



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
MACIEJ SZPUNAR
presentate l'11 maggio 2023¹

Causa C-278/22

**AUTOTECHNICA FLEET SERVICES d.o.o.,
già ANTERRA d.o.o.**

contro

Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dall'Upravni sud u Zagrebu (Tribunale amministrativo, Zagabria, Croazia)]

«Rinvio pregiudiziale – Libertà di stabilimento – Libera prestazione dei servizi – Ambito di applicazione della direttiva 2006/123/CE – Articolo 2, paragrafo 2, lettera b) – Servizi finanziari – Leasing finanziario e operativo – Articoli 9 e 10 – Obbligo di ottenere un'autorizzazione da un'agenzia di vigilanza»

I. Introduzione

1. La presente domanda di pronuncia pregiudiziale dell'Upravni sud u Zagrebu (Tribunale amministrativo, Zagabria, Croazia) riguarda essenzialmente l'ambito di applicazione della direttiva 2006/123/CE², nota anche come «direttiva servizi». A una società che noleggia automobili ai propri clienti è stato ingiunto di cessare la propria attività a causa dell'assenza di una valida autorizzazione per offrire servizi finanziari.

2. In passato la Corte ha affrontato più volte la questione delle varie forme di leasing, in particolare nel contesto dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) e del diritto in materia di protezione dei consumatori. Tuttavia, questo è il primo caso in cui il leasing deve essere esaminato nel contesto della direttiva 2006/123.

3. Nelle presenti conclusioni suggerirò alla Corte che attività come quelle oggetto del procedimento principale, che consistono nell'offerta di ciò che è noto come «leasing operativo», non sono escluse dall'ambito di applicazione della direttiva 2006/123; esse non costituiscono servizi finanziari ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera b), di detta direttiva. Di conseguenza, uno Stato membro non può prevedere un regime di autorizzazione gestito da un'agenzia incaricata della vigilanza dei mercati finanziari.

¹ Lingua originale: l'inglese.

² Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno (GU 2006, L 376, pag. 36).

II. Contesto normativo

A. Diritto dell'Unione europea

1. Direttiva 2006/123

4. Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2006/123, quest'ultima non si applica ai «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 [del Parlamento europeo e del consiglio del 14 giugno 2006, relativa all'accesso all'attività degli enti creditizi ed al suo esercizio (GU 2006, L 177, pag. 1)]».

5. La sezione 1 del capo III³ della direttiva 2006/123 è dedicata alle «[a]utorizzazioni» e contiene gli articoli da 9 a 13.

6. L'articolo 9 della direttiva 2006/123, intitolato «Regimi di autorizzazione», al paragrafo 1 prevede quanto segue:

«Gli Stati membri possono subordinare l'accesso ad un'attività di servizio e il suo esercizio ad un regime di autorizzazione soltanto se sono soddisfatte le condizioni seguenti:

- a) il regime di autorizzazione non è discriminatorio nei confronti del prestatore;
- b) la necessità di un regime di autorizzazione è giustificata da un motivo imperativo di interesse generale;
- c) l'obiettivo perseguito non può essere conseguito tramite una misura meno restrittiva, in particolare in quanto un controllo a posteriori interverrebbe troppo tardi per avere reale efficacia».

7. Ai sensi dell'articolo 10 («Condizioni di rilascio dell'autorizzazione») della direttiva 2006/123:

«1. I regimi di autorizzazione devono basarsi su criteri che inquadrino l'esercizio del potere di valutazione da parte delle autorità competenti affinché tale potere non sia utilizzato in modo arbitrario.

2. I criteri di cui al paragrafo 1 sono:

- a) non discriminatori;
- b) giustificati da un motivo imperativo di interesse generale;
- c) commisurati all'obiettivo di interesse generale;
- d) chiari e inequivocabili;

³ Il capo III della direttiva 2006/123 riguarda la libertà di stabilimento dei prestatori di servizi.

- e) oggettivi;
- f) resi pubblici preventivamente;
- g) trasparenti e accessibili.

3. Le condizioni di rilascio dell'autorizzazione relativa ad un nuovo stabilimento non rappresentano un doppione di requisiti e controlli equivalenti o sostanzialmente comparabili, quanto a finalità, a quelli ai quali il prestatore è già assoggettato in un altro Stato membro o nello stesso Stato membro. I punti di contatto di cui all'articolo 28, paragrafo 2, e il prestatore assistono l'autorità competente fornendo le informazioni necessarie in merito a questi requisiti.

4. L'autorizzazione permette al prestatore di accedere all'attività di servizi o di esercitarla su tutto il territorio nazionale, anche mediante l'apertura di rappresentanze, succursali, filiali o uffici, tranne nei casi in cui la necessità di un'autorizzazione specifica o di una limitazione dell'autorizzazione ad una determinata parte del territorio per ogni stabilimento sia giustificata da un motivo imperativo di interesse generale.

5. L'autorizzazione è concessa non appena da un adeguato esame risulti che le condizioni stabilite per ottenere l'autorizzazione sono soddisfatte.

