

**Caso C-18/24****Domanda di pronuncia pregiudiziale****Data di deposito:**

11 gennaio 2024

**Giudice del rinvio:**

Nejvyšší správní soud (Repubblica Ceca)

**Data della decisione di rinvio:**

29 dicembre 2023

**Ricorrente:**NOVIS Insurance Company, NOVIS Versicherungsgesellschaft,  
NOVIS Compagnia di Assicurazioni, NOVIS Poist'ovňa a.s.**Convenuta:**

Česká národní banka

[OMISSIS] [procedimento  
nazionale]**ORDINANZA**

Il Nejvyšší správní soud (Corte suprema amministrativa, Repubblica ceca), [OMISSIS] nella causa tra la ricorrente: **NOVIS Insurance Company, NOVIS Versicherungsgesellschaft, NOVIS Compagnia di Assicurazioni, NOVIS Poist'ovňa a.s.**, con sede in [OMISSIS] Bratislava [OMISSIS], contro la convenuta: **Česká národní banka**, con sede in [OMISSIS] Praga 1, in merito al ricorso contro la decisione del consiglio bancario della Česká národní banka (Banca nazionale ceca) del 21 gennaio 2021, n. 2021/007794/ CNB/110/01, nel procedimento per cassazione instaurato dalla ricorrente avverso la sentenza del Městský soud v Praze (Corte regionale di Praga capitale, Repubblica ceca, in prosieguo: la «Corte regionale») del 19 ottobre 2022, n. 6 AF 9/2021-105,

**così provvede:**

- I.** Vengono **sottoposte** alla Corte di giustizia dell'Unione europea le seguenti questioni pregiudiziali:

1. **Se l'articolo 155 della direttiva [...] 2009/138/CE (Solvibilità II) debba essere interpretato nel senso che esso si applica anche ai casi di vigilanza, da parte dell'autorità di vigilanza dello Stato membro ospitante, quanto al rispetto, da parte di un'impresa di assicurazione di un altro Stato membro, degli obblighi previsti dal regolamento (UE) n. 1286/2014 (PRIIPs) o basati sulla direttiva 2016/97 [...] (IDD);**
2. **In caso di risposta affermativa, se dall'articolo 155 della direttiva solvibilità II discendano il potere prioritario dell'autorità di vigilanza dello Stato d'origine e l'obbligo dell'autorità di vigilanza dello Stato ospitante di esaurire, anzitutto, la procedura di notifica e di regolarizzazione di cui ai paragrafi 1, 2 e 3 di tale articolo della direttiva, anche nel caso di imposizione di sanzioni amministrative ai sensi dei paragrafi 5 e 6 di tale articolo della direttiva.**

**II.** [OMISSIS] [procedimento nazionale]

**M o t i v i:**

**I. Oggetto della controversia**

- 1 La ricorrente è una società commerciale slovacca e una compagnia di assicurazioni che opera nel ramo assicurazione vita. Nel territorio della Repubblica ceca, la ricorrente possiede una succursale a Praga in forza del diritto di stabilimento. La convenuta è l'autorità di vigilanza della Repubblica ceca in quanto Stato membro ospitante dell'Unione europea. La convenuta ha ritenuto la ricorrente colpevole di tre illeciti amministrativi infliggendole un'ammenda di CZK 1 000 000.
- 2 Il primo illecito consisteva in una violazione degli obblighi previsti all'articolo 6, paragrafo 1, e all'articolo 8, paragrafo 3, lettera c), punti ii), iii), e iv), e lettera f), del regolamento (UE) n. 1286/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo ai documenti contenenti le informazioni chiave per i prodotti d'investimento al dettaglio e assicurativi preassemblati (in prosieguo: il «*regolamento PRIIPs*») ed è stato esaminato sulla base dell'articolo 179, paragrafo 1, dello zákon č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu (legge nazionale n. 256/2004 relativa all'attività imprenditoriale sul mercato dei capitali, in prosieguo: la «ZPKT»). Più precisamente, secondo la convenuta, la ricorrente si è resa colpevole di non aver garantito che le informazioni nei suoi documenti contenenti le informazioni chiave (cosiddetti KID – Key Information Documents) sui prodotti fossero precise, veritiere, chiare, conformi a qualsiasi documento contrattuale vincolante e non fuorvianti e, inoltre, che i documenti contenenti le informazioni chiave contenessero tutte le informazioni aventi la qualità e portata richieste dai regolamenti direttamente applicabili dell'Unione Europea.

