

Causa C-278/22

Domanda di pronuncia pregiudiziale

Data di deposito:

22. aprile 2022

Giudice del rinvio:

Upravni sud u Zagrebu (Croazia)

Data della decisione di rinvio:

12 aprile 2022

Ricorrente:

ANTERA d.o.o.

Resistente:

Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga

(omissis)

L'Upravni sud u Zagrebu (Tribunale amministrativo di Zagabria, Croazia) (omissis), nell'ambito di una controversia amministrativa tra la ricorrente: ANTERA d.o.o., (omissis) Zagabria (omissis),

(omissis)

e la convenuta: Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga Republike Hrvatske (Agenzia croata di vigilanza sui servizi finanziari della Repubblica di Croazia) (omissis), Zagabria, (omissis),

(omissis)

presenta una **domanda di interpretazione dell'articolo 49 TFUE e dell'articolo 2, paragrafo 2, della DIRETTIVA 2006/123/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno (GU 2006, L 376, pag. 36) (omissis)**

Oggetto della controversia nel procedimento principale e circostanze rilevanti

1. La ricorrente, ANTERA d.o.o., (omissis) Zagabria (omissis), ha intentato una causa dinanzi a questo tribunale per valutare la legittimità della decisione dell'Agencia croata di vigilanza sui servizi finanziari (omissis) del 14 febbraio 2019 (in prosieguo: la «decisione impugnata»).
2. La decisione impugnata vieta alla ricorrente di svolgere attività di leasing senza autorizzazione all'esercizio di tale tipo di attività. Con la medesima decisione è stato imposto alla ricorrente di presentare alla convenuta, per dimostrare di aver ottemperato alla decisione stessa, una relazione in merito alle misure adottate, unitamente agli elementi di prova su cui si basano le allegazioni contenute nella relazione stessa, ossia produrre, entro un termine di otto giorni dalla ricezione della decisione di cui trattasi, la prova del deposito presso il registro delle imprese dell'istanza di cancellazione dell'attività di «leasing di autoveicoli», «noleggio di autovetture o camion (con e senza conducente) e leasing degli stessi» e «noleggio di biciclette, scooter e simili e leasing degli stessi».
3. È pacifico tra le parti che la ricorrente è una società figlia di una società madre con sede in un altro Stato membro, ove quest'ultima presta servizi dello stesso tipo di quelli di cui trattasi nel caso di specie. È altresì pacifico tra le parti che la ricorrente è stata registrata nella Repubblica di Croazia per la prestazione dei servizi summenzionati senza aver ottenuto per gli stessi l'autorizzazione della convenuta, conformemente all'articolo 8, paragrafo 1, dello Zakon o leasingu (legge sul leasing).
4. Nel corso di un controllo speciale effettuato dalla convenuta è stato accertato che la ricorrente aveva stipulato tre contratti (per quattro veicoli) di noleggio a lungo termine, dopodiché, su specifica richiesta dei clienti, si è procurata taluni veicoli acquistandoli da rivenditori, ne ha in tal modo acquisito la proprietà e li ha consegnati ai clienti ai fini del loro utilizzo.
5. È sulla base di tali circostanze che la convenuta ha ritenuto che un siffatto modello commerciale fosse, in sostanza, un leasing, e che la società di cui trattasi svolgesse sostanzialmente un'attività di leasing in assenza di valida autorizzazione.
6. Contrariamente alla tesi della convenuta, sulla quale è basata altresì la decisione impugnata, la ricorrente ritiene che il descritto comportamento della convenuta abbia leso i suoi diritti garantiti dall'acquis dell'Unione europea. A suo avviso, la Repubblica di Croazia non poteva affatto assimilare l'istituto del leasing operativo a un servizio finanziario e, di conseguenza, non poteva sottoporre la prestazione di servizi di leasing operativo, né la prestazione di servizi di autonoleggio, alla supervisione della convenuta (HANFA), in conformità all'ambito dei poteri conferiti alla convenuta dallo Zakon o Hrvatskoj agenciji za

nadzor financijskih usluga (legge sull'Agenzia croata di vigilanza sui servizi finanziari).