6. Salvo nel caso del rilascio di un'autorizzazione, qualsiasi decisione delle autorità competenti, ivi compreso il diniego o il ritiro di un'autorizzazione deve essere motivata, e poter essere oggetto di un ricorso dinanzi a un tribunale o ad un'altra istanza di appello.

7. Il presente articolo non mette in discussione la ripartizione di competenze, a livello locale o regionale, delle autorità degli Stati membri che concedono tale autorizzazione».

B. Diritto croato

8. L'articolo 15, paragrafo 1, dello *Zakon o Hrvatskoj agenciji za nadzor financijskih usluga* (legge che disciplina l'Agenzia croata di vigilanza sui servizi finanziari) (*Narodne novine*, n. 140/05, n. 154/11 e n. 12/12) dispone che, nell'esercizio di pubblici poteri, la Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga (Agenzia croata di vigilanza sui servizi finanziari; in prosieguo: 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.

9. L'articolo 15, paragrafo 2, della legge che disciplina l'Agenzia croata di vigilanza sui servizi finanziari dispone che, nell'esercizio di pubblici poteri, l'Agenzia è abilitata a 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 queste ultime non siano svolte da banche nell'ambito della loro attività registrata. L'Agenzia è inoltre abilitata ad imporre provvedimenti diretti a rimediare alle illegittimità e alle irregolarità constatate.

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

11. L'articolo 4, paragrafo 1, della legge citata 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.

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

13. 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 un'opzione d'acquisto, acquisire il diritto di proprietà su tale bene ad un prezzo determinato, che, al momento dell'esecuzione di tale opzione, è inferiore al valore reale che il bene oggetto del leasing ha in quel momento. I rischi e i benefici connessi alla proprietà del bene stesso sono, in gran parte, trasferiti all'utilizzatore.

14. L'articolo 5, paragrafo 3, della legge sul leasing stabilisce 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.

15. 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.

III. Fatti, procedimento nazionale e questioni pregiudiziali

16. L'AUTOTECHNICA FLEET SERVICES (in prosieguo: l'«Autotechnica») è una società registrata in Croazia che svolge 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». Si tratta di una società figlia di una società madre con sede in un altro Stato membro dell'Unione, ove quest'ultima presta servizi della stessa natura di quelli di cui trattasi nel caso di specie.

17. L'Agenzia ha riscontrato, nel corso di un controllo speciale riguardante l'Autotechnica, che tale società 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. Sulla base di questi fatti, l'Agenzia ha ritenuto che l'Autotechnica svolgesse, in sostanza, un'attività di leasing in assenza di valida autorizzazione. Di conseguenza, con decisione del 14 febbraio 2019 (in prosieguo: la «decisione impugnata»), essa ha vietato all'Autotechnica di svolgere attività di leasing senza una valida autorizzazione.

18. L'Autotechnica ha proposto ricorso dinanzi al giudice del rinvio chiedendo l'annullamento della decisione. Essa sostiene che vi è stata una violazione dei diritti che, a suo avviso, le derivano dal diritto dell'Unione, in quanto la Repubblica di Croazia non poteva assimilare il leasing operativo a un servizio finanziario, con la conseguenza che la prestazione di siffatti servizi, quali il leasing di autoveicoli, non doveva essere sottoposta alla vigilanza dell'Agenzia.

19. Il giudice del rinvio osserva che la direttiva 2013/36/UE⁴ riguarda esclusivamente il leasing finanziario, mentre il leasing operativo non è disciplinato dalla stessa. Sarebbe quindi opportuno, ragionando *a contrario*, applicare le disposizioni della direttiva 2006/123 al leasing operativo. Dal considerando 33 e dall'articolo 2 di quest'ultima direttiva si evince che essa copre un'ampia gamma di servizi, tra cui il noleggio di automobili, che può essere considerato come un leasing operativo.

20. Il giudice del rinvio aggiunge che la normativa croata di cui trattasi nel procedimento principale è idonea a ostacolare o dissuadere l'Autotechnica e i soggetti di altri Stati membri che intendono stabilirsi in Croazia dall'esercitare un'attività commerciale di noleggio o di leasing operativo, con la conseguenza che tale normativa potrebbe non essere conforme ai requisiti derivanti dall'articolo 49 TFUE.

21. È in siffatto contesto che, con ordinanza del 12 aprile 2022, pervenuta presso la cancelleria della Corte il 22 aprile 2022, l'Upravni sud u Zagrebu (Tribunale amministrativo, Zagabria) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte di giustizia le seguenti questioni pregiudiziali:

- «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 (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 [del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento e che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 (GU 2013, L 176, pag. 1)].
2. In caso di risposta affermativa alla [prima parte della] prima questione e di risposta negativa alla seconda [parte della prima] 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] sia autorizzata a effettuare controlli, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, dello

⁴ Direttiva 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 (GU 2013, L 176, pag. 338).

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 (...), 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».