- 3 Il secondo e il terzo illecito consistevano in una violazione degli obblighi previsti dallo zákon č. 170/2018 Sb., o distribuci pojištění a zajištění (legge n. 170/2018 sulla distribuzione assicurativa e riassicurativa, in prosieguo: la «ZDPZ»), che recepisce la direttiva (UE) 2016/97 del Parlamento europeo e del Consiglio, [...], sulla distribuzione assicurativa (in prosieguo: la «direttiva IDD»). Il secondo illecito è stato esaminato sulla base dell'articolo 110, paragrafo 1, lettera c), della ZDPZ e consisteva nella violazione, da parte della ricorrente, dell'obbligo dell'impresa di assicurazione di istituire, mantenere e applicare le regole di controllo delle attività degli intermediari autonomi che agiscono per conto di essa, regole mirate alla verifica della corretta osservanza della normativa di cui all'articolo 48, paragrafo 1, lettera a), della stessa legge. Il terzo illecito è stato esaminato sulla base dell'articolo 114, paragrafo 1, lettera l), della ZDPZ e consisteva nella violazione, da parte della ricorrente, dell'obbligo di fornire consulenza al cliente prima della stipula dell'assicurazione ad accumulo di capitale, come previsto dall'articolo 78 della stessa legge.
- 4 Nell'ambito del procedimento amministrativo, la convenuta ha esaminato l'eccezione sollevata dalla ricorrente riguardante l'incompetenza della convenuta a condurre un procedimento di infrazione facendo riferimento all'articolo 110 dello zákon č. 277/2009 Sb., o pojišťovnictví (legge n. 277/2009 sulle assicurazioni; in prosieguo: la «ZPoj»), che recepisce l'articolo 155 della direttiva n. 2009/138/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, [...], in materia di accesso ed esercizio delle attività di assicurazione e di riassicurazione (in prosieguo: la «direttiva solvibilità II»), articolo che, a suo parere, prevede la vigilanza unica sulle imprese di assicurazione di un altro Stato membro. Secondo la ricorrente, la convenuta, in quanto autorità di vigilanza dello Stato membro ospitante, non si è conformata alle citate disposizioni della legge e della direttiva, ha omesso di informare l'autorità di vigilanza dello Stato di origine riguardo alla presunta infrazione delle norme nello Stato membro ospitante e non ha atteso le eventuali misure opportune di quest'ultima autorità affinché la ricorrente ponesse rimedio alla situazione. Ad avviso della ricorrente, la convenuta non aveva quindi il diritto, a priori, di condurre essa stessa un procedimento amministrativo sanzionatorio a carico della ricorrente. La convenuta, al contrario, ritiene che le disposizioni relative alla vigilanza previste dalla ZPKT e dalla ZDPZ siano disposizioni autonome (aventi la loro prefigurazione in una legislazione europea diversa dalla direttiva solvibilità II) e che siano quindi indipendenti dalle disposizioni sulla vigilanza previste dalla Zpoj. Le disposizioni speciali della ZPKT e della ZDPZ beneficerebbero di un primato applicativo rispetto alle disposizioni contenute nella Zpoj. Secondo la convenuta, la ricorrente è incorsa in una violazione degli obblighi derivanti dalla ZPKT e dalla ZDPZ, per i quali è stata direttamente sanzionata, e non degli obblighi ai sensi dello ZPoj.
- 5 Nella sentenza impugnata citata nell'intestazione della presente ordinanza, neppure il Městský soud v Praze (Corte regionale di Praga capitale) ha ritenuto fondata l'eccezione sollevata e ha respinto il ricorso. La corte regionale ha confermato la conclusione della convenuta secondo cui non avrebbe dovuto essere applicato la ZPoj, che disciplina le condizioni generali di assicurazione che la

ricorrente non avrebbe violato, bensì sono state applicate esclusivamente la ZPKT e la ZDPZ, che disciplinano i segmenti specializzati dei servizi forniti dalle compagnie di assicurazione interessate dalle infrazioni commesse dalla ricorrente.

