



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione)

13 gennaio 2021 *

«Inadempimento di uno Stato – Articolo 258 TFUE – Mercato degli strumenti finanziari – Direttive 2014/65/UE e (UE) 2016/1034 – Mancata trasposizione e/o comunicazione delle misure di attuazione – Articolo 260, paragrafo 3, TFUE – Domanda di condanna al pagamento di una somma forfettaria»

Nella causa C-628/18,

avente ad oggetto il ricorso per inadempimento, ai sensi dell'articolo 258 e dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE, proposto il 5 ottobre 2018,

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

ricorrente,

contro

Repubblica di Slovenia, rappresentata da T. Mihelič Žitko, A. Dežman Mušič e N. Pintar Gosenca, in qualità di agenti,

convenuta,

sostenuta da:

Repubblica federale di Germania, rappresentata da S. Eisenberg, in qualità di agente;

Repubblica di Estonia, rappresentata da N. Grünberg, in qualità di agente;

Repubblica d'Austria, rappresentata da G. Hesse, in qualità di agente;

Repubblica di Polonia, rappresentata da B. Majczyna, in qualità di agente,

intervenant

LA CORTE (Terza Sezione),

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

avvocato generale: P. Pikamäe

* Lingua processuale: lo sloveno.

cancelliere: M. Longar, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 9 settembre 2020,

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

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con il suo ricorso la Commissione europea chiede che la Corte voglia:

- constatare che, non avendo adottato, entro il 3 luglio 2017, le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva 2014/65/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, relativa ai mercati degli strumenti finanziari e che modifica la direttiva 2002/92/CE e la direttiva 2011/61/UE (GU 2014, L 173, pag. 349), e alla direttiva (UE) 2016/1034 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 giugno 2016, che modifica la direttiva 2014/65/UE relativa ai mercati degli strumenti finanziari (GU 2016, L 175, pag. 8) e, in ogni caso, non avendo comunicato alla Commissione dette disposizioni, la Repubblica di Slovenia è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 93 della direttiva 2014/65, come modificato dall'articolo 1 della direttiva 2016/1034;
- infliggere alla Repubblica di Slovenia, ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE, il pagamento di una somma forfettaria di importo pari a EUR 1 028 560 da versare su un conto che le sarà indicato dalla Commissione, con effetto dalla data di pronuncia della sentenza nella presente causa, e
- condannare la Repubblica di Slovenia alle spese.

Contesto normativo

2 Ai sensi dell'articolo 1 della direttiva 2014/65:

«1. La presente direttiva si applica alle imprese di investimento, ai gestori del mercato, ai mercati regolamentati, ai prestatori di servizi di comunicazione dati e alle imprese di paesi terzi che offrono servizi o esercitano attività di investimento tramite lo stabilimento di una succursale nell'Unione.

2. La presente direttiva stabilisce requisiti in relazione ai seguenti elementi:

- a) autorizzazione e condizioni di esercizio per le imprese di investimento;
- b) prestazione di servizi di investimento o esercizio di attività di investimento da parte di imprese di paesi terzi mediante lo stabilimento di una succursale;
- c) autorizzazione e funzionamento dei mercati regolamentati;
- d) autorizzazione e condizioni di esercizio dei prestatori di servizi di comunicazione dati e
- e) vigilanza, collaborazione e controllo dell'applicazione della normativa da parte delle autorità competenti.

3. Le seguenti disposizioni si applicano anche agli enti creditizi autorizzati a norma della direttiva 2013/36/UE, quando prestano uno o più servizi e/o effettuano una o più attività di investimento:

- a) articolo 2, paragrafo 2, articolo 9, paragrafo 3, e articoli 14 e da 16 a 20,
- b) capo II del titolo II, escluso l'articolo 29, paragrafo 2, secondo comma,
- c) capo III del titolo II, esclusi l'articolo 34, paragrafi 2 e 3, e l'articolo 35, paragrafi da 2 a 6 e 9,
- d) articoli da 67 a 75 e articoli 80, 85 e 86.

4. Le seguenti disposizioni si applicano anche alle imprese di investimento e agli enti creditizi autorizzati a norma della direttiva 2013/36/UE, quando vendono o consigliano ai clienti depositi strutturati:

- a) articolo 9, paragrafo 3, articolo 14, e articolo 16, paragrafi 2, 3 e 6;
- b) articoli da 23 a 26, 28 e 29, eccetto il paragrafo 2, secondo comma e articolo 30, e
- c) articoli da 67 a 75.

5. L'articolo 17, paragrafi da 1 a 6, si applicano anche ai membri o partecipanti di mercati regolamentati e sistemi multilaterali di negoziazione che non sono tenuti ad essere autorizzati ai sensi della presente direttiva a norma dell'articolo 2, paragrafo 1, lettere a), e), i) e j).

6. Gli articoli 57 e 58 si applicano alle persone esenti di cui all'articolo 2.

7. Tutti i sistemi multilaterali per strumenti finanziari strutturati operano in conformità delle disposizioni del titolo II per quanto riguarda i sistemi multilaterali di negoziazione e per i sistemi organizzati di negoziazione o delle disposizioni del titolo III per quanto riguarda i mercati regolamentati.

Le imprese di investimento che, in modo organizzato, frequente e sistematico, negoziano per conto proprio eseguendo gli ordini del cliente al di fuori di un mercato regolamentato, di un sistema multilaterale di negoziazione o di un sistema organizzato di negoziazione operano in conformità al titolo III del regolamento (UE) n. 600/2014 [del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, sui mercati degli strumenti finanziari e che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 (GU 2014, L 173, pag. 84)].

Fatti salvi gli articoli 23 e 28 del regolamento (UE) n. 600/2014, tutte le operazioni in strumenti finanziari al primo e al secondo comma che non sono concluse in sistemi multilaterali o da internalizzatori sistematici rispettano le pertinenti disposizioni del titolo III del regolamento (UE) n. 600/2014».

3 L'articolo 93 della direttiva 2014/65, intitolato «Recepimento», prevedeva quanto segue:

«1. Gli Stati membri adottano e pubblicano, entro il 3 luglio 2016, le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva. Essi comunicano immediatamente alla Commissione il testo di tali disposizioni.

Essi applicano tali misure a decorrere dal 3 gennaio 2017, fatta eccezione per le disposizioni che recepiscono l'articolo 65, paragrafo 2, che si applicano a decorrere dal 3 settembre 2018.

Le disposizioni adottate dagli Stati membri contengono un riferimento alla presente direttiva o sono corredate di un siffatto riferimento all'atto della pubblicazione ufficiale. Le modalità del riferimento sono decise dagli Stati membri. Esse recano altresì l'indicazione che, nelle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative in vigore, i riferimenti alle direttive abrogate dalla presente direttiva si intendono fatti a quest'ultima. Le modalità del riferimento e la formulazione dell'indicazione sono stabilite dagli Stati membri.

(...)

3. Gli Stati membri comunicano alla Commissione e all'ESMA il testo delle disposizioni essenziali di diritto interno che essi adottano nel settore disciplinato dalla presente direttiva».

4 L'articolo 1 della direttiva 2016/1034 prevede quanto segue:

«La direttiva 2014/65/UE è così modificata:

(...)

7) all'articolo 93, paragrafo 1, la data "3 luglio 2016" è sostituita dalla data "3 luglio 2017", la data "3 gennaio 2017" è sostituita dalla data "3 gennaio 2018" e la data "3 settembre 2018" è sostituita dalla data "3 settembre 2019».

Procedimento precontenzioso e procedimento dinanzi alla Corte

- 5 Non avendo ricevuto alcuna informazione da parte della Repubblica di Slovenia in merito all'adozione e alla pubblicazione delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva 2014/65, come modificata dalla direttiva 2016/1034 (in prosieguo: la «direttiva MiFID II»), alla scadenza del termine per il recepimento previsto dall'articolo 93 di quest'ultima, vale a dire il 3 luglio 2017, la Commissione ha inviato a tale Stato membro, il 26 settembre 2017, una lettera di messa in mora.
- 6 Dalla risposta della Repubblica di Slovenia, del 23 novembre 2017, è emerso che, a tale data, le misure di attuazione erano in fase di preparazione e dovevano essere adottate nell'aprile 2018. Il 26 gennaio 2018, la Commissione ha pertanto inviato a detto Stato membro un parere motivato, invitandolo ad adottare le misure necessarie per conformarsi alle prescrizioni della direttiva MiFID II entro un termine di due mesi dalla ricezione di detto parere.
- 7 Poiché la Commissione ha respinto la richiesta di proroga del termine di risposta a tale parere motivato, la Repubblica di Slovenia ha risposto al suddetto parere motivato, con lettera del 21 marzo 2018, che l'adozione dei progetti di legge contenenti le misure di attuazione della direttiva MiFID II era in corso e doveva concludersi nell'aprile 2018. I progetti di legge erano allegati a detta risposta.
- 8 Il 1° agosto 2018, la Repubblica di Slovenia ha informato la Commissione dello svolgimento di elezioni anticipate e dell'insediamento della nuova Assemblea nazionale e ha chiesto alla Commissione di avere un atteggiamento comprensivo per quanto riguarda l'adozione delle misure di attuazione. Nella stessa lettera, detto Stato membro indicava inoltre che avrebbe portato a compimento tutte le procedure relative all'adozione della nuova legge sui mercati degli strumenti finanziari, che garantirebbe il recepimento della direttiva MiFID II, per fine settembre 2018.
- 9 Ritenendo che la Repubblica di Slovenia non avesse comunicato le misure nazionali di attuazione della direttiva MiFID II, il 5 ottobre 2018, la Commissione ha proposto il presente ricorso, chiedendo alla Corte di constatare l'inadempimento addebitato e di infliggere a tale Stato membro non solo il pagamento di una somma forfettaria, bensì anche di una penalità giornaliera.