Diritto croato applicabile

7. L'articolo 15, paragrafo 1, della legge sull'Agenzia croata di vigilanza sui servizi finanziari (Narodne novine, nn. 140/05, 154/11 e 12/12; in prosieguo: la «legge sull'Agenzia croata di vigilanza sui servizi finanziari»), dispone che, nell'esercizio di pubblici poteri, l'Agenzia è autorizzata ad adottare disposizioni di applicazione a norma della legge stessa, delle leggi che disciplinano i mercati dei capitali, i fondi di investimento e altri fondi, l'acquisizione di partecipazioni in società per azioni, le società di assicurazione pensionistica, l'assicurazione e la riassicurazione e i servizi finanziari, nonché a norma di altre leggi qualora queste ultime lo prevedano.

8. L'articolo 15, paragrafo 2 della legge sull'Agenzia croata di vigilanza sui servizi finanziari dispone che, **nell'esercizio di pubblici poteri, l'Agenzia è abilitata vigilare sulle attività dei soggetti sottoposti a controllo ai sensi delle disposizioni del paragrafo 1 dell'articolo stesso**, nonché sulle attività delle persone giuridiche che svolgono attività di factoring, a meno che non siano svolte dalle banche nell'ambito della loro attività registrata, ed è abilitata ad imporre provvedimenti diretti a rimediare alle illegittimità e alle irregolarità constatate.

9. Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1 dello Zakon o leasingu (legge sul leasing, Narodne novine, n.141/13; in prosieguo: la «legge sul leasing») una società di leasing è una società commerciale con sede nella Repubblica di Croazia, **iscritta nel registro delle imprese sulla base di un'autorizzazione a svolgere attività di leasing rilasciata dall'Agenzia alle condizioni stabilite dalla legge stessa.**

10. L'articolo 4, paragrafo 1 della legge sul leasing dispone che l'operazione di leasing costituisce un'operazione giuridica in cui il concedente del leasing acquista il bene oggetto del leasing da un fornitore, in modo tale da ottenere il diritto di proprietà sul bene stesso, e autorizza l'utilizzatore ad usufruire di tale oggetto per un tempo determinato, mentre l'utilizzatore si impegna a versare un corrispettivo a tal fine.

10. A norma dell'articolo 5, paragrafo 1 della legge sul leasing, tenuto conto del contenuto e delle caratteristiche dell'operazione di leasing, il leasing può essere un leasing finanziario o un leasing operativo.

11. Člankom 5. stavkom 2. L'articolo 5, paragrafo 2, della legge sul leasing prevede che l'operazione di leasing finanziario è un'operazione giuridica in cui l'utilizzatore, durante il periodo di utilizzo del bene oggetto del leasing, versa al concedente un corrispettivo che tiene conto dell'intero valore del bene oggetto del leasing, sopporta i costi di ammortamento di tale bene e può, mediante opzione d'acquisto, acquisire il diritto di proprietà su tale bene ad un prezzo determinato,

inferiore, al momento dell'esecuzione di tale opzione, al valore reale che il bene oggetto del leasing ha in quel momento, posto che i rischi e i benefici connessi alla proprietà del bene stesso sono, in gran parte, trasferiti all'utilizzatore.

12. L'articolo 5, paragrafo 3, della legge sul leasing prevede che l'operazione di leasing operativo è un'operazione giuridica in cui l'utilizzatore, durante il periodo di utilizzo del bene oggetto del leasing, versa al concedente un determinato corrispettivo che non deve tener conto dell'intero valore del bene oggetto del leasing, il concedente sopporta le spese di ammortamento dell'oggetto di cui trattasi e l'utilizzatore non dispone di un'opzione contrattuale di acquisto, mentre i rischi e i benefici connessi alla proprietà del bene restano in gran parte in capo al concedente, ossia non sono trasferiti in capo all'utilizzatore.

13. L'articolo 6, paragrafo 1, della legge sul leasing dispone che **le attività di leasing possono essere effettuate: da una società di leasing di cui all'articolo 3 della legge stessa**, da una società di leasing di uno Stato membro di cui all'articolo 46 della medesima legge e da una società figlia di una società di leasing di uno Stato terzo ai sensi dell'articolo 48 della legge di cui trattasi.