- 6 Il Nejvyšší správní soud (Corte suprema amministrativa, Repubblica ceca) è tenuto, in sede di controllo giurisdizionale della sentenza impugnata del Městský soud v Praze (Corte regionale di Praga capitale), a occuparsi dell'eccezione della ricorrente (ora ricorrente per cassazione) esposta nel suo ricorso per cassazione secondo cui l'articolo 110 della ZPoj, fondato sull'articolo 115 della direttiva Solvibilità II, deve essere applicato in qualsiasi esercizio della vigilanza riguardante le assicurazioni. Secondo la ricorrente per cassazione, sia l'articolo 110 della ZPoj che l'articolo 115 della direttiva Solvibilità II si riferiscono, in termini generici, all'inadempimento di un obbligo/non conformità alla normativa e non si limitano, quindi, alla violazione degli obblighi previsti dalla ZPoj o degli obblighi imposti dalla normativa in seguito alla direttiva Solvibilità II. Sebbene la ricorrente per cassazione sia stata sanzionata per la violazione della ZPKT e della ZDPZ, si trattava comunque di una violazione degli obblighi nell'ambito delle attività assicurative. Secondo la ricorrente per cassazione, né il regolamento PRIIPs (e la normativa a livello nazionale che la segue, la ZPKT) né la direttiva IDD (e la relativa legge nazionale di attuazione, la ZDPZ) sono regolamentazioni indipendenti dalla regolamentazione di base nel settore assicurativo, si tratta piuttosto di regolamentazioni complementari indissolubilmente legate alle norme contenute nella ZPoj (che attua la direttiva Solvibilità II), norme che dovevano essere applicate alla fattispecie. Secondo la ricorrente, l'omessa applicazione, da parte della convenuta, dell'articolo 110 della ZPoj, ha comportato l'illegittimità della decisione amministrativa da essa stessa emessa.

## II. Diritto pertinente dell'Unione europea e normativa nazionale

- 7 L'articolo 155 della direttiva Solvibilità II, che secondo il suo titolo disciplina la procedura nei casi di inosservanza delle disposizioni di legge da parte delle imprese di assicurazione, così prevede:

*Se le autorità di vigilanza di uno Stato membro ospitante constatano che un'impresa di assicurazione che ha una succursale od opera in regime di libera prestazione di servizi nel territorio di detto Stato membro non rispetta le norme di diritto dello stesso ad essa applicabili, esse invitano l'impresa di assicurazione interessata a porre fine a tale situazione irregolare (paragrafo 1).*

*Se l'impresa di assicurazione non ottempera all'invito, le autorità di vigilanza dello Stato membro interessato ne informano le autorità di vigilanza dello Stato membro di origine. Le autorità di vigilanza dello Stato membro di origine adottano senza indugio tutte le opportune misure affinché l'impresa di assicurazione interessata ponga fine a tale situazione irregolare. Le autorità di vigilanza dello Stato membro di origine comunicano alle autorità di vigilanza dello Stato membro ospitante le misure adottate (paragrafo 2).*

*Se, nonostante le misure adottate dallo Stato membro di origine o poiché in tale Stato membro dette misure risultano inadeguate o mancanti, l'impresa di assicurazione persiste nel violare le norme di legge vigenti nello Stato membro ospitante, le autorità di vigilanza dello Stato membro ospitante, dopo averne informato le autorità di vigilanza dello Stato membro di origine, possono adottare opportune misure per prevenire o reprimere nuove irregolarità e, se strettamente necessario, impedire all'impresa di stipulare nuovi contratti di assicurazione sul territorio dello Stato membro ospitante (paragrafo 3).*

(nota: la sottolineatura è opera del Nejvyšší správní soud)