- 10 Nella sua replica, la Commissione informava la Corte di rinunciare parzialmente al proprio ricorso in quanto essa non chiedeva più l'imposizione di una penalità giornaliera, poiché tale capo delle conclusioni era divenuto privo di oggetto in seguito al recepimento completo delle direttive 2014/65 e 2016/1034 nel diritto sloveno, con effetto dal 6 dicembre 2018. Essa ha altresì precisato che l'importo della somma forfettaria di cui chiedeva la condanna al pagamento nel caso di specie ammontava a EUR 1 028 560 e copriva il periodo compreso tra il 4 luglio 2017 e il 6 dicembre 2018, ossia 520 giorni a EUR 1 978 al giorno.
- 11 Con decisioni del presidente della Corte del 9 gennaio, del 4 febbraio, del 7 febbraio e del 14 maggio 2019, la Repubblica di Polonia, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica di Estonia e la Repubblica d'Austria sono state rispettivamente ammesse a intervenire a sostegno della Repubblica di Slovenia.

Sul ricorso

Sull'inadempimento ai sensi dell'articolo 258 TFUE

Argomenti delle parti

- 12 La Commissione ritiene che la Repubblica di Slovenia, non avendo adottato, entro il 3 luglio 2017, tutte le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva MiFID II e, in ogni caso, non avendole comunicato tali disposizioni, sia venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 93 di tale direttiva.
- 13 Nel caso di specie, la Commissione ritiene che il recepimento integrale della direttiva MiFID II sia intervenuto solo con l'adozione dello Zakon o trgu finančnih instrumentov (legge sul mercato degli strumenti finanziari, Uradni list RS, n. 77/18), comunicato alla Commissione il 6 dicembre 2018. Le misure nazionali comunicate il 3 dicembre 2018, vale a dire tre testi legislativi, due decisioni e talune disposizioni che modificano e completano il codice della Borsa di Lubiana (Uradni list RS, n. 76/17), costituirebbero, al massimo, solo un recepimento parziale della direttiva 2014/65.
- 14 La Commissione osserva al riguardo che la Repubblica di Slovenia avrebbe essa stessa riconosciuto che tali misure hanno attuato solo parzialmente la direttiva MiFID II, dal momento che talune disposizioni non sono state recepite e altre lo sono state solo parzialmente. Ciò varrebbe, in particolare, per le disposizioni applicabili tanto ai sistemi multilaterali di negoziazione (MTF) quanto ai sistemi organizzati di negoziazione (OTF).
- 15 Inoltre, la Commissione afferma che la direttiva MiFID II ha introdotto nuove disposizioni rispetto a quelle enunciate dalla direttiva 2004/39/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, relativa ai mercati degli strumenti finanziari, che modifica le direttive 85/611/CEE e 93/6/CEE del Consiglio e la direttiva 2000/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 93/22/CEE del Consiglio (GU 2004, L 145, pag. 11), le cui misure comunicate il 3 dicembre 2018 garantivano il recepimento, al fine di regolamentare nuove piattaforme e attività di negoziazione che si sarebbero sviluppate e che non sarebbero rientrate nell'ambito di applicazione della direttiva 2004/39 e, pertanto, sarebbero sfuggite a qualsiasi normativa. Con la direttiva MiFID II e il regolamento n. 600/2014 il legislatore dell'Unione avrebbe istituito un nuovo quadro normativo, più affidabile, che consente di far fronte alla maggiore complessità del mercato, caratterizzata da una crescente diversità degli strumenti finanziari e da nuovi metodi di negoziazione.
- 16 I principali contributi della direttiva MiFID II all'istituzione di un sistema finanziario più sicuro, più solido, più trasparente e più responsabile, che opera al servizio dell'economia e della società, risiederebbero, in particolare, come emergerebbe dall'articolo 27, paragrafo 3, di quest'ultima,

nell'istituzione di un quadro per una struttura di mercato che ponga rimedio alle lacune e che garantisca che le transazioni avvengano, ove opportuno, in sedi di negoziazione regolamentate. Gli articoli 20 e 27 di tale direttiva stabilirebbero norme che garantiscono condizioni di concorrenza eque per i mercati regolamentati e per gli MTF. Le disposizioni contenute nel titolo II, capo II, sezione 3, di detta direttiva mirerebbero al rafforzamento della trasparenza dei mercati di borsa e all'introduzione del principio di trasparenza per gli strumenti finanziari diversi dalle azioni o dagli strumenti assimilati. Sarebbero stabilite norme armonizzate riguardanti i limiti di posizione e il controllo sulla gestione delle posizioni in strumenti derivati su merci. Gli articoli 64 e 66 della direttiva MiFID II rafforzerebbero l'efficacia del consolidamento e della pubblicazione dei dati sulle negoziazioni. Gli articoli 57 e 58 di quest'ultima rafforzerebbero parimenti i poteri di vigilanza e stabilirebbero un regime armonizzato riguardante i limiti di posizione in strumenti derivati su merci al fine di migliorare la trasparenza, favorire condizioni ordinate e prevenire gli abusi di mercato. Le condizioni di concorrenza in cui si svolgono la negoziazione e la compensazione degli strumenti finanziari sarebbero migliorate. Pertanto, l'articolo 25 della direttiva MiFID II rafforzerebbe la tutela degli investitori e l'articolo 70 di quest'ultima modificherebbe il regime sanzionatorio esistente al fine di determinare sanzioni amministrative efficaci e armonizzate. Nel titolo V di tale direttiva, verrebbe introdotto un nuovo tipo di servizi soggetti ad autorizzazione e a vigilanza, ossia i «servizi di comunicazione dati». Inoltre, gli articoli da 39 a 43 di detta direttiva istituirebbero un regime armonizzato di autorizzazione di accesso ai mercati dell'Unione per le imprese di Stati terzi quando esse forniscono determinati servizi nell'Unione o esercitano talune attività nell'Unione per conto di clienti professionali e di controparti qualificate.

- 17 Infine, la Commissione rileva che, conformemente alla giurisprudenza della Corte, qualora una direttiva preveda espressamente, come nel caso dell'articolo 93 della direttiva MiFID II, che le disposizioni di recepimento debbano contenere un riferimento alla stessa o essere accompagnate da un tale riferimento all'atto della loro pubblicazione ufficiale, sarebbe in ogni caso necessario adottare un atto positivo di trasposizione della direttiva di cui trattasi contenente un siffatto riferimento (sentenza dell'11 giugno 2015, Commissione/Polonia, C-29/14, EU:C:2015:379, punto 49 e giurisprudenza ivi citata). Orbene, nel caso di specie, nessuna delle misure comunicate dalla Repubblica di Slovenia il 3 dicembre 2018 farebbe riferimento alla direttiva MiFID II.
- 18 Alla luce di quanto precede, la Commissione ritiene che la Repubblica di Slovenia non abbia adottato e, in ogni caso, non abbia comunicato, entro il termine previsto, le disposizioni necessarie per il recepimento di tale direttiva.
- 19 La Repubblica di Slovenia, pur non contestando di aver omesso di informare la Commissione in tempo utile del recepimento parziale della direttiva MiFID II, sostiene che, alla scadenza del termine fissato per conformarsi al parere motivato, la maggior parte delle disposizioni di tale direttiva era stata recepita nell'ordinamento sloveno con le misure nazionali comunicate il 3 dicembre 2018, elencate al punto 13 della presente sentenza. Tali misure avrebbero attuato la direttiva 2004/39 nell'ordinamento giuridico sloveno, di modo che esse comporterebbero anche la trasposizione parziale della direttiva MiFID II, elaborata sulla base della direttiva 2004/39. Tale Stato membro rileva di non aver comunicato alla Commissione, prima del 3 dicembre 2018, tali misure quali atti che assicurano la trasposizione della direttiva MiFID II, poiché i progetti di legge rispetto ai quali aveva informato la Commissione indicando che erano in corso di adozione e che avevano lo scopo di riformare il quadro giuridico del mercato degli strumenti finanziari avrebbero dovuto essere adottati dall'Assemblea nazionale al più tardi nell'aprile 2018. Orbene, a causa di un cambiamento di governo e di elezioni anticipate, tali progetti di legge sarebbero stati adottati più di otto mesi dopo il loro deposito, avvenuto nel febbraio e nel marzo 2018.
- 20 La Repubblica di Slovenia rileva inoltre che, il 19 luglio 2018, la Commissione ha deciso di proporre un ricorso non solo contro la Repubblica di Slovenia, ma anche contro il Regno di Spagna. Essa rileva che la Commissione, dopo essere stata informata dal Regno di Spagna della trasposizione parziale della direttiva MiFID II e della conclusione della fase di trasposizione completa prima della fine di novembre

