ipotecario (MCD)”].

(...)

Destinatari

11. I presenti orientamenti sono rivolti alle autorità competenti di cui all’articolo 4, paragrafo 2, [lettera i)], del regolamento (UE) n. 1093/2010, e agli enti finanziari di cui all’articolo 4, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 1093/2010 (il “regolamento ABE”).

14. Con riferimento agli orientamenti che si applicano ai distributori, le autorità competenti dovrebbero richiedere direttamente ai distributori di conformarsi agli orientamenti o imporre che i produttori da esse vigilati si accertino che i distributori si conformino a tali orientamenti».

**3. Argomenti delle parti**

*La Fédération bancaire française*

- 7 La Fédération bancaire française contesta la competenza dell’ABE ad adottare gli orientamenti sui dispositivi di governance e di controllo sui prodotti bancari al dettaglio. A suo avviso, l’ABE ha violato il contenuto dell’articolo 1 del regolamento n. 1093/2010 che le consente di operare esclusivamente nell’ambito di applicazione della direttiva 2006/48/CE, della direttiva 2006/49/CE, della direttiva 2002/87/CE, del regolamento (CE) n. 1781/2006 e della direttiva 94/19/CE, nonché delle parti pertinenti della direttiva 2005/60/CE, della direttiva 2002/65/CE, della direttiva 2002/64/CE e della direttiva 2009/110/CE.

- 8 In particolare, la Fédération bancaire française sostiene che il concetto di «governance dei prodotti», la nozione di «mercati di sbocco» e la distinzione tra produttori e distributori introdotti negli orientamenti sui dispositivi di governance e di controllo sui prodotti bancari al dettaglio emanati dall'ABE non figurano in nessuno dei regolamenti e delle direttive che definiscono l'ambito delle competenze dell'ABE e in particolare non in quelli di cui al punto 1.6 degli orientamenti emanati dall'ABE il 22 marzo 2016.
- 9 Viceversa, la governance dei prodotti finanziari immessi sul mercato dai fornitori di servizi di investimento, come definita dalla direttiva 2014/65/UE del 15 maggio 2014 relativa ai mercati degli strumenti finanziari (nota come direttiva MiFID II) e sulla base della quale l'Autorità europea dei mercati finanziari ha emanato gli orientamenti del 5 febbraio 2018, è fondata su tali concetti e nozioni.
- 10 Essa ritiene che, poiché sono stati recepiti nei suoi orientamenti del 22 marzo 2016 i concetti e le nozioni che ricadono nella sfera della governance dei prodotti finanziari fino alla sfera della governance dei prodotti bancari al dettaglio immessi sul mercato dagli enti creditizi, prodotti il cui rischio per i consumatori è minore, l'ABE imponga ai produttori di prodotti bancari al dettaglio il rispetto di buone prassi il cui livello di esigenza sarebbe ingiustificato e non deriverebbe da alcuna direttiva o da alcun regolamento europeo alla corretta applicazione dei quali l'ABE ha il ruolo di vigilare in tutta l'Unione europea. Adottando tali orientamenti, l'ABE ha ecceduto l'ambito delle sue competenze definito all'articolo 1, paragrafo 2, del regolamento n. 1093/2010.

***L'Autorità di controllo prudenziale e di risoluzione (ACPR)***

- 11 L'Autorità di controllo prudenziale e di risoluzione (ACPR) sostiene, in via principale, che il parere impugnato non sia impugnabile e che, di conseguenza, il ricorso è irricevibile e, in subordine, che i motivi dedotti sono infondati.

**4. Valutazione del Conseil d'État (Consiglio di Stato)**

***Riguardo la ricevibilità dell'eccezione di invalidità***

- 12 Il Conseil d'État (Consiglio di Stato) rammenta innanzitutto che i giudici nazionali «possono esaminare la validità di un atto [dell'Unione] e, se ritengono infondati i motivi d'invalidità addotti dalle parti, respingerli concludendo per la piena validità dell'atto. (...). Al contrario, essi non hanno il potere di dichiarare invalidi gli atti delle istituzioni [dell'Unione]» (sentenza del 22 ottobre 1987, Foto-Frost, 314/85, EU:C:1987:452, punti 14 e 15).
- 13 Esso aggiunge che «mediante gli articoli [263 e 277 TFUE], da un lato, e l'articolo [267 TFUE], dall'altro, il Trattato ha istituito un sistema completo di rimedi giurisdizionali e di procedimenti inteso a garantire il controllo della legittimità degli atti delle istituzioni, affidandolo al giudice [dell'Unione] (...).

Nell'ambito di tale sistema, non potendo, a causa dei requisiti di ricevibilità di cui all'articolo [263], quarto comma, del Trattato, impugnare direttamente atti comunitari di portata generale, le persone fisiche o giuridiche hanno la possibilità, a seconda dei casi, di far valere l'invalidità di tali atti, vuoi in via incidentale in forza dell'articolo [277] del Trattato, dinanzi al giudice [dell'Unione], vuoi dinanzi ai giudici nazionali e di indurre questi ultimi, che non sono competenti ad accertare direttamente l'invalidità di tali atti (...), a rivolgersi al riguardo alla Corte in via pregiudiziale» (sentenza del 25 luglio 2002, Unión de Pequeños Agricultores/Consiglio, C-50/00 P, EU:C:2002:462, punto 40).