22. Le parti nel procedimento principale, il governo croato e il governo dei Paesi Bassi, nonché la Commissione europea hanno presentato osservazioni scritte. Tutte le parti, ad eccezione del governo dei Paesi Bassi, hanno partecipato all'udienza tenutasi il 1° marzo 2023.

IV. Analisi

A. Sulla prima questione

23. Con la prima questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se il leasing operativo costituisca un «servizio finanziario» ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2006/123 e se tale servizio debba essere prestato da un «ente finanziario» ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, punto 26, del regolamento n. 575/2013.

1. Classificazione dei contratti di leasing nel diritto nazionale

24. Dalla questione emerge che il giudice del rinvio distingue tre diverse tipologie di situazione: servizi di noleggio di autoveicoli, leasing operativo e leasing finanziario. Tali nozioni traggono tutte origine dal diritto civile nazionale. Esse non sono ancora state armonizzate da parte dell'Unione europea, il che implica che non sono positivamente definite a livello dell'Unione. È quindi opportuno, a titolo introduttivo e ai fini delle presenti conclusioni, chiarire brevemente dette nozioni.

25. Un confronto esaustivo tra i diversi codici civili nazionali in materia di contratti di noleggio, di leasing operativo e di leasing finanziario non rientra nell'ambito della presente causa. Tuttavia, si può affermare che, mentre i contratti di noleggio sono stati per secoli una materia centrale del diritto civile nazionale e dei relativi codici, così non è stato per i contratti di leasing (operativo o finanziario). Il motivo è che i suddetti contratti di leasing rispondono a esigenze emerse solo negli ultimi decenni, come cercherò di illustrare qui di seguito, in particolare nel contesto dei contratti riguardanti autoveicoli.

26. I servizi di noleggio di autoveicoli sono la categoria di tali servizi più semplice da comprendere dal punto di vista giuridico ed economico. Vi è un unico rapporto (giuridico): A, proprietario di un'autovettura, la noleggia dietro corrispettivo a B, che ne ha il possesso temporaneo. In genere, le autovetture vengono noleggiate a breve termine. Ciò può avvenire in un contesto professionale, come ad esempio per viaggi di lavoro, o nel contesto delle attività del tempo libero, come ad esempio durante le vacanze. Il noleggio di autovetture tende a essere effettuato

indipendentemente dal fatto che chi noleggia un veicolo sia proprietario di un'automobile «nella vita reale»⁵.

27. I contratti di leasing finanziario seguono una logica diversa: la persona desidera avere a disposizione un'autovettura, in modo permanente (cioè giorno e notte) e per un determinato periodo di tempo. Tali contratti non rispondono a esigenze di breve termine (lavoro o vacanze), ma piuttosto a esigenze di medio-lungo termine e, soprattutto, quotidiane. La persona vorrebbe utilizzare l'autovettura, quando le fa comodo, per gli scopi quotidiani. La questione relativa a chi sia effettivamente il proprietario dell'autovettura diventa secondaria. Ciò che conta è che l'auto sia messa a disposizione di qualcuno che possa poi effettivamente utilizzarla.

28. In un contratto di leasing operativo, l'utilizzatore (colui che usa l'autovettura) non si assume alcun rischio relativo alla proprietà o al valore residuo. Il concedente (il proprietario dell'autovettura) mantiene la proprietà dell'auto ed è responsabile della manutenzione e delle riparazioni. Al termine del contratto, l'utilizzatore restituisce l'autovettura al concedente. In un contratto di leasing finanziario, invece, l'utilizzatore assume il possesso e i rischi di valore residuo. In genere, il concedente acquista l'autovettura su ordine dell'utilizzatore e gliela concede in leasing per un periodo di tempo determinato, solitamente diversi anni. L'utilizzatore paga un canone periodico ed è responsabile della manutenzione e delle riparazioni. Al termine del contratto, l'utilizzatore ha generalmente la possibilità di acquistare l'autovettura per il suo valore residuo.

29. A titolo esemplificativo, il leasing operativo funziona solitamente nel modo seguente: A desidera un'autovettura, generalmente per uso quotidiano. A tal fine, A si rivolge a B, un professionista, in genere un concessionario di auto o, come nel caso in esame, un'impresa specializzata nel mettere a disposizione dei clienti autovetture per un determinato periodo di tempo. B ha già pronta nel suo parco auto l'autovettura oppure, come è più probabile, si procurerà l'autovettura in base ai desideri di A, che sarà poi concessa in leasing a quest'ultimo.

30. B è il proprietario dell'autovettura, nel senso giuridico del termine. A utilizza l'autovettura e paga un corrispettivo per l'utilizzo. Nel contratto tra A e B sono stabilite diverse altre condizioni, come, ad esempio, un chilometraggio massimo e i corrispettivi da pagare se tale chilometraggio viene superato. Alla fine del periodo stabilito nel contratto, l'autovettura è restituita a B. L'aspetto essenziale è che i pagamenti effettuati da A non corrispondono all'ammortamento del valore dell'autovettura. In altre parole, B si assume il rischio economico in relazione alla sua capacità di riutilizzare, noleggiare nuovamente o rivendere il veicolo.