2018, avrebbe deciso provvisoriamente di sospendere il procedimento riguardante tale Stato membro. Orbene, la Repubblica di Slovenia precisa che era consapevole del fatto di non aver informato la Commissione della trasposizione parziale prima che quest'ultima proponesse il ricorso di cui trattasi, ma che sarebbe riuscita a garantire il recepimento della direttiva MiFID II nel novembre 2018, soddisfacendo così gli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 93 di quest'ultima, entro il termine fissato dalla Commissione al Regno di Spagna. La Repubblica di Slovenia indica che, ai sensi del punto 7 della comunicazione del presidente della Commissione, del 9 dicembre 2005, intitolata «Rifusione sull'applicazione dell'articolo 228 CE», [SEC(2005) 1658], le sanzioni proposte alla Corte dalla Commissione per gli inadempimenti devono essere calcolate secondo un metodo che rispetti il principio di proporzionalità e il principio della parità di trattamento tra gli Stati membri. Di conseguenza, detto Stato membro ritiene che tale istituzione debba rinunciare al ricorso per inadempimento proposto nei suoi confronti.

Giudizio della Corte

- 21 Secondo costante giurisprudenza della Corte, l'esistenza di un inadempimento deve essere valutata in relazione alla situazione dello Stato membro quale si presentava alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato e i mutamenti avvenuti in seguito non possono essere presi in considerazione dalla Corte [sentenze dell'8 luglio 2019, Commissione/Belgio (Articolo 260, paragrafo 3, TFUE – Reti ad alta velocità), C-543/17, EU:C:2019:573, punto 23; del 16 luglio 2020, Commissione/Romania (Antiriciclaggio), C-549/18, EU:C:2020:563, punto 19, e del 16 luglio 2020, Commissione/Irlanda (Antiriciclaggio), C-550/18, EU:C:2020:564, punto 30)].
- 22 La Corte ha peraltro ripetutamente statuito che, se una direttiva prevede espressamente l'obbligo per gli Stati membri di garantire che le disposizioni necessarie per la sua attuazione contengano un riferimento a tale direttiva o siano corredate da tale riferimento all'atto della loro pubblicazione ufficiale, è in ogni caso necessario che gli Stati membri adottino un atto di trasposizione positivo della direttiva in questione contenente un siffatto riferimento [v., in tal senso, sentenze del 27 novembre 1997, Commissione/Germania C-137/96, EU:C:1997:566, punto 8; del 16 luglio 2020, Commissione/Romania (Antiriciclaggio), C-549/18, EU:C:2020:563, punto 20, e del 16 luglio 2020, Commissione/Irlanda (Antiriciclaggio), C-550/18, EU:C:2020:564, punto 31].
- 23 Nel caso di specie, poiché la Commissione ha trasmesso il parere motivato alla Repubblica di Slovenia il 26 gennaio 2018, il termine di due mesi che le era stato impartito per conformarsi ai suoi obblighi scadeva il 26 marzo 2018. Quindi, l'esistenza o meno dell'inadempimento addebitato va valutata alla luce dello stato della normativa interna vigente in tale data [sentenze del 16 luglio 2020, Commissione/Romania (Antiriciclaggio), C-549/18, EU:C:2020:563, punto 21, e del 16 luglio 2020, Commissione/Irlanda (Antiriciclaggio), C-550/18, EU:C:2020:564, punto 32].
- 24 A tale riguardo, da un lato, è pacifico che le misure nazionali, rispetto alle quali la Repubblica di Slovenia afferma che assicurano una trasposizione parziale della direttiva MiFID II, sono state comunicate quali misure di attuazione di tale direttiva il 3 dicembre 2018, ossia dopo la scadenza del termine fissato nel parere motivato.
- 25 Dall'altro lato e in ogni caso, come risulta dalla risposta della Repubblica di Slovenia a un quesito della Corte in udienza, è pacifico che, contrariamente a quanto prescritto dall'articolo 93 della direttiva MiFID II, tali misure non contengono alcun riferimento a quest'ultima.
- 26 Ne consegue che le misure in questione non soddisfano le condizioni necessarie per costituire un atto positivo di trasposizione ai sensi della giurisprudenza menzionata al punto 22 della presente sentenza.

- 27 Occorre quindi concludere che, alla scadenza del termine fissato nel parere motivato, la Repubblica di Slovenia non aveva né adottato le misure necessarie per garantire la trasposizione della direttiva MiFID II né, di conseguenza, aveva comunicato tali misure alla Commissione.
- 28 Pertanto, si deve constatare che, non avendo adottato, alla scadenza del termine impartito nel parere motivato, l'insieme delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva MiFID II e, di conseguenza, non avendo comunicato tali disposizioni alla Commissione, la Repubblica di Slovenia è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 93 di tale direttiva.

Sull'inadempimento ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE

Sull'applicazione dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE

– Argomenti delle parti

- 29 Secondo la Commissione, l'articolo 260, paragrafo 3, TFUE è stato introdotto dal Trattato di Lisbona al fine di rafforzare il meccanismo sanzionatorio precedentemente istituito dal Trattato di Maastricht. Tenuto conto del carattere innovativo di tale disposizione e della necessità di salvaguardare la trasparenza e la certezza del diritto, detta istituzione ha adottato la comunicazione intitolata «Applicazione dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE», pubblicata il 15 gennaio 2011 (GU 2011, C 12, pag. 1).
- 30 Tale disposizione avrebbe l'obiettivo di spingere maggiormente gli Stati membri ad attuare le direttive nei termini fissati dal legislatore dell'Unione e di garantire l'applicazione della legislazione dell'Unione.
- 31 La Commissione considera che l'articolo 260, paragrafo 3, TFUE si applica tanto alla totale mancata comunicazione delle misure di attuazione di una direttiva, quanto alla loro comunicazione parziale.
- 32 Tale istituzione ritiene peraltro che, se è vero che l'articolo 260, paragrafo 3, TFUE evoca l'inadempimento di uno Stato membro al suo obbligo di comunicare misure di attuazione di una direttiva, tale disposizione non si applica solo nell'ipotesi di mancata comunicazione delle misure nazionali di attuazione di una direttiva, bensì anche in caso di mancata adozione di siffatte misure. Un'interpretazione puramente formalistica di tale disposizione, secondo la quale quest'ultima mirerebbe soltanto ad assicurare l'effettiva comunicazione di misure nazionali, non garantirebbe una trasposizione pertinente di tutte le disposizioni della direttiva di cui trattasi e priverebbe di qualsiasi effetto utile l'obbligo di trasposizione delle direttive nel diritto nazionale.
- 33 Nel caso di specie, si tratterebbe proprio di sanzionare, oltre alla mancata comunicazione alla Commissione, la mancata adozione e la mancata pubblicazione, da parte della Repubblica di Slovenia, di tutte le disposizioni giuridiche necessarie per garantire la trasposizione della direttiva MiFID II nel diritto nazionale.
- 34 In risposta all'argomento della Repubblica di Slovenia che contesta l'applicabilità dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE nel caso di specie, la Commissione rammenta che la presente causa è caratterizzata dal fatto che, fino al 3 dicembre 2018, la Repubblica di Slovenia non aveva notificato alcuna misura di attuazione della direttiva MiFID II. Tale istituzione riconosce che, tra il 3 e il 6 dicembre 2018, lo stato di trasposizione di tale direttiva corrispondeva a una trasposizione parziale, a seguito della comunicazione delle misure nazionali di attuazione. Tuttavia, resterebbe il fatto che, alla scadenza del termine fissato nel parere motivato, non era stata comunicata alcuna misura di attuazione. Proponendo di imporre il pagamento di una somma forfettaria, la Commissione intenderebbe sanzionare il periodo di assenza totale di comunicazione delle misure di attuazione, compreso tra il

giorno successivo a quello della scadenza del termine di trasposizione, vale a dire il 4 luglio 2017, e il 3 dicembre 2018. Inoltre, sarebbe incontestabile che, alla data di proposizione del ricorso, la Repubblica di Slovenia non aveva adempiuto il suo obbligo di comunicare misure di attuazione. Pertanto, non occorrerebbe esaminare la questione se l'articolo 260, paragrafo 3, TFUE sia applicabile in caso di trasposizione parziale. Inoltre, l'argomento della Repubblica di Slovenia secondo cui l'articolo 260, paragrafo 3, TFUE non sarebbe più applicabile dal momento che uno Stato membro ha comunicato misure di attuazione parziale, anche se tale comunicazione è avvenuta in una data in cui il procedimento giurisdizionale era già in corso, priverebbe l'articolo 260, paragrafo 3, TFUE di ogni effetto utile.