- 8 *Ai sensi dell'articolo 155, paragrafo 5, di tale direttiva, i paragrafi 1, 2 e 3 non pregiudicano il potere degli Stati membri di sanzionare le infrazioni sul proprio territorio e, in forza dell'articolo 155, paragrafo 6, di tale direttiva, qualora l'impresa di assicurazione che ha commesso l'infrazione abbia uno stabilimento o possieda beni nello Stato membro interessato, le autorità di vigilanza di detto Stato membro possono applicare, conformemente alla legislazione nazionale, le sanzioni amministrative nazionali previste per l'infrazione nei confronti di tale stabilimento o di tali beni.*
- 9 *Nell'ordinamento giuridico ceco, l'articolo 155 della direttiva Solvibilità II è recepito all'articolo 110 della ZPoj che disciplina l'esercizio della vigilanza sull'attività delle imprese di assicurazione di un altro Stato membro nei seguenti termini:*
- (1) *La Banca nazionale ceca, se accerta che un'impresa di assicurazione di un altro Stato membro, che esercita attività di assicurazione o di riassicurazione nel territorio della Repubblica ceca in virtù del diritto di stabilire succursali o della libertà di prestare temporaneamente servizi, non adempie gli obblighi cui è soggetta tale attività nella Repubblica ceca, impone a tale impresa di assicurazione di porre rimedio alle irregolarità rilevate entro il termine fissato dalla Banca nazionale ceca.*
- (2) *Ai fini dell'accertamento o della verifica dei fatti di cui al paragrafo 1, la Banca nazionale ceca può chiedere a tale impresa di produrre i documenti, le informazioni e i necessari chiarimenti relativi alle sue attività nel territorio della Repubblica ceca e l'impresa di assicurazione è tenuta a darvi seguito.*
- (3) *Se, entro il termine fissato, l'impresa di assicurazione di un altro Stato membro non pone rimedio alle irregolarità di cui al paragrafo 1, la Banca nazionale ceca ne informa l'autorità di vigilanza dello Stato membro d'origine.*
- (4) *Se le misure correttive imposte dall'autorità di vigilanza dello Stato membro di origine non portano rimedio alle irregolarità rilevate nell'attività dell'impresa di assicurazione di un altro Stato membro o se non sono state affatto imposte misure correttive, la Banca nazionale ceca infligge un'ammenda a tale impresa di assicurazione o le vieta di stipulare nuovi contratti di assicurazione o di riassicurazione nel territorio della Repubblica ceca e di estendere gli obblighi*



*derivanti da tali contratti già conclusi. La Banca nazionale ceca informa di tale decisione l'autorità di vigilanza dello Stato membro di origine. Al tempo stesso, la Banca nazionale ceca può deferire il caso all'Autorità europea di vigilanza, chiedendone la cooperazione.*

*(5) Se il caso richiede un suo rapido trattamento, la Banca nazionale ceca procede conformemente al paragrafo 4 senza applicare la procedura di cui ai paragrafi da 1 a 3.*

### **III. Analisi delle questioni pregiudiziali sollevate**

- 10 Alla luce di quanto precede, il Nejvyšší správní soud (Corte suprema amministrativa) è tenuto ad esaminare la questione di diritto se l'articolo 155 della direttiva Solvibilità II (e quindi anche la disposizione nazionale di recepimento, l'articolo 110 della ZPoj) sia applicabile anche ai casi di vigilanza da parte dell'autorità di vigilanza dello Stato ospitante (la convenuta) relativi al rispetto, da parte di un'impresa di assicurazione di un altro Stato membro (la ricorrente per cassazione), degli obblighi previsti dal regolamento PRIIPs o basati sulla direttiva IDD.
- 11 In caso di risposta affermativa alla questione di cui sopra, il Nejvyšší správní soud (Corte suprema amministrativa) deve poi esaminare se dall'articolo 155 della direttiva Solvibilità II (e quindi anche dalla disposizione nazionale di recepimento di cui all'articolo 110 della ZPoj) derivi la competenza prioritaria dell'autorità di vigilanza dello Stato di origine e l'obbligo dell'autorità di vigilanza dello Stato ospitante (della convenuta) di esaurire, innanzitutto, la procedura di notifica e di regolarizzazione di cui ai paragrafi 1, 2 e 3 dell'articolo 155 della direttiva, nonché ai paragrafi 1, 3 e 4 dell'articolo 110 della ZPoj, e ciò anche in caso di imposizione di sanzioni amministrative ai sensi dei paragrafi 5 e 6 dell'articolo 155 della direttiva, oppure l'autorità di vigilanza dello Stato ospitante possa procedere senza indugio alla repressione e all'imposizione di sanzioni amministrative.
- 12 Il Nejvyšší správní soud (Corte suprema amministrativa) è tenuto, a norma dell'articolo 267, lettera b), del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, a rivolgersi alla Corte di giustizia dell'Unione europea (in prosieguo: la «CGUE» o anche «Corte di giustizia») qualora sia sollevata dinanzi a un organo giurisdizionale una questione relativa alla validità e l'interpretazione degli atti compiuti dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell'Unione. Il Nejvyšší správní soud (Corte suprema amministrativa) ha concluso che nel caso di specie ricorrevano le condizioni per il rinvio pregiudiziale.
- 13 Il Nejvyšší správní soud (Corte suprema amministrativa) non è a conoscenza del fatto che la questione dell'interpretazione dell'articolo 155 della direttiva Solvibilità II, per quanto rilevante ai fini della causa in esame, sia stata risolta dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (non si tratta di *acte éclairé*). Allo stesso tempo, in quanto giudice nazionale che si pronuncia in