- 14 Nella fattispecie, esso ritiene che la ricevibilità dell'eccezione di invalidità sollevata dalla Fédération bancaire française dipenda quindi dalla risposta alla questione se gli orientamenti emanati da un'autorità europea di vigilanza possano essere oggetto del ricorso di annullamento di cui all'articolo 263 TFUE. In caso affermativo, occorrerebbe allora determinare se una federazione professionale sia legittimata a contestare, attraverso tale rimedio, la validità degli orientamenti rivolti ai membri di cui difende gli interessi e che non la riguardano né direttamente, né individualmente.
- 15 Inoltre, nell'ipotesi in cui gli orientamenti emanati da un'autorità europea di vigilanza non possano essere oggetto di ricorso diretto di annullamento o nell'ipotesi in cui un tale ricorso non sia aperto a una federazione professionale, la ricevibilità dell'eccezione di invalidità sollevata dalla federazione ricorrente dinanzi al Conseil d'État (Consiglio di Stato) dipenderebbe allora dalla possibilità che tali orientamenti possano essere oggetto del rinvio pregiudiziale di cui all'articolo 267 TFUE. In caso affermativo, occorrerebbe determinare se una federazione professionale sia legittimata a contestare, attraverso tale rimedio, la validità degli orientamenti rivolti ai membri di cui difende gli interessi e che non la riguardano né direttamente, né individualmente.

***Riguardo la competenza dell'Autorità bancaria europea***

- 16 Il Conseil d'État (Consiglio di Stato) constata, da un lato, che nessuno dei testi menzionati al punto 1.6 degli orientamenti emanati dall'ABE il 22 marzo 2016 preveda esplicitamente disposizioni relative alla governance dei prodotti bancari al dettaglio, ad eccezione della direttiva 2014/17/UE che disciplina i contratti di credito ai consumatori relativi a beni immobili residenziali. Così, in particolare, se dalla direttiva MiFID II risulta che la definizione dei «mercati di sbocco» è un intervento essenziale per la governance dei prodotti finanziari, tale nozione è menzionata esclusivamente all'articolo 79, lettera d), della direttiva 2013/36/UE del 26 giugno 2013 sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento, a proposito di una disposizione relativa all'adeguamento della diversificazione dei portafogli di credito detenuti dagli enti creditizi, nell'ambito della gestione del rischio al quale sono esposti tali enti.

- 17 Dall'altro, il Conseil d'État (Consiglio di Stato) rileva che nessuno di tali testi, compresa la direttiva 2014/17/UE del 4 febbraio 2014, contiene una disposizione che autorizza l'ABE a emanare orientamenti sulla governance dei prodotti bancari al dettaglio.
- 18 Tuttavia, ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 5, lettere e) e f), del regolamento n. 1093/2010, l'ABE contribuisce «[ad] assicurare che il rischio di credito e altri rischi siano adeguatamente regolamentati» e «[ad] aumentare la protezione dei consumatori» dell'Unione, obiettivi che la governance dei prodotti bancari al dettaglio contribuisce a raggiungere. Inoltre, «le attività finanziarie nuove ed esistenti» di cui all'ABE è attribuito il monitoraggio ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 2, dello stesso regolamento potrebbero includere i prodotti bancari al dettaglio proposti dagli istituti creditizi e di conseguenza, giustificare l'adozione da parte dell'ABE di orientamenti relativi alla corretta governance di questi ultimi.
- 19 La risposta al motivo relativo all'incompetenza dell'ABE dipende dalla risposta alla questione se, emanando degli orientamenti sui dispositivi di governance e di controllo sui prodotti bancari al dettaglio, l'ABE abbia ecceduto le competenze ad essa attribuite dall'articolo 1, paragrafi 2 e 5, e dagli articoli 8 e 16 del regolamento n. 1093/2010.

## 5. Le questioni pregiudiziali

- 20 Il Conseil d'État (Consiglio di Stato) sottopone le seguenti questioni:
- 1° Se gli orientamenti adottati da un'autorità europea di vigilanza possano essere oggetto di ricorso di annullamento previsto dalle disposizioni dell'articolo 263 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. In caso affermativo, se una federazione professionale sia legittimata a contestare, mediante un ricorso di annullamento, la validità degli orientamenti rivolti ai membri di cui difende gli interessi e che non la riguardano né direttamente né individualmente.
- 2° In caso di risposta negativa a una delle due questioni poste al numero 1°, se gli orientamenti adottati da un'autorità europea di sorveglianza possano essere oggetto del rinvio pregiudiziale previsto dalle disposizioni dell'articolo 267 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. In caso affermativo, se una federazione professionale sia legittimata a contestare, mediante eccezione, la validità degli orientamenti rivolti ai membri di cui difende gli interessi e che non la riguardano né direttamente né individualmente.
- 3° Nell'ipotesi in cui la Fédération bancaire française sia legittimata a contestare, mediante eccezione, gli orientamenti adottati dall'Autorità bancaria europea il 22 marzo 2016, se tale Autorità, adottando tali orientamenti, abbia ecceduto le competenze che le sono attribuite dal regolamento n. 1093/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, che istituisce l'Autorità europea di sorveglianza (Autorità bancaria europea).