- 35 Per quanto riguarda l'argomento della Repubblica di Slovenia secondo cui la Commissione avrebbe dovuto applicarle lo stesso trattamento riservato al Regno di Spagna, ossia sospendere provvisoriamente il procedimento di ricorso per inadempimento avviato nei suoi confronti, la Commissione rileva che quest'ultimo Stato membro le ha comunicato misure di attuazione entro il termine da esso indicato. Orbene, la Repubblica di Slovenia, nonostante i suoi impegni, non aveva comunicato alla Commissione alcuna misura di attuazione entro la fine del mese di settembre 2018. La Commissione non aveva quindi alcun motivo di ritardare ulteriormente la proposizione del ricorso in esame.
- 36 La Repubblica di Slovenia contesta l'applicabilità dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE nel caso di specie.
- 37 A sostegno della sua posizione, essa fa valere, anzitutto, che tale disposizione non si applica in caso di trasposizione parziale di una direttiva. Nel caso di specie, la direttiva MiFID II sarebbe stata parzialmente trasposta nel diritto sloveno prima della scadenza del termine fissato nel parere motivato. Orbene, la mancata informazione della Commissione da parte di uno Stato membro circa le misure di attuazione di una direttiva da esso adottate non equivarrebbe a una mancata trasposizione, quand'anche si trattasse di un recepimento scorretto o incompleto di tale direttiva. Dalla formulazione dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE emergerebbe che tale disposizione può applicarsi solo nell'ipotesi in cui uno Stato membro non adotti alcuna misura di recepimento di una direttiva nel suo ordinamento giuridico nazionale e non invii quindi alla Commissione alcuna comunicazione al riguardo.
- 38 La Repubblica di Slovenia sostiene poi che qualsiasi interpretazione diversa da quella propugnata pregiudica la prevedibilità del procedimento per inadempimento, poiché la giurisprudenza della Corte e la prassi della Commissione non consentono di distinguere chiaramente tra un recepimento incompleto e un recepimento scorretto. Una situazione del genere avrebbe un'incidenza negativa sul principio della certezza del diritto e sul principio di uguaglianza degli Stati membri dinanzi ai Trattati. Inoltre, l'interpretazione propugnata dalla Commissione sarebbe contraria all'interpretazione restrittiva dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE, che costituirebbe un'eccezione e non sarebbe suffragata dall'interpretazione teleologica di tale disposizione.
- 39 Infine, quand'anche l'interpretazione proposta dalla Commissione conferisse un effetto utile certo a tale disposizione, la nozione di «effetto utile» non potrebbe essere utilizzata come mezzo per accrescere l'effettività e l'utilità del diritto dell'Unione al punto da interpretare l'articolo 260, paragrafo 3, TFUE in un senso contrario a quello della chiara intenzione degli autori del Trattato. Inoltre, l'interpretazione proposta dalla Commissione contrasterebbe altresì con il principio di proporzionalità in quanto prevede un sistema di sanzioni sproporzionato rispetto agli effetti negativi di un inadempimento minore, vale a dire una mancata comunicazione alla Commissione delle misure di attuazione.
- 40 La Repubblica di Slovenia ritiene che, tenuto conto della trasposizione parziale della direttiva MiFID II, degli effetti minimi per i mercati finanziari sloveni e dell'Unione della mancata trasposizione nonché dell'assenza di previa decisione di accertamento dell'inadempimento, l'importo forfettario proposto sia privo di fondamento e sia troppo elevato. A tal riguardo, essa ricorda di aver integralmente trasposto

la direttiva MiFID II un anno e quattro mesi dopo la scadenza del termine fissato all'articolo 93 di quest'ultima. Essa rileva altresì che la Corte ha dichiarato, al punto 81 della sentenza del 12 luglio 2005, Commissione/Francia (C-304/02, EU:C:2005:444), che l'imposizione di una somma forfettaria si basa soprattutto sulla valutazione delle conseguenze della mancata esecuzione degli obblighi dello Stato membro riguardato sugli interessi privati e pubblici, in particolare qualora l'inadempimento sia persistito per un lungo periodo dopo la sentenza che lo ha inizialmente accertato. Infine, essa sostiene che finora la Corte ha condannato taluni Stati membri al pagamento di una somma forfettaria solo per inadempimenti che sono durati più a lungo di quello di cui trattasi nel caso di specie e ciò, per di più, solo dopo una previa decisione di accertamento dell'inadempimento. Di conseguenza, essa ritiene che l'imposizione di una somma forfettaria sia sproporzionata e non conforme al principio di parità di trattamento degli Stati membri nonché all'obiettivo delle somme forfettarie come definito dalla Corte.

- 41 La Repubblica di Estonia e la Repubblica di Polonia fanno valere, in sostanza, che l'articolo 260, paragrafo 3, TFUE si applica solo qualora uno Stato membro abbia omesso, entro il termine impartito, di adottare una qualsiasi misura di attuazione e di comunicarla alla Commissione. Non rientrerebbe nell'ambito di applicazione di tale disposizione l'ipotesi in cui uno Stato membro ha comunicato alla Commissione misure di attuazione, che quest'ultima considera successivamente costituire una trasposizione scorretta o incompleta della direttiva di cui trattasi.
- 42 A ciò si aggiungerebbe, secondo tali Stati membri, il fatto che l'articolo 260, paragrafo 3, TFUE potrebbe applicarsi solo qualora la Commissione abbia motivato in modo circostanziato la propria decisione di chiedere l'irrogazione di sanzioni finanziarie. Infatti, una decisione del genere dovrebbe essere specificamente giustificata rispetto alle circostanze particolari di ciascun caso, dato che, conformemente alla giurisprudenza della Corte, l'imposizione del pagamento di una somma forfettaria non può avvenire automaticamente. Inoltre, solo un'analisi delle circostanze particolari di ciascuna causa consentirebbe alla Commissione di determinare la natura della sanzione pecuniaria che occorre infliggere allo Stato membro interessato per indurlo a porre fine all'inadempimento di cui trattasi e a determinarne l'importo, conformemente alla giurisprudenza della Corte. Orbene, nel caso di specie, da un lato, la Commissione non avrebbe motivato la sua decisione di chiedere l'irrogazione di una somma forfettaria. Dall'altro lato, e in ogni caso, sarebbe sproporzionato infliggere il pagamento di una somma forfettaria sebbene la Repubblica di Slovenia abbia recepito la direttiva MiFID II.

Giudizio della Corte

- 43 Occorre ricordare che l'articolo 260, paragrafo 3, primo comma, TFUE prevede che la Commissione, quando propone ricorso dinanzi alla Corte in virtù dell'articolo 258 TFUE reputando che lo Stato membro interessato non abbia adempiuto all'obbligo di comunicare le misure di attuazione di una direttiva adottata secondo una procedura legislativa, può, se lo ritiene opportuno, indicare l'importo della somma forfettaria o della penalità da versare da parte di tale Stato membro che essa consideri adeguato alle circostanze. Conformemente all'articolo 260, paragrafo 3, secondo comma, TFUE, se la Corte constata l'inadempimento, può comminare allo Stato membro in questione il pagamento di una somma forfettaria o di una penalità entro i limiti dell'importo indicato dalla Commissione e il pagamento è esigibile alla data fissata dalla Corte nella sentenza.
- 44 Per quanto riguarda la portata dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE, la Corte ha statuito che occorre accogliere un'interpretazione di tale disposizione che, da un lato, consenta sia di salvaguardare le prerogative attribuite alla Commissione al fine di garantire l'applicazione effettiva del diritto dell'Unione sia di tutelare i diritti della difesa nonché la posizione procedurale riconosciuta agli Stati membri in forza dell'applicazione del combinato disposto dell'articolo 258 TFUE e dell'articolo 260, paragrafo 2, TFUE e, dall'altro, permetta alla Corte di esercitare la sua funzione giurisdizionale consistente nell'esaminare, nell'ambito di un unico procedimento, se lo Stato membro interessato abbia adempiuto i propri obblighi di comunicazione delle misure di attuazione della direttiva di cui trattasi e, se del caso, nel valutare la gravità dell'inadempimento in tal modo constatato e

nell'infliggere la sanzione pecuniaria da essa ritenuta più adeguata alle circostanze del caso di specie [sentenze dell'8 luglio 2019, Commissione/Belgio (Articolo 260, paragrafo 3, TFUE – Reti ad alta velocità), C-543/17, EU:C:2019:573, punto 58; del 16 luglio 2020, Commissione/Romania (Antiriciclaggio), C-549/18, EU:C:2020:563, punto 45, e del 16 luglio 2020, Commissione/Irlanda (Antiriciclaggio), C-550/18, EU:C:2020:564, punto 55)].