ultima istanza, esso deve prestare particolare attenzione nella sua valutazione riguardo alla sussistenza o all'assenza di ragionevole dubbio quanto all'interpretazione corretta della disposizione dell'Unione applicata e tenere conto, segnatamente, dell'obiettivo perseguito dalla procedura pregiudiziale che è quello di assicurare l'unità di interpretazione del diritto dell'Unione (sentenza della Grande Sezione della Corte di giustizia dell'Unione europea del 6 ottobre 2021, *Conorzio ItalianManagement*, C-561/19, ECLI:EU:C:2021:799, punto 49). Il Nejvyšší správní soud (Corte suprema amministrativa) ritiene che nessuna delle varianti interpretative di seguito ipotizzabili possa essere considerata chiara e, senza ragionevoli dubbi, più convincente rispetto ad altre varianti (quindi non si tratta nemmeno di un acte clair) e pertanto solleva, nel dispositivo della presente ordinanza, le suddette questioni pregiudiziali.

### III.1 Sulla prima questione: l'applicabilità dell'art. 155 della direttiva Solvibilità II

- 14 Nell'affrontare la prima questione, ossia se l'articolo 155 della direttiva Solvibilità II si applichi anche ai casi di vigilanza, da parte dell'autorità di vigilanza dello Stato ospitante, relativi al rispetto, da parte di un'impresa di assicurazione di un altro Stato membro, degli obblighi previsti dal regolamento PRIIPs o basati sulla direttiva IDD, il Nejvyšší správní soud (Corte Suprema Amministrativa) ravvisa **una prima opzione interpretativa** in base alla quale l'espressione di cui all'articolo 155, paragrafo 1 della direttiva Solvibilità II «*un'impresa di assicurazione (...) non rispetta le norme di diritto (...) ad essa applicabili* » [in inglese: *is not complying with the legal provisions applicable to it; in francese: ne respecte pas les dispositions légales (...) qui lui sont applicables*] dello Stato ospitante, va interpretata nel senso che un'impresa di assicurazione non rispetta **le norme di diritto di attuazione dei requisiti sostanziali derivanti da tale direttiva**. In un caso del genere, la procedura prevista all'articolo 155 della direttiva solvibilità II non si applicherebbe quindi alla vigilanza del rispetto degli obblighi previsti dal regolamento PRIIPs o basati sulla direttiva IDD.
- 15 Questa opzione interpretativa è supportata dalla disciplina della vigilanza e delle autorità di vigilanza contenuta nel capo III della direttiva Solvibilità II. L'obiettivo principale della vigilanza ai sensi della direttiva è, in generale, *la tutela dei contraenti e dei beneficiari* (articolo 27), tuttavia un obiettivo secondario è la *stabilità dei sistemi finanziari interessati dell'Unione europea* (articolo 28) che si riflette anche nella formulazione abbreviata della direttiva. Inoltre, la vigilanza è basata su *un metodo prospettico e basato sul rischio* (articolo 29, paragrafo 1). Secondo il considerando 14 del preambolo, poi, la tutela dei contraenti presuppone che le imprese di assicurazione e di riassicurazione siano soggette a requisiti di solvibilità efficaci che si traducano in un'efficiente allocazione del capitale nell'Unione europea. Ai sensi del considerando 24, le autorità di vigilanza dello Stato membro di origine dovrebbero essere responsabili del controllo della solidità finanziaria delle imprese di assicurazione e di riassicurazione.