Diritto dell'Unione

14. L'articolo 49, paragrafo 1, TFUE dispone che le restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro vengono vietate e che tale divieto si estende altresì alle restrizioni relative all'apertura di agenzie, succursali o filiali, da parte dei cittadini di uno Stato membro stabiliti sul territorio di un altro Stato membro.

15. A norma dell'articolo 49, paragrafo 2, TFUE, la libertà di stabilimento importa l'accesso alle attività autonome e al loro esercizio, nonché la costituzione e la gestione di imprese e in particolare di società ai sensi dell'articolo 54, secondo comma, alle condizioni definite dalla legislazione del paese di stabilimento nei confronti dei propri cittadini, fatte salve le disposizioni del capo relativo ai capitali.

16. Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno (in prosieguo: la «direttiva 2006/123/CE») la direttiva stessa si applica ai servizi forniti da prestatori stabiliti in uno Stato membro.

17. L'articolo 2, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2006/123/CE dispone che la direttiva non si applica alle attività seguenti: **i servizi finanziari** quali l'attività bancaria, il credito, l'assicurazione e la riassicurazione, le pensioni professionali o individuali, i titoli, gli investimenti, i fondi, i servizi di pagamento e quelli di consulenza nel settore degli investimenti, compresi i servizi di cui all'allegato I della direttiva 2006/48/CE.

18. Il considerando 33 della direttiva 2006/123/CE precisa che tra i servizi oggetto della direttiva stessa rientrano numerose attività in costante evoluzione, fra le quali figurano: i servizi alle imprese, quali i servizi di consulenza manageriale e gestionale, i servizi di certificazione e di collaudo, i servizi di gestione delle strutture, compresi i servizi di manutenzione degli uffici, i servizi di pubblicità o i servizi connessi alle assunzioni e i servizi degli agenti commerciali. Sono oggetto della direttiva in parola anche i servizi prestati sia alle imprese sia ai consumatori, quali i servizi di consulenza legale o fiscale, i servizi collegati con il settore immobiliare, come le agenzie immobiliari, l'edilizia, compresi i servizi degli architetti, la distribuzione, l'organizzazione di fiere, **il noleggio di auto**, le agenzie di viaggi. Nell'ambito di applicazione della direttiva rientrano altresì i servizi ai consumatori, quali i servizi nel settore del turismo, compresi i servizi delle guide turistiche, i servizi ricreativi, i centri sportivi, i parchi di divertimento e, nella misura in cui non sono esclusi dall'ambito di applicazione della direttiva, i servizi a domicilio, come l'assistenza agli anziani. Queste attività possono riguardare servizi che richiedono la vicinanza del prestatore e del destinatario della prestazione, servizi che comportano lo spostamento del destinatario o del prestatore e servizi che possono essere prestati a distanza, anche via Internet.

19. L'allegato I della direttiva 2013/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento, che modifica la direttiva 2002/87/CE e abroga le direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE (in prosieguo: la «direttiva 2013/36/UE»), contiene l'elenco delle attività che beneficiano del mutuo riconoscimento; al suo punto 3 è citato esclusivamente il leasing finanziario (e non invece il leasing operativo).

Motivazione della domanda di pronuncia pregiudiziale

29. Alla luce delle summenzionate norme giuridiche, l'Upravni sud u Zagrebu (Tribunale amministrativo di Zagabria) osserva che la direttiva 2013/36/UE, che disciplina l'attività degli istituti di credito, menziona esclusivamente il leasing finanziario, mentre il leasing operativo non è disciplinato dalla stessa.

30. Ricorrendo ad un argomento a contrario, se la citata direttiva 2013/36/UE precisa che nei servizi finanziari rientra solo il leasing finanziario, al leasing operativo dovrebbe allora applicarsi la direttiva 2006/123/CE.

31. Dalle citate disposizioni dell'articolo 2 e dal considerando 33 della direttiva 2006/123/CE risulta chiaramente che tale direttiva non riguarda il leasing finanziario, bensì riguarda un'ampia gamma di servizi che ricomprende numerose attività, fra le quali figura il noleggio di auto, che possono essere considerate come un leasing operativo.