- 45 In tale contesto, la Corte ha interpretato l'espressione «obbligo di comunicare le misure di attuazione», di cui all'articolo 260, paragrafo 3, TFUE, nel senso che essi riguardano l'obbligo degli Stati membri di comunicare informazioni sufficientemente chiare e precise in merito alle misure di attuazione di una direttiva. Al fine di rispettare l'imperativo di certezza del diritto e di garantire il recepimento completo di tutte le disposizioni di tale direttiva nell'intero territorio interessato, gli Stati membri sono tenuti a indicare, per ciascuna disposizione di detta direttiva, la misura nazionale o le misure nazionali che ne assicurano il recepimento. Una volta effettuata tale comunicazione, se del caso accompagnata dalla presentazione di una tabella di concordanza, incombe alla Commissione dimostrare, al fine di chiedere l'irrogazione di una sanzione pecuniaria ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE a carico dello Stato membro interessato, che talune misure di attuazione sono manifestamente mancanti o non riguardano l'intero territorio dello Stato membro interessato, fermo restando che non spetta alla Corte, nell'ambito del procedimento giurisdizionale avviato in applicazione di tale disposizione, esaminare se le misure nazionali comunicate alla Commissione garantiscano un recepimento corretto delle disposizioni della direttiva di cui trattasi [sentenze dell'8 luglio 2019, Commissione/Belgio (Articolo 260, paragrafo 3, TFUE – Reti ad alta velocità), C-543/17, EU:C:2019:573, punto 59; del 16 luglio 2020, Commissione/Romania (Antiriciclaggio), C-549/18, EU:C:2020:563, punto 46, e del 16 luglio 2020, Commissione/Irlanda (Antiriciclaggio), C-550/18, EU:C:2020:564, punto 56)].
- 46 Dal momento che, come risulta dai punti 27 e 28 della presente sentenza, è stato accertato che, alla scadenza del termine fissato nel parere motivato, la Repubblica di Slovenia non aveva comunicato alla Commissione alcuna misura di attuazione della direttiva MiFID II ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE, l'inadempimento così constatato rientra nell'ambito di applicazione di tale disposizione.
- 47 Per chiarire se, come affermato dalla Repubblica di Estonia e dalla Repubblica di Polonia, la Commissione debba motivare caso per caso la propria decisione di chiedere una sanzione pecuniaria ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE o se tale istituzione possa farlo senza motivazione, in tutti i casi che rientrano nell'ambito di applicazione di tale disposizione, occorre ricordare che la Commissione dispone, in quanto custode dei Trattati in forza dell'articolo 17, paragrafo 1, seconda frase, TUE, di un potere discrezionale per adottare una siffatta decisione.
- 48 Infatti, l'applicazione dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE non può essere considerata isolatamente, ma deve essere connessa all'avvio di un procedimento per inadempimento ai sensi dell'articolo 258 TFUE. Orbene, poiché la domanda di condanna a una sanzione pecuniaria ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE costituisce solo una modalità accessoria del procedimento per inadempimento, di cui essa deve garantire l'efficacia, e la Commissione dispone, per quanto riguarda l'opportunità di avviare un siffatto procedimento, di un potere discrezionale sul quale la Corte non può esercitare un controllo giurisdizionale [sentenze del 16 luglio 2020, Commissione/Romania (Antiriciclaggio), C-549/18, EU:C:2020:563, punto 49, e del 16 luglio 2020, Commissione/Irlanda (Antiriciclaggio), C-550/18, EU:C:2020:564, punto 59)], le condizioni di applicazione di tale disposizione non possono essere più restrittive di quelle che presiedono all'attuazione dell'articolo 258 TFUE.
- 49 Inoltre, occorre rilevare che, in applicazione dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE, solo la Corte è competente a infliggere una sanzione pecuniaria a uno Stato membro. Quando la Corte adotta una decisione siffatta in esito a un dibattito in contraddittorio, essa deve motivarla. Pertanto, l'assenza di motivazione da parte della Commissione quanto alla sua scelta di chiedere alla Corte l'applicazione dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE non pregiudica le garanzie processuali dello Stato membro di cui

trattasi [sentenze del 16 luglio 2020, Commissione/Romania (Antiriciclaggio), C-549/18, EU:C:2020:563, punto 50, e del 16 luglio 2020, Commissione/Irlanda (Antiriciclaggio), C-550/18, EU:C:2020:564, punto 60)].

- 50 Occorre aggiungere che la circostanza che la Commissione non debba motivare caso per caso la sua decisione di chiedere una sanzione pecuniaria ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE non esenta tale istituzione dall'obbligo di motivare la natura e l'importo della sanzione pecuniaria richiesta, tenendo conto al riguardo degli orientamenti che essa ha adottato, come quelli contenuti nelle comunicazioni della Commissione, che, pur non vincolando la Corte, contribuiscono a garantire la trasparenza, la prevedibilità e la certezza del diritto dell'azione condotta dalla Commissione [sentenze del 16 luglio 2020, Commissione/Romania (Antiriciclaggio), C-549/18, EU:C:2020:563, punto 51, e del 16 luglio 2020, Commissione/Irlanda (Antiriciclaggio), C-550/18, EU:C:2020:564, punto 61)].
- 51 Tale obbligo di motivazione riguardo alla natura e all'importo della sanzione pecuniaria richiesta è tanto più importante in quanto, a differenza di quanto previsto al paragrafo 2 dell'articolo 260 TFUE, il paragrafo 3 di tale articolo prevede che, nell'ambito di un procedimento avviato in applicazione di tale disposizione, la Corte dispone solo di un potere discrezionale delimitato, dato che, se essa constata un inadempimento, le proposte della Commissione vincolano la Corte quanto alla natura della sanzione pecuniaria che essa può infliggere e all'importo massimo della sanzione che essa può disporre [sentenze del 16 luglio 2020, Commissione/Romania (Antiriciclaggio), C-549/18, EU:C:2020:563, punto 52, e del 16 luglio 2020, Commissione/Irlanda (Antiriciclaggio), C-550/18, EU:C:2020:564, punto 62)].
- 52 In effetti, dall'articolo 260, paragrafo 3, TFUE emerge non solo che spetta alla Commissione indicare «l'importo della somma forfettaria o della penalità da versare» da parte dello Stato membro in questione, ma che la Corte può infliggere il pagamento di una sanzione pecuniaria solo «entro i limiti dell'importo indicato» dalla Commissione. Gli autori del Trattato FUE hanno quindi stabilito una correlazione diretta tra la sanzione richiesta dalla Commissione e quella che può essere pronunciata dalla Corte in applicazione di tale disposizione [sentenze del 16 luglio 2020, Commissione/Romania (Antiriciclaggio), C-549/18, EU:C:2020:563, punto 53, e del 16 luglio 2020, Commissione/Irlanda (Antiriciclaggio), C-550/18, EU:C:2020:564, punto 63)].
- 53 Per quanto riguarda l'argomento della Repubblica di Slovenia vertente sulla differenza di trattamento rispetto al Regno di Spagna relativamente alla trasposizione della direttiva MiFID II o alla durata del procedimento precontenzioso nel caso di specie, occorre rilevare, da un lato, che tale argomento non si riferisce all'applicabilità dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE a un inadempimento come quello di cui trattasi, ma alla fondatezza del ricorso inteso al pagamento di una somma forfettaria nel caso di specie, la cui valutazione sarà effettuata successivamente. Dall'altro lato, e in ogni caso, poiché la Commissione dispone di un potere discrezionale per proporre un ricorso di inadempimento nei confronti di uno Stato membro, il fatto che essa non abbia proposto un ricorso siffatto nei confronti del Regno di Spagna non è tale da rimettere in discussione la possibilità, per la Commissione, di chiedere, in applicazione dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE, la condanna della Repubblica di Slovenia al pagamento di una sanzione pecuniaria.
- 54 Si deve pertanto dichiarare che l'articolo 260, paragrafo 3, TFUE si applica in una situazione come quella di cui trattasi nel caso di specie.