- 16 Tuttavia, anzitutto, l'articolo 30 della direttiva Solvibilità II, che disciplina l'ambito della vigilanza istituita da tale direttiva, menziona che la *vigilanza finanziaria sulle imprese di assicurazione e di riassicurazione, compresa quella sulle attività da queste esercitate attraverso succursali o nell'ambito della libera prestazione di servizi, rientra nella competenza esclusiva dello Stato membro di origine* (paragrafo 1). *La vigilanza finanziaria di cui al paragrafo 1 comprende la verifica, per l'insieme delle attività dell'impresa di assicurazione o di riassicurazione, dello stato di solvibilità dell'impresa, della costituzione di riserve tecniche, delle sue attività e dei fondi propri ammissibili, conformemente alle norme o prassi stabilite nello Stato membro di origine a norma delle disposizioni adottate a livello comunitario(.)* (paragrafo 2). Ai sensi dell'articolo 36, paragrafo 1, della direttiva, relativo alla procedura di riesame, *gli Stati membri garantiscono che le autorità di vigilanza riesaminino e valutino le strategie, i processi e le procedure di segnalazione stabiliti dalle imprese di assicurazione e di riassicurazione per rispettare le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative adottate in applicazione della presente direttiva*; e l'elenco di cui al paragrafo 2 di tale articolo evidenzia che si tratta di vigilanza della solidità finanziaria delle imprese di assicurazione, il che corrisponde anche alla denominazione abbreviata della direttiva *Solvibilità II* e alla maggior parte del suo altro contenuto.
- 17 In questa prima variante interpretativa, sembra quindi logico interpretare l'articolo 155 della direttiva Solvibilità II nel senso che esso segue le disposizioni sulla vigilanza di cui al capo III della direttiva (quindi le disposizioni sulla sorveglianza finanziaria) e che pertanto deve essere applicato unicamente in caso di violazione delle norme di diritto attuative **dei** requisiti della direttiva solvibilità II.
- 18 Tuttavia, secondo il Nejvyšší správní soud (Corte suprema amministrativa), non si può neppure escludere la **seconda variante interpretativa**, che pone l'accento sull'economia della direttiva Solvibilità II, nella quale l'articolo 155 figura solo nel capo VIII, intitolato *Libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi*, il cui senso e scopo sono armonizzare qualsiasi vigilanza dei rami della fornitura di assicurazione. Secondo questa variante interpretativa, l'espressione di cui all'articolo 155, paragrafo 1, della direttiva Solvibilità II *«un'impresa di assicurazione (...) non rispetta le norme di diritto»* dovrebbe essere interpretata come **non rispetta qualsiasi norma di diritto che dà attuazione ai requisiti dell'Unione relativi allo status e alle attività delle imprese di assicurazione** (dunque anche diversi da quelli derivanti dalla direttiva Solvibilità II). La procedura prevista da tale articolo si applica quindi all'intera attività di vigilanza delle autorità di vigilanza nei confronti delle imprese di assicurazione.
- 19 Il considerando 11 depone a favore di questa variante interpretativa nel sottolineare che la direttiva costituisce uno strumento essenziale per la realizzazione del mercato interno. Per questo motivo, secondo tale considerando, si ritiene *appropriato provvedere ad un'armonizzazione nella misura necessaria e sufficiente a garantire il riconoscimento reciproco delle autorizzazioni e dei*



*sistemi di vigilanza, giungendo così ad un'unica autorizzazione che sia valida in tutta la Comunità e che consenta allo Stato membro di origine di esercitare la vigilanza sull'impresa senza ulteriori specificazioni o limitazioni della vigilanza ivi prevista. Del pari, il considerando 18 del preambolo sottolinea che le autorità di vigilanza degli Stati membri dovrebbero pertanto disporre di tutti i mezzi necessari per assicurare l'esercizio ordinato delle attività delle imprese di assicurazione e di riassicurazione in tutta la Comunità, siano esse svolte in regime di stabilimento o di libera prestazione dei servizi.*