32. Questo tribunale osserva che dalle citate disposizioni del diritto nazionale risulta che la Repubblica di Croazia (con riferimento al controllo effettuato dalla convenuta) ha equiparato il leasing operativo a un servizio finanziario, mentre,

alla luce del diritto dell'Unione, un servizio siffatto non è qualificabile come servizio finanziario.

33. Questo tribunale precisa che, secondo una giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia dell'Unione europea, costituisce una restrizione alla libertà di stabilimento sancito dall'articolo 49 TFUE ogni provvedimento nazionale che, pur se applicabile senza discriminazioni in base alla cittadinanza, ostacoli o renda meno allettante l'esercizio, da parte dei cittadini dell'Unione, della libertà di stabilimento garantita dal Trattato. Nel caso specifico, la normativa nazionale è idonea ad ostacolare o dissuadere la ricorrente e i soggetti di altri Stati membri che intendano stabilirsi nella Repubblica di Croazia dall'esercitare un'attività commerciale di noleggio o di leasing operativo.

Questione pregiudiziale

39. L'Upravni sud u Zagrebu (Tribunale amministrativo di Zagabria) nutre pertanto dubbi sull'interpretazione del diritto dell'Unione europea quanto alla questione se la norma che prevede un controllo su un servizio di noleggio operativo da parte dell'Agenzia croata di vigilanza sui servizi finanziari renda meno attraente il mercato della Repubblica di Croazia dal punto di vista dell'esercizio della libertà di stabilimento garantita dai trattati istitutivi.

40. Al fine di potersi pronunciare in merito a tale argomento della ricorrente, l'Upravni sud u Zagrebu (Tribunale amministrativo di Zagabria), ai sensi dell'articolo 45, paragrafo 2, punto 1, dello Zakon o upravnim sporovima (legge sul contenzioso amministrativo) (Narodne novine, n. 20/10, 143/12, 152/14, 29/17 e 110/21), con ordinanza (omissis) del 12 aprile 2022 ha sospeso il procedimento amministrativo e sottopone alla Corte di giustizia una questione riguardante l'interpretazione del diritto dell'Unione:

1. Se i servizi di leasing operativo e/o di noleggio a lungo termine di autoveicoli rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva 2006/123/CE (direttiva servizi), come indicato nel Manuale per l'attuazione della direttiva servizi, del 13 marzo 2008, pubblicato dalla Direzione generale della Commissione europea del mercato interno e dei servizi. Se un soggetto che esercita attività di leasing operativo (e non invece attività di leasing finanziario) e/o attività di noleggio a lungo termine di autoveicoli sia da considerarsi come un ente finanziario ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, punto 26, del regolamento (UE) n. 575/2013.

2. In caso di risposta affermativa alla prima questione e di risposta negativa alla seconda questione supra, se sia compatibile con l'articolo 49 TFUE, in combinato disposto con gli articoli da 9 a 13 della direttiva 2006/123/CE, il fatto che l'Agenzia croata di vigilanza sui servizi finanziari (HANFA) sia autorizzata a effettuare controlli, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, dello Zakon o leasingu (legge sul leasing), sulla prestazione di servizi di leasing operativo e/o di servizi di noleggio a lungo termine di

autoveicoli, e che sia autorizzata a imporre requisiti e restrizioni supplementari alle imprese coinvolte in tali attività.

3. Se l'articolo 49 TFUE e le disposizioni degli articoli da 9 a 13 della direttiva 2006/123/CE, in circostanze come quelle di cui alla presente controversia, in cui una società madre di uno Stato membro, tramite una società figlia in un altro Stato membro, intende fornire servizi di natura identica a quelli che fornisce nello Stato membro di origine, debbano essere interpretati in modo da consentire alla normativa nazionale (legge sul leasing) di imporre requisiti e restrizioni supplementari alla società figlia, rendendo così più difficile/meno allettante l'esercizio delle attività di cui trattasi.

(omissis)

DOCUMENTO DI LAVORO