Sull'imposizione di una somma forfettaria nel caso di specie

– Argomenti delle parti

- 55 Per quanto riguarda l'importo delle sanzioni pecuniarie da infliggere, la Commissione considera, conformemente alla posizione espressa al punto 23 della comunicazione pubblicata il 15 gennaio 2011, che, poiché un inadempimento dell'obbligo di comunicare misure di attuazione di una direttiva non è meno grave di un inadempimento che può essere oggetto delle sanzioni di cui all'articolo 260, paragrafo 2, TFUE, le modalità di calcolo delle sanzioni pecuniarie di cui all'articolo 260, paragrafo 3, TFUE devono essere le stesse di quelle applicate nell'ambito del procedimento definito al paragrafo 2 di tale articolo.
- 56 Nel caso di specie, la Commissione chiede l'imposizione di una somma forfettaria il cui importo è calcolato secondo gli orientamenti contenuti nella comunicazione del presidente della Commissione, del 9 dicembre 2005, come aggiornata dalla comunicazione del 13 dicembre 2017, intitolata «Aggiornamento dei dati utilizzati per il calcolo delle somme forfettarie e delle penalità che la Commissione propone alla Corte di giustizia nell'ambito dei procedimenti d'infrazione» [C(2017) 8720], il cui importo minimo forfettario per la Repubblica di Slovenia ammonta a EUR 496 000. Tale importo minimo forfettario non troverebbe tuttavia applicazione nel caso di specie, essendo inferiore all'importo derivante dal calcolo della somma forfettaria conformemente a tali comunicazioni. Per determinare l'importo giornaliero che funge da base di tale calcolo, occorrerebbe moltiplicare l'importo forfettario di base uniforme, vale a dire EUR 230, per il coefficiente di gravità, che nel caso di specie è 10 in una scala che va da 1 a 20, e per il fattore «n», che per la Repubblica di Slovenia è 0,86. L'importo giornaliero ammonterebbe quindi a EUR 1 978 e dovrebbe essere moltiplicato per il numero di giorni trascorsi tra il 4 luglio 2017, ossia il giorno successivo a quello della scadenza del termine di trasposizione previsto dalla direttiva MiFID II, e il 5 dicembre 2018, ossia il giorno precedente a quello durante il quale la Repubblica di Slovenia ha comunicato le misure di trasposizione completa di tale direttiva, ossia 520 giorni. Pertanto, la somma forfettaria da imporre ammonterebbe a EUR 1 028 560.
- 57 Per quanto riguarda il fatto che la Corte ha statuito, nella sentenza del 14 novembre 2018, Commissione/Grecia (C-93/17, EU:C:2018:903), che non sarebbe più necessario tener conto del criterio relativo al numero di voti di cui uno Stato membro dispone in seno al Consiglio dell'Unione europea per calcolare l'importo delle sanzioni finanziarie da imporre, di modo che il fattore «n» utilizzato dalla Commissione non sarebbe più opportuno, la Commissione indica che i suoi servizi hanno elaborato un nuovo metodo di calcolo che tiene conto sia del prodotto interno lordo (PIL) sia del peso politico di ciascuno Stato membro, ma che tale nuovo metodo, pubblicato dopo l'introduzione del presente ricorso, non può applicarsi nel caso di specie. In ogni caso, la Commissione ritiene che la sua proposta rimanga un utile riferimento per le sanzioni che la Corte potrà imporre.
- 58 Per quanto riguarda l'argomento della Repubblica di Slovenia relativo all'erronea valutazione della gravità dell'infrazione e al carattere sproporzionato dell'importo delle sanzioni richieste pur avendo essa comunicato, il 3 dicembre 2018, misure di trasposizione parziale, la Commissione rileva che l'articolo 260, paragrafo 3, TFUE prevede che la mancata comunicazione delle misure di attuazione è, essa stessa, passibile di sanzioni. Tale disposizione sanziona quindi non solo il fatto che una direttiva non è stata trasposta, ma anche l'inosservanza dell'obbligo formale di comunicazione delle misure di attuazione.
- 59 Per quanto riguarda gli argomenti relativi alla situazione del mercato finanziario sloveno, diretti a suffragare l'affermazione della Repubblica di Slovenia secondo cui occorrerebbe ridurre il coefficiente di gravità dell'infrazione per il fatto che gli effetti della mancata trasposizione della direttiva MiFID II in tale Stato membro sarebbero meno importanti di quelli considerati dalla Commissione,

quest'ultima ricorda che, secondo costante giurisprudenza, la natura obbligatoria delle direttive implica l'obbligo per tutti gli Stati membri di rispettare i termini da esse stabiliti affinché sia garantita l'uniforme attuazione della relativa disciplina nell'intera Unione (sentenza del 22 settembre 1976, Commissione/Italia, 10/76, EU:C:1976:125, punto 12). Inoltre, la Commissione rileva che la Corte ha giudicato, rispettivamente ai punti 39 e 42 della sentenza del 14 gennaio 2010, Commissione/Repubblica ceca (C-343/08, EU:C:2010:14), che l'inesistenza in un determinato Stato membro di una particolare attività presa in considerazione da una direttiva non può esonerare questo stesso Stato membro dall'obbligo che gli incombe di adottare provvedimenti legislativi o regolamentari che assicurino un'adeguata trasposizione dell'insieme delle disposizioni di tale direttiva e la trasposizione di una direttiva non si imporrebbe solo laddove essa fosse priva d'oggetto per ragioni geografiche.

- 60 La Commissione contesta, inoltre, che l'imposizione di una somma forfettaria costituisca un'eccezione e sia dovuta solo in circostanze eccezionali. Infatti, la tardiva trasposizione delle direttive pregiudicherebbe non solo la tutela degli interessi generali perseguiti dalla normativa dell'Unione, che non potrebbe tollerare alcun ritardo, ma anche e soprattutto la tutela dei cittadini europei che traggono diritti soggettivi da tale normativa.
- 61 La Commissione sostiene, infine, di non dover calcolare il «rischio reale» dell'infrazione in una situazione come quella di cui trattasi nel caso di specie, caratterizzata dal fatto che la Repubblica di Slovenia, fino alla data di presentazione del ricorso, non aveva comunicato alcuna misura di trasposizione nel diritto nazionale. Essa precisa di verificare la completezza della trasposizione delle direttive nel diritto nazionale sulla sola base delle misure comunicate dallo Stato membro interessato, senza poter tener conto, a tal riguardo, dell'eventuale esistenza di altri elementi preesistenti non comunicati dell'ordinamento giuridico nazionale che potrebbero eventualmente colmare lacune derivanti dalle misure di attuazione comunicate. Di conseguenza, uno Stato membro non può contestare alla Commissione di essersi limitato a determinare l'importo della penalità proposta unicamente in relazione alle sole misure di attuazione che le sono state comunicate e non di tutte le altre misure che possono esistere nella legislazione nazionale.
- 62 La Repubblica di Slovenia contesta l'importo della somma forfettaria proposta dalla Commissione sostenendo che esso è privo di fondamento e che è troppo elevato. Per quanto riguarda più precisamente il calcolo dell'importo della somma forfettaria, tale Stato membro rileva che la Commissione non può applicare, nell'ambito di un procedimento ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 3 TFUE, lo stesso metodo di calcolo che quello nelle cause proposte sulla base del paragrafo 2 di tale medesimo articolo. Inoltre non occorrerebbe più fare riferimento al fattore «n» accolto dalla Commissione poiché la Corte avrebbe abbandonato il criterio vertente sul numero di voti di cui dispone uno Stato membro in seno al Consiglio e si baserebbe sul solo PIL dello Stato membro in questione come fattore determinante (sentenza del 14 novembre 2018, Commissione/Grecia, C-93/17, EU:C:2018:903, punto 141). Tutt'al più, la Corte potrebbe applicare come riferimento il fattore «n», quale fissato dalla Commissione nella sua comunicazione, intitolata «Modifica del metodo di calcolo delle somme forfettarie e delle penalità giornaliere [proposte dalla Commissione nell'ambito dei procedimenti di inadempimento dinanzi] alla Corte di giustizia dell'Unione europea», pubblicata il 25 febbraio 2019 (GU 2019, C 70, pag. 1), nella quale essa ha fissato detto fattore sulla base del PIL e del numero di seggi dello Stato membro al Parlamento europeo, qualora ritenga che ciò costituisca un metodo più adeguato per determinare la somma forfettaria rispetto al solo riferimento al PIL.
- 63 Peraltro, secondo detto Stato membro, la Commissione non può, quando chiede alla Corte l'imposizione di sanzioni finanziarie sul fondamento dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE, applicare la stessa scala di gravità da 1 a 20 che applica alle cause rientranti nell'articolo 260, paragrafo 2, TFUE. Tale scala dovrebbe, in un caso come quello di cui trattasi nel caso di specie, essere più ridotta, tenuto conto dell'oggetto dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE. Inoltre, la Commissione avrebbe fatto riferimento in maniera generale all'importanza delle norme dell'Unione violate e alla

gravità degli effetti della mancata trasposizione della direttiva MiFID II sugli interessi generali e particolari, presupponendo un'assenza completa di trasposizione di tale direttiva. Orbene, procedendo in tal modo, la Commissione non avrebbe tenuto conto di diverse circostanze attenuanti specifiche della presente causa. Infatti, nel caso di specie, la trasposizione parziale di detta direttiva nell'ordinamento giuridico sloveno non avrebbe avuto effetti negativi sugli scambi sulle piattaforme di negoziazione, sul funzionamento del mercato degli strumenti finanziari in Slovenia o sul funzionamento del mercato interno, sulla fornitura transfrontaliera di servizi per i diversi servizi e attività di investimento, sulla certezza del diritto o sul mercato finanziario europeo, o ancora sulle imprese e sugli altri operatori del mercato. In tali circostanze, il coefficiente di gravità dell'infrazione dovrebbe essere inferiore a 10, affinché l'importo della somma forfettaria sia adeguato alle circostanze e proporzionato ad essa.