- 20 Secondo tale variante interpretativa, il capo III della direttiva disciplinerebbe quindi un solo segmento della vigilanza, ossia quella finanziaria, vale a dire la vigilanza sulla solidità finanziaria delle imprese di assicurazione. Poiché la direttiva mira ad armonizzare tutti i segmenti della vigilanza e tutte le attività delle autorità di vigilanza nel settore assicurativo e quindi a massimizzare l'attuazione del principio del controllo delle imprese di assicurazione da parte dello Stato membro di origine (nella terminologia precedente, del principio del controllo da parte dello Stato membro di origine), l'articolo 155 della direttiva Solvibilità II si applicherà anche alla vigilanza di altri requisiti sostanziali relativi allo status e all'attività delle imprese di assicurazione.
- 21 A conclusione di questa parte, il Nejvyšší správní soud (Corte suprema amministrativa) osserva di essere a conoscenza della sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 28 aprile 2009, nella causa C-518/06, *Commissione/Italia*, ECLI:EU:C:2009:270, in cui la Corte di giustizia dell'Unione europea si è pronunciata restrittivamente (quindi, piuttosto, a favore della prima variante interpretativa) sul principio del controllo da parte dello Stato membro d'origine, nel senso che tale principio riguarda unicamente la sorveglianza finanziaria (punto 115 della sentenza) e che l'intenzione del legislatore comunitario non era quella di prevedere che lo Stato membro di origine possieda una competenza esclusiva di controllo che si estenda ai comportamenti commerciali delle imprese di assicurazioni (punto 116 della sentenza), e che non sono esclusi i controlli delle autorità dello Stato ospitante (punto 117 della sentenza). Il Nejvyšší správní soud (Corte amministrativa suprema) sottolinea, tuttavia, che tale sentenza verte su una normativa che, a differenza della presente causa, riguardava l'assicurazione non vita, e che la citata sentenza ha interpretato la direttiva 92/49/CEE del Consiglio, [...], che coordina le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative riguardanti l'assicurazione diretta diversa d[a]ll'assicurazione sulla vita e che modifica le direttive 73/239/CEE e 88/357/CEE («terza direttiva assicurazione non vita»). Né la disciplina, né l'espressione delle intenzioni del legislatore europeo nel preambolo della direttiva Solvibilità II sono identiche a quelle della terza direttiva assicurazione non vita. Per tale motivo, il Nejvyšší správní soud (Corte amministrativa suprema) non considera la questione sollevata come *acte éclairé*. Orbene, la direttiva Solvibilità II ammette entrambe le interpretazioni sopra descritte, tra le quali la Corte di giustizia dell'Unione europea dovrebbe scegliere.

### III.2 Sulla seconda questione: potere (in)condizionato dell'autorità di vigilanza dello Stato ospitante di imporre sanzioni amministrative

- 22 Se la CGUE dovesse ritenere che l'articolo 155 della direttiva Solvibilità II si applichi a tutte le attività di vigilanza delle autorità di vigilanza (v. punti da [19] a [21] sopra), e quindi anche alla vigilanza del rispetto degli obblighi previsti dal regolamento PRIIPs o basati sulla direttiva IDD, occorre poi affrontare la procedura stessa descritta all'articolo 155 della direttiva e la distinzione tra i casi in cui l'autorità di vigilanza dello Stato ospitante è tenuta a procedere nell'ottica di tale articolo e quelli in cui non lo è. Più precisamente, si tratta di rispondere alla questione se dall'articolo 155 della direttiva solvibilità II discenda il potere prioritario dell'autorità di vigilanza dello Stato d'origine e l'obbligo ad esso connesso dell'autorità di vigilanza dello Stato ospitante di esaurire la procedura di notifica e di regolarizzazione di cui ai paragrafi 1, 2 e 3 di tale articolo anche nei casi di imposizione di sanzioni amministrative ai sensi dei paragrafi 5 e 6 di tale articolo. La questione non è chiara, data la formulazione problematica del testo della direttiva in diverse lingue.
- 23 Secondo la **prima variante interpretativa**, l'autorità di vigilanza dello Stato ospitante deve esaurire la procedura di notifica e di regolarizzazione prevista ai paragrafi 1, 2 e 3 dell'articolo 155 della direttiva non solo prima di adottare opportune misure per prevenire nuove irregolarità (quindi misure *prospettive* come il divieto di stipulare nuovi contratti di assicurazione nel suo territorio), ma anche prima di adottare le misure per reprimere le irregolarità (quindi le sanzioni amministrative *retrospettive*). Questa variante interpretativa pone l'accento sull'interpretazione dell'espressione «*o reprimere*» contenuta nell'articolo 155, paragrafo 3, della direttiva Solvibilità II (in inglese: *or penalise*, in francese.: *ou réprimer*), da cui si può dedurre, almeno in talune versioni linguistiche, che anche la sottoposizione dell'impresa di assicurazione a sanzioni da parte dell'autorità di vigilanza dello Stato ospitante è subordinata all'esaurimento della procedura di notifica e di regolarizzazione. In questa variante interpretativa, i paragrafi 5 e 6 dell'articolo 155 della direttiva non fanno altro che confermare il successivo potere sanzionatorio dell'autorità di vigilanza dello Stato ospitante se l'autorità di vigilanza dello Stato di origine non ha adottato le misure appropriate o se l'impresa di assicurazione non ha posto rimedio alla situazione sulla base di tali misure.
- 24 Per quanto riguarda la **seconda variante interpretativa**, essa pone, invece, l'accento sul tenore letterale dell'articolo 155, paragrafi 5 e 6, della direttiva solvibilità II, che può altresì essere interpretato nel senso che conferma a priori (senza alcuna condizione) il potere di vigilanza e di esecuzione delle autorità di vigilanza dei singoli Stati membri ospitanti. Non è quindi necessario esaurire la procedura di cui all'articolo 155, paragrafi 1, 2 e 3, della direttiva Solvibilità II. Il tenore letterale non osta a tale interpretazione, poiché, ai sensi del paragrafo 5, i paragrafi 1, 2 e 3 non pregiudicano *il potere degli Stati membri di sanzionare le infrazioni sul proprio territorio* (in inglese: *penalise infringements within their territories*; in francese: *sanctionner les infractions sur leur territoire*); e, ai sensi