31. Il leasing finanziario segue uno schema diverso. L'accordo iniziale è simile a quello del leasing operativo (v. paragrafo 29 supra). L'aspetto che distingue i due tipi di leasing è rappresentato dall'ammortamento del veicolo attraverso i pagamenti tra A e B. In genere, nel leasing finanziario al termine del periodo stabilito il veicolo viene «riscattato» e la proprietà viene trasferita da B ad A oppure A ha la possibilità di acquisire il veicolo dietro pagamento di una somma finale. La seconda opzione è quella prevalente, nel senso che anche il leasing finanziario non è necessariamente finalizzato all'acquisto del veicolo. È logico che, se l'acquisto del veicolo fosse al centro delle intenzioni delle parti, queste ultime opterebbero per un regolare contratto di vendita con pagamento dilazionato.

⁵ Anche se le statistiche indicano che al giorno d'oggi probabilmente lo è. Infatti, nel 2020, secondo le statistiche di Eurostat, il tasso di motorizzazione nell'Unione europea era di 0,53 autovetture per abitante, v. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20220727-1>.

32. In sintesi, il leasing – operativo o finanziario – ha lo scopo di mettere un'autovettura a disposizione di un cliente affinché questa possa essere utilizzata. Questo è il motivo per cui, negli ordinamenti giuridici nazionali, il leasing, e in particolare il leasing operativo, è tipicamente considerato come un contratto di noleggio con talune specificità.

33. In altre parole, sebbene i contratti di leasing operativo comportino, a seconda dei casi, elementi di locazione, vendita e prestito, essi tendono a essere trattati principalmente come contratti di locazione⁶, dato che il fulcro del contratto, conformemente alle intenzioni delle parti, è l'aspetto della locazione. In alcuni casi, il leasing operativo e il leasing finanziario sono addirittura trattati allo stesso modo dal diritto civile nazionale⁷.

34. Infine, per concludere questa parte, sulla base delle informazioni di cui dispone la Corte, si può ritenere che il leasing operativo effettuato dall'Autotechnica sia offerto secondo le modalità descritte ai paragrafi da 28 a 30 supra.

2. Sull'articolo 2, paragrafo 2, della direttiva 2006/123

35. Ciò ci conduce al cuore della prima questione: se il leasing operativo, alle condizioni quali quelle oggetto del procedimento principale, possa essere considerato un «servizio finanziario» ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2006/123.

36. La risposta è un perentorio «no».

37. L'oggetto della direttiva 2006/123 è definito al suo articolo 1 come l'istituzione di «disposizioni generali che permettono di agevolare l'esercizio della libertà di stabilimento dei prestatori nonché la libera circolazione dei servizi, assicurando nel contempo un elevato livello di qualità dei servizi stessi». La direttiva 2006/123 ha un campo di applicazione ampio, in quanto si applica, in linea di principio, a tutti i servizi forniti da prestatori stabiliti in uno Stato membro⁸. Le eccezioni, ossia i settori ai quali la direttiva 2006/123 non si applica, sono elencate all'articolo 2, paragrafo 2, di detta direttiva.

38. Seguendo la logica generale di regola ed eccezione alla base dell'intero mercato interno, tali eccezioni devono essere interpretate in modo restrittivo. Inoltre, sebbene inizialmente possa sembrare che l'elenco di attività di cui alle lettere da a) a l) dell'articolo 2, paragrafo 2, della direttiva 2006/123 non segua una logica intrinseca e costituisca un «miscuglio» casuale, dettato dalle scelte politiche del legislatore dell'Unione dell'epoca⁹, vorrei tuttavia sostenere che esso segue una logica giuridica. Le attività sono escluse per tre motivi: perché il legislatore dell'Unione ha deciso di seguire la logica sancita dal diritto primario¹⁰, perché, almeno in alcuni Stati membri,

⁶ Ciò si verifica, a titolo di esempio, in Spagna, v. sentenza del 19 gennaio 2000 del Tribunal Supremo (Corte suprema, Spagna) (STS 203/2000 - ECLI:ES:TS:2000:203). Lo stesso dicasi anche per la Germania; v. Pierson, T., «Grundlagen und Probleme des Finanzierungsleasings», in *Juristische Schulung*, 2021, pagg. da 8 a 12, a pag. 9. In Germania, anche il leasing finanziario è trattato principalmente nell'ambito dei codici di diritto civile relativi alla locazione.

⁷ Ciò si verifica, ad esempio, in Polonia, in cui il leasing comporta l'acquisizione del bene di cui trattasi.

⁸ V. articolo 2, paragrafo 1, della direttiva 2006/123.

⁹ Non è un segreto che il processo legislativo che ha portato all'adozione della direttiva 2006/123 sia stato arduo.