- 64 La Repubblica di Slovenia aggiunge, a tal riguardo, che due mesi dopo la proposizione del presente ricorso, il 6 dicembre 2018, essa ha pienamente adempiuto i suoi obblighi per quanto riguarda la trasposizione della direttiva MiFID II e che ne ha informato la Commissione; tuttavia, quest'ultima non ha ridotto l'importo della somma forfettaria richiesta. Orbene, se il pagamento di una somma forfettaria fosse realmente destinato a spingere gli Stati membri ad adempiere i loro obblighi, a uno Stato membro che, sin dalla prima fase del procedimento giurisdizionale per inadempimento, ha adottato misure di attuazione e le ha comunicate alla Commissione, non dovrebbe essere imposto il pagamento della totalità dell'importo richiesto a titolo della somma forfettaria.
- 65 La Repubblica di Estonia e la Repubblica di Polonia sostengono, in particolare, che la giurisprudenza relativa all'articolo 260, paragrafo 2, TFUE non può essere automaticamente applicata al paragrafo 3 del medesimo articolo, dal momento che tale paragrafo 3 ha lo scopo di sanzionare un'infrazione meno grave di quella di cui al paragrafo 2, consistente nel non aver rispettato una prima sentenza della Corte che constata un inadempimento. Inoltre, la Repubblica di Slovenia avrebbe lealmente cooperato con la Commissione e il ritardo accumulato nella trasposizione della direttiva MiFID II non le sarebbe imputabile. Di conseguenza, il coefficiente di gravità dell'infrazione proposto dalla Commissione sarebbe sproporzionato e dovrebbe essere ridotto.

– *Giudizio della Corte*

- 66 Per quanto attiene, in primo luogo, all'argomento secondo cui sarebbe sproporzionato infliggere il pagamento di una somma forfettaria in quanto, nel corso del procedimento, la Repubblica di Slovenia ha posto fine all'inadempimento di cui trattasi, si deve ricordare che, da un lato, l'inadempimento di uno Stato membro al suo obbligo di comunicare le misure di attuazione di una direttiva – per totale o parziale assenza di informazioni o per informazioni non abbastanza chiare e precise – può giustificare già di per sé l'avvio di un procedimento ai sensi dell'articolo 258 TFUE per far dichiarare l'inadempimento stesso [sentenze dell'8 luglio 2019, Commissione/Belgio (Articolo 260, paragrafo 3, TFUE – Reti ad alta velocità), C-543/17, EU:C:2019:573, punto 51; del 16 luglio 2020, Commissione/Romania (Antiriciclaggio), C-549/18, EU:C:2020:563, punto 64, e del 16 luglio 2020, Commissione/Irlanda (Antiriciclaggio), C-550/18, EU:C:2020:564, punto 74)].
- 67 Dall'altro lato, l'obiettivo perseguito dall'introduzione del meccanismo di cui all'articolo 260, paragrafo 3, TFUE è non solo di incitare gli Stati membri a porre fine quanto prima a un inadempimento che, in mancanza di una simile misura, tenderebbe a persistere, ma anche di snellire e accelerare il procedimento di irrogazione delle sanzioni pecuniarie per inadempimenti dell'obbligo di comunicare una misura nazionale di attuazione di una direttiva adottata secondo la procedura legislativa, fermo restando che, prima dell'introduzione di un simile meccanismo, poteva accadere che una sanzione finanziaria a carico di uno Stato membro che non si era conformato entro i termini a una precedente sentenza della Corte e che non aveva rispettato l'obbligo di trasposizione fosse inflitta soltanto molti anni dopo quest'ultima sentenza [sentenze dell'8 luglio 2019, Commissione/Belgio

(Articolo 260, paragrafo 3, TFUE – Reti ad alta velocità), C-543/17, EU:C:2019:573, punto 52; del 16 luglio 2020, Commissione/Romania (Antiriciclaggio), C-549/18, EU:C:2020:563, punto 64, e del 16 luglio 2020, Commissione/Irlanda (Antiriciclaggio), C-550/18, EU:C:2020:564, punto 74)].

- 68 Orbene, occorre constatare che, per conseguire l'obiettivo perseguito dall'articolo 260, paragrafo 3, TFUE, sono previsti due tipi di sanzioni pecuniarie, vale a dire la somma forfettaria e la penalità.
- 69 A tal riguardo, dalla giurisprudenza della Corte emerge che l'applicazione dell'una o dell'altra di queste due misure dipende dall'idoneità di ciascuna a conseguire l'obiettivo perseguito in relazione alle circostanze del caso di specie. Anche se la pronuncia di una penalità sembra particolarmente adeguata a spingere uno Stato membro a porre fine quanto prima a un inadempimento che, in mancanza di una misura del genere, avrebbe tendenza a persistere, la condanna al pagamento di una somma forfettaria si basa soprattutto sulla valutazione delle conseguenze della mancata esecuzione degli obblighi dello Stato membro interessato sugli interessi privati e pubblici, in particolare qualora l'inadempimento sia persistito per un lungo periodo [sentenze del 16 luglio 2020, Commissione/Romania (Antiriciclaggio), C-549/18, EU:C:2020:563, punto 66, e del 16 luglio 2020, Commissione/Irlanda (Antiriciclaggio), C-550/18, EU:C:2020:564, punto 76)].
- 70 In tali circostanze, un ricorso con cui la Commissione chieda, come nel caso di specie, l'imposizione di una somma forfettaria non può essere respinto in quanto sproporzionato per il solo motivo che riguarda un inadempimento che, pur essendo perdurato nel tempo, è cessato nel momento in cui la Corte esamina i fatti controversi.
- 71 Per quanto attiene, in secondo luogo, all'opportunità di imporre una sanzione pecuniaria nel caso di specie, occorre ricordare che spetta alla Corte, in ciascuna causa e in funzione delle circostanze del caso ad essa sottoposto, nonché del livello di persuasione e di dissuasione che le appare necessario, stabilire le sanzioni pecuniarie adeguate, in particolare per prevenire la reiterazione di analoghe infrazioni al diritto dell'Unione [sentenze dell'8 luglio 2019, Commissione/Belgio (Articolo 260, paragrafo 3, TFUE – Reti ad alta velocità), C-543/17, EU:C:2019:573, punto 78; del 16 luglio 2020, Commissione/Romania (Antiriciclaggio), C-549/18, EU:C:2020:563, punto 68, e del 16 luglio 2020, Commissione/Irlanda (Antiriciclaggio), C-550/18, EU:C:2020:564, punto 78)].
- 72 Nella presente causa occorre considerare che, nonostante il fatto che la Repubblica di Slovenia abbia cooperato con i servizi della Commissione per tutta la durata della fase precontenziosa del procedimento, che abbia tenuto questi ultimi informati dell'avanzamento della procedura di adozione delle misure di attuazione della direttiva MiFID II e che abbia compiuto sforzi che le hanno consentito, in corso di causa, di porre fine all'inadempimento contestato, il complesso degli elementi di diritto e di fatto che fanno da sfondo all'inadempimento constatato, vale a dire la totale assenza di comunicazione delle misure necessarie per la trasposizione di tale direttiva alla scadenza del termine fissato nel parere motivato, anche alla data di formulazione del presente ricorso, indicano che la prevenzione effettiva della futura reiterazione di analoghe infrazioni al diritto dell'Unione è tale da richiedere l'adozione di una misura deterrente, quale il pagamento di una somma forfettaria [sentenze del 16 luglio 2020, Commissione/Romania (Antiriciclaggio), C-549/18, EU:C:2020:563, punto 69, e del 16 luglio 2020, Commissione/Irlanda (Antiriciclaggio), C-550/18, EU:C:2020:564, punto 79)].
- 73 Non inficia tale valutazione l'argomento riportato al punto 53 della presente sentenza. Infatti, anzitutto, come ricordato in tale punto, spetta alla Commissione, in particolare, valutare l'opportunità di agire contro uno Stato membro e scegliere il momento in cui essa avvia il procedimento per inadempimento contro quest'ultimo. È pacifico, poi, nel caso di specie, che il Regno di Spagna, contrariamente alla Repubblica di Slovenia, aveva comunicato alla Commissione misure di attuazione della direttiva MiFID II entro il termine impartitogli a tal fine. Da ultimo, non si è sostenuto che i termini di risposta fissati nel caso di specie nella lettera di messa in mora e nel parere motivato sarebbero stati particolarmente brevi o irragionevoli e sarebbero stati tali da rimettere in discussione gli obiettivi del procedimento precontenzioso, vale a dire dare allo Stato membro interessato

l'opportunità di conformarsi agli obblighi ad esso incombenti in forza del diritto dell'Unione e di sviluppare un'utile difesa contro gli addebiti formulati dalla Commissione [sentenza del 19 settembre 2017, Commissione/Irlanda (Tassa di immatricolazione), C-552/15, EU:C:2017:698, punto 28 e giurisprudenza ivi citata]. Peraltro, come emerge dai fatti esposti ai punti 5 e 6 della presente sentenza, la Repubblica di Slovenia ha avuto piena conoscenza della circostanza di essere venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 93 della direttiva MiFID II, almeno a partire dal 4 luglio 2017.