del paragrafo 6, le autorità di vigilanza di detto Stato membro ospitante possono *applicare le sanzioni amministrative nazionali previste per l'infrazione* (in inglese: *apply the national administrative penalties prescribed for that infringement by way of enforcement*, in francese: *mettre à exécution les sanctions administratives nationales prévues pour cette infraction*).

- 25 In questa seconda variante interpretativa, la procedura di notifica e di regolarizzazione di cui ai paragrafi 1, 2 e 3 dell'articolo 155 della direttiva costituisce una condizione soltanto per l'adozione di misure appropriate per prevenire nuove irregolarità (vale a dire misure prospettive come il divieto di conclusione di nuovi contratti di assicurazione sul suo territorio) ma non subordina la possibilità per le autorità di vigilanza dello Stato ospitante di sanzionare direttamente, separatamente ed efficacemente gli illeciti amministrativi commessi sul suo territorio.
- 26 Tale interpretazione è corroborata, ad esempio, dalla versione in lingua francese della direttiva che, all'articolo 155, paragrafo 3, utilizza le nozioni *prévenir ou réprimer de nouvelles irrégularités*, vale a dire prevenire o reprimere nuovi irregolarità (errori). La versione francese della direttiva si concentra quindi, al paragrafo 3, esclusivamente su misure prospettive e non su sanzioni retrospettive.
- 27 Tale interpretazione è corroborata anche dal parere (comunque non motivato più dettagliatamente) contenuto nella citata sentenza della Corte di giustizia nella causa C-518/06, *Commissione/Italia* (punto 120), che, per quanto riguarda l'articolo 40, paragrafo 7, della terza direttiva assicurazione non vita, ha confermato il potere dello Stato membro ospitante di sanzionare le violazioni commesse sul proprio territorio, senza che la CGUE abbia preso in considerazione l'obbligo di previo esaurimento della procedura di notifica e di regolarizzazione prevista ai paragrafi 3, 4 e 5, dell'articolo 40, allora vigente, della terza direttiva assicurazione non vita.
- 28 In conclusione, il Nejvyšší správní soud osserva di essere altresì a conoscenza della sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 27 aprile 2017, nella causa *Onix Asigurări SA*, C-559/15, ECLI:EU:C:2017:316. Tuttavia, secondo il Nejvyšší správní soud (Corte amministrativa suprema), tale sentenza non fornisce alcuna risposta alle questioni pregiudiziali sollevate, poiché verte sull'articolo 40, paragrafo 6, della terza direttiva assicurazione non vita (equivalente all'attuale articolo 155, paragrafo 4, della direttiva solvibilità II), vale a dire sulla possibilità di adottare i provvedimenti necessari nei casi di urgenza (emergenza) che sono prospettivi e sono provvedimenti cautelari temporanei (punto 52 della sentenza). Essa non riguarda quindi le questioni di competenza delle autorità in materia di sanzioni amministrative che sono oggetto della presente causa.

#### IV. Conclusioni

- 29 Per i motivi sopra esposti, il Nejvyšší správní soud (Corte amministrativa suprema) ha sottoposto alla Corte di giustizia le questioni pregiudiziali esposte nel dispositivo I della presente ordinanza.

[OMISSIS]

[OMISSIS] [procedura nazionale, data, firma]

DOCUMENTO DI LAVORO