¹⁰ V., ad esempio, i servizi nel settore dei trasporti, ivi compresi i servizi portuali [lettera d) dell'articolo 2, paragrafo 2, della direttiva 2006/123] o le attività connesse con l'esercizio dei pubblici poteri [lettera i) del medesimo].

tendono a essere svolte da soggetti pubblici a causa della loro delicatezza¹¹ o perché sono state armonizzate a livello dell'Unione, rendendo così superflua l'applicazione della direttiva 2006/123. Esempi di quest'ultima categoria sono i servizi e le reti di comunicazione elettronica¹² e, direi, i servizi finanziari¹³. Ciò è confermato dal considerando 18 della direttiva 2006/123, in cui si afferma che i servizi finanziari dovrebbero essere esclusi dall'ambito di applicazione di tale direttiva, «essendo tali attività oggetto di una normativa [dell'Unione] specifica volta a realizzare, al pari della presente direttiva, un vero mercato interno dei servizi»¹⁴.

39. L'articolo 2, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2006/123 cita, a titolo esemplificativo¹⁵, tra i servizi finanziari ai quali la direttiva non si applica, 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 2013/36¹⁶. Il suddetto allegato elenca 15 attività che, ai sensi di tale direttiva, beneficiano del mutuo riconoscimento. Una di queste attività è il leasing finanziario¹⁷; il leasing operativo non viene menzionato nell'allegato.

40. Quest'ultima constatazione permette già di concludere che il leasing operativo non è considerato un servizio finanziario dal legislatore dell'Unione e che, di conseguenza, esso rientra nel campo di applicazione della direttiva 2006/123. Ciò è confermato anche dal Manuale per l'attuazione della direttiva servizi della Commissione, non vincolante ma comunque illustrativo, in cui si afferma che «[i] servizi che non costituiscono un servizio finanziario, quali i servizi di leasing operativo consistenti nel noleggio di beni, non rientrano in questa esclusione»¹⁸.

41. Anche altri argomenti depongono contro la qualificazione del leasing operativo come servizio finanziario.

¹¹ V., a titolo di esempio, le attività di azzardo [lettera h) dell'articolo 2, paragrafo 2, della direttiva 2006/123] o i servizi sociali riguardanti gli alloggi popolari, l'assistenza all'infanzia e il sostegno alle famiglie ed alle persone temporaneamente o permanentemente in stato di bisogno, forniti dallo Stato, da prestatori incaricati dallo Stato o da associazioni caritative riconosciute come tali dallo Stato [lettera j) del medesimo].

¹² V. lettera c) dell'articolo 2, paragrafo 2, della direttiva 2006/123.

¹³ V. lettera b) dell'articolo 2, paragrafo 2, della direttiva 2006/123.

¹⁴ Il resto del considerando rispecchia l'articolo 2, paragrafo 2, lettera b) della suddetta direttiva. Pertanto, tale esclusione dovrebbe riguardare tutti 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 2013/36.

¹⁵ Esistono altri atti di diritto derivato dell'Unione nel settore della tutela dei consumatori che definiscono cosa sia un «servizio finanziario» ai fini di ciascun atto. V. articolo 2, lettera b), della direttiva 2002/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 settembre 2002, concernente la commercializzazione a distanza di servizi finanziari ai consumatori e che modifica la direttiva 90/619/CEE del Consiglio e le direttive 97/7/CE e 98/27/CE (GU 2002, L 271, pag. 16), e l'articolo 2, punto 12), della direttiva 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, sui diritti dei consumatori, recante modifica della direttiva 93/13/CEE del Consiglio e la direttiva 1999/44/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 85/577/CEE del Consiglio e la direttiva 97/7/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU 2011, L 304, pag. 64). Secondo entrambe le disposizioni, per «servizio finanziario» si intende «qualsiasi servizio di natura bancaria, creditizia, assicurativa, servizi pensionistici individuali, di investimento o di pagamento». Tuttavia, queste definizioni non consentono di risolvere il problema giuridico che ci troviamo ad affrontare nel caso in esame, poiché non vanno oltre l'enumerazione di cui all'articolo 2, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2006/123.

¹⁶ Il testo della direttiva 2006/123 si riferisce qui alla direttiva 2006/48/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2006, relativa all'accesso all'attività degli enti creditizi ed al suo esercizio (GU 2006, L 177, pag. 1), precursore della direttiva 2013/36. Ai sensi dell'articolo 163 della direttiva 2013/36, i riferimenti alla direttiva 2006/48 devono essere intesi come riferimenti alla direttiva 2013/36.

¹⁷ V. allegato I della direttiva 2013/36, punto 3. Si deve rilevare in proposito che la versione linguistica francese fa eccezione, nel senso che si cita unicamente il «*crédit-bail*» senza ulteriori specificazioni. Ciò non modifica tuttavia la presente analisi giuridica, dal momento che le altre versioni linguistiche sono chiare nello specificare, in tale norma, che si tratta di «leasing finanziario».

¹⁸ V. Manuale per l'attuazione della direttiva servizi, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, punto 2.1.2, disponibile all'indirizzo <https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/a4987fe6-d74b-4f4f-8539-b80297d29715>.

42. Qualsiasi transazione commerciale comporta un elemento finanziario in senso lato, ossia il prezzo o il corrispettivo pagato per un bene o un servizio. Così, a titolo di esempio, per acquistare una bottiglia d'acqua al supermercato si deve pagare il relativo prezzo; per prendere un treno si deve pagare il biglietto, eppure le transazioni commerciali non costituiscono, per la maggior parte, servizi finanziari. La questione determinante è: dove è situato il centro di gravità? Ossia, il contratto ha per oggetto il puro e semplice acquisto o noleggio di un bene o di un servizio oppure il *finanziamento* dell'acquisizione di un bene o servizio?

43. Per quanto riguarda il leasing operativo, la risposta è chiara: lo scopo di un contratto è quello di noleggiare un'autovettura per un determinato periodo di tempo. Gli aspetti finanziari sono secondari e non possono, di per sé, portare alla classificazione del leasing operativo come servizio finanziario.

44. Come ultima ma importante osservazione vorrei sottolineare che al riguardo è irrilevante se, come sostiene l'Agenzia, il concedente acquisti l'autovettura per ordine dell'utilizzatore. Ciò è tipico di qualsiasi tipo di leasing e non ha alcuna rilevanza circa la natura o meno di servizio finanziario di un'operazione.

45. In conclusione, il leasing operativo non costituisce un servizio finanziario. Ne consegue che non deve essere un «ente finanziario», nell'accezione dell'articolo 4, paragrafo 1, punto 26, del regolamento n. 575/2013 ad offrire siffatti servizi¹⁹.

3. Proposta di risposta alla prima questione

46. In conclusione, propongo di rispondere alla prima questione dichiarando che il leasing operativo non costituisce un «servizio finanziario» nell'accezione dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2006/123; esso, pertanto, rientra nell'ambito di applicazione di detta direttiva.

B. Sulle questioni seconda e terza

47. Con la sua seconda questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se gli articoli da 9 a 13 della direttiva 2006/123 o l'articolo 49 TFUE debbano essere interpretati nel senso che ostano all'obbligo di autorizzazione preventiva per l'esercizio dell'attività di leasing operativo. La terza questione riguarda una situazione in cui una società di uno Stato membro intenda fornire servizi di leasing operativo in un altro Stato membro tramite una società figlia.

48. Tratterò le questioni congiuntamente, dato che l'analisi giuridica è la medesima. Invero, secondo una giurisprudenza costante della Corte, le disposizioni del capo III della direttiva 2006/123, relative alla libertà di stabilimento dei prestatori di servizi²⁰, devono essere interpretate nel senso che si applicano non solo a una situazione transfrontaliera, ma anche a una situazione i cui elementi rilevanti si collocano tutti all'interno di un solo Stato membro²¹.

¹⁹ Di conseguenza, anche l'Autorità bancaria europea ha stabilito che un ente che svolge esclusivamente attività di leasing operativo non può essere considerato un «ente finanziario», v. risposta fornita al quesito ID 2014_1644, disponibile all'indirizzo: https://www.eba.europa.eu/single-rule-book-qa/-/qna/view/publicId/2014_1644

²⁰ Vale a dire gli articoli da 9 a 15 della direttiva 2006/123.

²¹ V. sentenze del 30 gennaio 2018, X e Visser (C-360/15 e C-31/16, EU:C:2018:44, punto 110), e del 4 luglio 2019, Commissione / Germania (C-377/17, EU:C:2019:562, punto 58).

49. Con la sua seconda questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se gli articoli da 9 a 13 della direttiva 2006/123 e l'articolo 49 TFUE ostino a disposizioni nazionali come quelle della legge sul leasing, applicabile nel procedimento principale, che equiparano i prestatori di servizi di leasing operativo e di leasing a lungo termine di autoveicoli ai prestatori di servizi finanziari e, quindi, agli enti finanziari, e se, in particolare, ostino all'obbligo di autorizzazione preventiva da parte dell'Agenzia.

1. Regimi di autorizzazione ai sensi degli articoli 9 e 10 della direttiva 2006/123

50. In via preliminare va sottolineato che, alla luce della mia conclusione secondo cui l'Autotechnica non fornisce servizi finanziari, l'intera logica di affidare all'Agenzia il potere di concedere autorizzazioni alle imprese che forniscono servizi di leasing operativo e di chiedere alle imprese di cessare la loro attività appare dubbia. È difficile comprendere perché un'agenzia incaricata di sorvegliare i mercati finanziari debba essere coinvolta in attività così innocue come il leasing operativo di veicoli.

51. Come giustamente sottolinea la Commissione nelle sue osservazioni, le disposizioni della legge croata sul leasing, in particolare l'articolo 3, istituiscono un regime di autorizzazione ai sensi dell'articolo 4, punto 6, della direttiva 2006/123²².

52. Di conseguenza, gli articoli da 9 a 13 della direttiva 2006/123²³ sono applicabili. Tali disposizioni riguardano i regimi di autorizzazione, le loro condizioni e i relativi aspetti procedurali. L'articolo 9 di detta direttiva disciplina le situazioni in cui, in linea di principio, gli Stati membri possono ricorrere a regimi di autorizzazione che disciplinano l'accesso a un'attività di servizi e il suo esercizio (la questione del «se»), mentre l'articolo 10 della stessa direttiva stabilisce le condizioni di rilascio dell'autorizzazione (la questione del «come») ²⁴.

53. Ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva 2006/123 gli Stati membri possono subordinare l'accesso a un'attività di servizio e il suo esercizio a un regime di autorizzazione soltanto se sono soddisfatte le condizioni seguenti: a) il regime di autorizzazione non è discriminatorio nei confronti del prestatore; b) la necessità di un regime di autorizzazione è giustificata da un motivo imperativo di interesse generale; c) l'obiettivo perseguito non può essere conseguito tramite una misura meno restrittiva, in particolare in quanto un controllo a posteriori interverrebbe troppo tardi per avere reale efficacia.

54. Spetterà al giudice del rinvio valutare tali questioni. Sulla base delle informazioni di cui dispone la Corte e delle osservazioni delle varie parti, suggerirei i seguenti orientamenti.

²² Ai sensi di tale disposizione, per «regime di autorizzazione» si intende qualsiasi procedura che obbliga un prestatore o un destinatario a rivolgersi ad un'autorità competente allo scopo di ottenere una decisione formale o una decisione implicita relativa all'accesso ad un'attività di servizio o al suo esercizio.

²³ Tali articoli costituiscono la sezione 1 («Autorizzazioni») del capo III («Libertà di stabilimento dei prestatori») della direttiva 2006/123.

²⁴ Sebbene tali disposizioni siano rivolte agli Stati membri, esse impongono a questi ultimi obblighi categorici e sufficientemente precisi di modificare i propri ordinamenti giuridici in modo da renderli conformi alle condizioni previste da tali disposizioni. Esse sono direttamente applicabili e possono essere fatte valere dai singoli nei confronti delle autorità nazionali. V. sentenza del 4 luglio 2019, Kirschstein (C-393/17, EU:C:2019:563, punto 67 e segg.) in cui la Corte esamina l'articolo 9 della direttiva 2006/123. V., inoltre, sentenza del 30 gennaio 2018, X e Visser (C-360/15 e C-31/16, EU:C:2018:44, punto 130), in riferimento alla medesima questione ai sensi dell'articolo 15 della direttiva 2006/123. V. altresì le conclusioni da me presentate nella causa Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:472, paragrafo 53).

55. In primo luogo, in assenza di informazioni sul trattamento riservato ai concorrenti dell'Autotechnica²⁵ da parte dell'Agenzia per quanto riguarda la questione dell'autorizzazione, non sembra esservi alcuna discriminazione nei confronti dell'Autotechnica in Croazia²⁶. Spetterà tuttavia al giudice del rinvio verificare la suddetta ipotesi.

56. In secondo luogo, sembra che esista, in linea di principio, un motivo di giustificazione per un regime di autorizzazione sotto forma di tutela dei consumatori, come invocato dall'Agenzia e dal governo croato. In proposito è sufficiente affermare che la tutela dei consumatori è uno dei motivi imperativi d'interesse generale espressamente riconosciuto dalla direttiva 2006/123²⁷. Tuttavia, non mi è chiaro in che modo il leasing operativo differisca da altri contratti che un consumatore può stipulare, in modo tale da giustificare una protezione, basata sugli articoli 9 e seguenti della direttiva 2006/123, oltre alla protezione generale dei consumatori già prevista, ad esempio, dalla direttiva 2011/83. Nel caso di un servizio finanziario, un consumatore è chiaramente vulnerabile nel senso che rischia di contrarre un debito eccessivo in assenza di sufficienti tutele. Per contro, dal momento che il leasing operativo non costituisce un servizio finanziario e che non vi è alcun rischio che il consumatore possa indebitarsi eccessivamente, non si vede perché il consumatore debba essere tutelato, sulla base delle disposizioni della direttiva 2006/123.

57. Analogamente, non è possibile invocare la stabilità o la reputazione²⁸ del settore finanziario o la necessità di regole prudenziali²⁹, dato che i servizi in questione non costituiscono servizi finanziari. Il leasing operativo, anche se utilizzato a dismisura, non costituisce una minaccia per la stabilità o la reputazione del settore finanziario, per il semplice motivo che quando un consumatore non è più in grado di pagare il canone mensile, l'autovettura viene restituita al concedente, i pagamenti del leasing vengono interrotti e non si verifica pressoché alcun danno finanziario. Di certo ciò non comporterà un crollo del settore finanziario.

58. In terzo luogo, non vedo come sia soddisfatta la condizione di cui all'articolo 9, paragrafo 1, lettera c), della direttiva 2006/123, vale a dire che l'obiettivo della tutela dei consumatori non possa essere conseguito tramite una misura meno restrittiva, quale un controllo a posteriori. Non è stato dimostrato il motivo per cui sia necessario un controllo ex ante. In assenza di ulteriori elementi pertinenti, mi sembra che la condizione di cui all'articolo 9, paragrafo 1, lettera c), della direttiva 2006/123 non sia soddisfatta nel caso di specie.

59. Per quanto riguarda le condizioni di rilascio dell'autorizzazione ai sensi dell'articolo 10 della direttiva 2006/123, è opportuno formulare le seguenti osservazioni.

60. In primo luogo, spetterà al giudice del rinvio verificare se il regime di autorizzazione in questione sia basato su criteri che impediscono all'Agenzia di esercitare il potere di valutazione in modo arbitrario, come richiesto dall'articolo 10, paragrafo 2, della direttiva 2006/123.

²⁵ Dalla Croazia o da altri Stati membri.

²⁶ Va sottolineato che il fatto che la società di cui l'Autotechnica è figlia non sembra incontrare ostacoli simili in altri Stati membri è irrilevante in questo caso, atteso che stiamo esaminando il trattamento dell'Autotechnica in Croazia da parte delle autorità croate e sulla base del diritto croato.

²⁷ V. articolo 4, punto 8, della direttiva 2006/123.

²⁸ V. sentenza del 14 febbraio 2019, Milivojević (C-630/17, EU:C:2019:123, punto 71).

²⁹ V. sentenza del 21 dicembre 2011, Commissione/Polonia (C-271/09, EU:C:2011:855, punto 57).

61. In secondo luogo, i criteri che stabiliscono il regime di autorizzazione devono essere commisurati all'obiettivo di interesse pubblico della protezione dei consumatori. In questo caso, la verifica è paragonabile a quella prevista dall'articolo 9, paragrafo 1, lettera c), della direttiva 2006/123³⁰. Non è possibile individuare il motivo per cui non si ricorra a misure meno restrittive.

62. In terzo luogo, vorrei richiamare l'attenzione sull'articolo 10, paragrafo 3, della direttiva 2006/123, secondo cui le condizioni per il rilascio di un'autorizzazione non devono rappresentare un doppione di requisiti e controlli equivalenti o sostanzialmente comparabili, quanto a finalità, a quelli ai quali il prestatore è già assoggettato in un altro Stato membro o nello stesso Stato membro. Ciò detto, posto che l'Autotechnica non sembra essere assoggettata a regimi di autorizzazione in altri Stati membri, è possibile che il giudice nazionale non debba applicare questa disposizione al caso di cui trattasi.

2. *Proposta di risposta alle questioni seconda e terza*

63. In conclusione, propongo alla Corte di rispondere alla seconda e alla terza questione nel senso che l'articolo 9, paragrafo 3, e l'articolo 10, paragrafo 2, lettera c), della direttiva 2006/123 ostano all'applicazione di un regime di autorizzazione preventiva per l'esercizio dell'attività di leasing operativo.

3. *Sull'articolo 49 TFUE*

64. Tenuto conto della risposta che propongo, non si rende necessaria un'analisi dell'articolo 49 TFUE³¹. In ogni caso, essa non porterebbe a un risultato diverso rispetto all'analisi effettuata ai sensi della direttiva 2006/123.

V. **Conclusione**

65. Alla luce delle suesposte considerazioni, propongo alla Corte di rispondere alle questioni sollevate dall'Upravni sud u Zagrebu (Tribunale amministrativo, Zagabria, Croazia) nei termini seguenti:

1. L'articolo 2, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2006/123/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno
deve essere interpretato nel senso che il leasing operativo non costituisce un servizio finanziario e rientra nell'ambito di applicazione della suddetta direttiva.
2. L'articolo 9, paragrafo 3, e l'articolo 10, paragrafo 2, lettera c), della direttiva 2006/123
devono essere interpretati nel senso che essi ostano all'applicazione di un regime di autorizzazione preventiva per l'esercizio dell'attività di leasing operativo.

³⁰ Infatti, per quanto logica possa apparire la struttura degli articoli 9 e 10 della direttiva 2006/123, è spesso difficile delineare le due disposizioni nella pratica. Come dimostra il caso di specie, la giustificazione di un regime di autorizzazione in quanto tale, ossia in particolare la giustificazione della necessità di un controllo preventivo e dell'insufficienza di un controllo ex post, può essere ottenuta solo facendo riferimento alla finalità del regime di autorizzazione. V., in tal senso, anche Cornils, M., in Schlachter, M., e Ohler, C. (a cura di), *Europäische Dienstleistungsrichtlinie, Handkommentar*, Nomos, Baden-Baden, 2008, articolo 9, punto 4.

³¹ V. sentenze del 30 gennaio 2018, X e Visser (C-360/15 e C-31/16, EU:C:2018:44, punto 137), e del 4 luglio 2019, Commissione/Germania (C-377/17, EU:C:2019:562, punto 97). V. altresì le conclusioni presentate dall'avvocato generale Emiliou nella causa Administración General del Estado e a. (C-292/21, EU:C:2022:694, paragrafo 24).