- 74 Per quanto riguarda, in terzo luogo, il calcolo della somma forfettaria che è opportuno infliggere nel caso di specie, occorre ricordare che, come risulta dal punto 51 della presente sentenza, nell'esercizio del suo potere discrezionale in materia, come delimitato dalle proposte della Commissione, spetta alla Corte fissare l'importo della somma forfettaria al cui pagamento uno Stato membro può essere condannato in forza dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE in modo tale che esso sia, da un lato, adeguato alle circostanze e, dall'altro, proporzionato all'infrazione commessa. Tra i fattori rilevanti in quest'ottica si annoverano elementi quali la gravità dell'infrazione constatata, la sua durata e la capacità finanziaria dello Stato membro coinvolto [sentenze del 16 luglio 2020, Commissione/Romania (Antiriciclaggio), C-549/18, EU:C:2020:563, punto 72, e del 16 luglio 2020, Commissione/Irlanda (Antiriciclaggio), C-550/18, EU:C:2020:564, punto 81)].
- 75 Per quanto attiene, in primo luogo, alla gravità dell'infrazione, occorre ricordare che l'obbligo di adottare le misure nazionali per garantire il recepimento completo di una direttiva e l'obbligo di comunicare tali misure alla Commissione costituiscono obblighi fondamentali degli Stati membri al fine di assicurare la piena efficacia del diritto dell'Unione e che l'inadempimento di tali obblighi deve, pertanto, essere ritenuto di una gravità certa [sentenze dell'8 luglio 2019, Commissione/Belgio (Articolo 260, paragrafo 3, TFUE – Reti ad alta velocità), C-543/17, EU:C:2019:573, punto 85; del 16 luglio 2020, Commissione/Romania (Antiriciclaggio), C-549/18, EU:C:2020:563, punto 73, e del 16 luglio 2020, Commissione/Irlanda (Antiriciclaggio), C-550/18, EU:C:2020:564, punto 82)].
- 76 A ciò si aggiunga che la direttiva MiFID II è uno strumento importante della normativa dell'Unione applicabile ai mercati finanziari, in quanto mira a migliorare la competitività dei mercati finanziari dell'Unione mediante la creazione di un mercato unico dei servizi e delle attività di investimento, garantendo al contempo un elevato e armonizzato livello di tutela degli investitori nel settore degli strumenti finanziari. L'assenza o l'insufficienza, a livello nazionale, di norme che garantiscono il buon funzionamento dei mercati finanziari e la tutela degli investitori devono essere considerate particolarmente gravi tenuto conto delle loro conseguenze per gli interessi pubblici e privati all'interno dell'Unione.
- 77 Sebbene la Repubblica di Slovenia, nel corso del procedimento, abbia posto fine all'inadempimento che le era contestato a causa della sua mancata comunicazione, ciò non toglie che tale inadempimento sussisteva alla scadenza del termine impartito nel parere motivato, ossia il 26 marzo 2018, cosicché l'effettività del diritto dell'Unione non è stata garantita in ogni momento.
- 78 La gravità di tale inadempimento è peraltro rafforzata dalla circostanza che, a tale ultima data, la Repubblica di Slovenia non aveva ancora comunicato alcuna misura di attuazione della direttiva MiFID II.
- 79 L'argomento dedotto dalla Repubblica di Slovenia per giustificare il ritardo accumulato nella trasposizione della direttiva MiFID II, vale a dire l'interruzione dell'iter legislativo già avviato a motivo dell'organizzazione di elezioni legislative anticipate, non è idoneo a influire sulla gravità dell'infrazione di cui trattasi, dal momento che, secondo una giurisprudenza costante, prassi o situazioni dell'ordinamento giuridico interno di uno Stato membro non possono giustificare l'inosservanza degli obblighi e dei termini risultanti dalle direttive dell'Unione, né, quindi, la tardiva o incompleta trasposizione delle stesse (sentenza del 13 luglio 2017, Commissione/Spagna, C-388/16, non pubblicata, EU:C:2017:548, punto 41).

- 80 Si deve, invece, tener conto nella valutazione in concreto della gravità dell'infrazione, del fatto che, come sostenuto dalla Repubblica di Slovenia senza essere contraddetta dalla Commissione, gli effetti pratici della trasposizione tardiva della direttiva MiFID II nel diritto sloveno sul mercato finanziario sloveno e sugli altri mercati finanziari dell'Unione nonché sulla risultante protezione degli investitori sono rimasti relativamente ridotti, tenuto conto del volume del mercato finanziario sloveno.
- 81 Per quanto riguarda, in secondo luogo, la durata dell'infrazione, occorre ricordare che essa dev'essere valutata, in linea di principio, tenendo conto del momento in cui la Corte esamina i fatti, e non già di quello in cui quest'ultima è adita dalla Commissione. Occorre considerare che tale valutazione dei fatti è intervenuta alla data della chiusura del procedimento [sentenze del 16 luglio 2020, Commissione/Romania (Antiriciclaggio), C-549/18, EU:C:2020:563, punto 77, e del 16 luglio 2020, Commissione/Irlanda (Antiriciclaggio), C-550/18, EU:C:2020:564, punto 86)].
- 82 Nel caso di specie, è pacifico che l'inadempimento di cui trattasi si è concluso il 6 dicembre 2018, ossia in una data anteriore alla chiusura di tale procedimento.
- 83 Per quanto attiene all'inizio del periodo di cui si deve tener conto per fissare l'importo della somma forfettaria da infliggere in applicazione dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE, la Corte ha giudicato che, a differenza della penalità giornaliera, la data da prendere in considerazione ai fini della valutazione della durata dell'inadempimento di cui trattasi non è quella della scadenza del termine fissato nel parere motivato, bensì la data in cui scade il termine di recepimento previsto dalla direttiva in questione [sentenze del 16 luglio 2020, Commissione/Romania (Antiriciclaggio), C-549/18, EU:C:2020:563, punto 79, e del 16 luglio 2020, Commissione/Irlanda (Antiriciclaggio), C-550/18, EU:C:2020:564, punto 90)].
- 84 Nel caso di specie è pacifico che, alla scadenza del termine di recepimento previsto dall'articolo 93 della direttiva MiFID II, ossia il 3 luglio 2017, la Repubblica di Slovenia non aveva adottato tutte le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per garantire la trasposizione di tale direttiva e, di conseguenza, non aveva nemmeno comunicato le misure di attuazione di quest'ultima alla Commissione. Ne consegue che l'inadempimento di cui trattasi, cessato solo il 6 dicembre 2018, è perdurato per circa 17 mesi.
- 85 Per quanto riguarda, in terzo luogo, la capacità finanziaria dello Stato membro di cui trattasi, dalla giurisprudenza della Corte emerge che occorre tenere conto dell'evoluzione recente del PIL di detto Stato membro, come essa si presenta alla data dell'esame dei fatti da parte della Corte [sentenze del 16 luglio 2020, Commissione/Romania (Antiriciclaggio), C-549/18, EU:C:2020:563, punto 85, e del 16 luglio 2020, Commissione/Irlanda (Antiriciclaggio), C-550/18, EU:C:2020:564, punto 97)].
- 86 Tenuto conto del complesso delle circostanze della presente causa e alla luce del potere discrezionale riconosciuto alla Corte dall'articolo 260, paragrafo 3, TFUE, il quale prevede che quest'ultima non può, per quanto riguarda la somma forfettaria di cui infligge il pagamento, superare l'importo indicato dalla Commissione, si deve considerare che la prevenzione effettiva della futura reiterazione di infrazioni analoghe a quella derivante dalla violazione dell'articolo 93 della direttiva MiFID II e che incidono sulla piena effettività del diritto dell'Unione è tale da richiedere l'irrogazione di una somma forfettaria il cui importo deve essere fissato in EUR 750 000.
- 87 Di conseguenza, occorre condannare la Repubblica di Slovenia a versare alla Commissione una somma forfettaria di importo pari a EUR 750 000.

Sulle spese

- 88 Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ne ha fatto domanda, la Repubblica di Slovenia, rimasta soccombente, deve essere condannata a sopportare, oltre alle proprie spese, quelle sostenute dalla Commissione.
- 89 Conformemente all'articolo 140, paragrafo 1, di tale regolamento, a norma del quale gli Stati membri che sono intervenuti nella causa sopportano le proprie spese, si deve statuire che la Repubblica federale di Germania, la Repubblica di Estonia, la Repubblica d'Austria e la Repubblica di Polonia sopportano le proprie spese.

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

- 1) **Non avendo adottato, alla scadenza del termine impartito nel parere motivato o, in ogni caso, non avendo comunicato alla Commissione europea le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva 2014/65/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, relativa ai mercati degli strumenti finanziari e che modifica la direttiva 2002/92/CE e la direttiva 2011/61/UE, come modificata dalla direttiva (UE) 2016/1034 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 giugno 2016, la Repubblica di Slovenia è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 93 della direttiva 2014/65, come modificata dalla direttiva 2016/1034.**
- 2) **La Repubblica di Slovenia è condannata a versare alla Commissione europea una somma forfettaria di importo pari a EUR 750 000.**
- 3) **La Repubblica di Slovenia è condannata a sopportare, oltre alle proprie spese, quelle sostenute dalla Commissione europea.**
- 4) **La Repubblica federale di Germania, la Repubblica di Estonia, la Repubblica d'Austria e la Repubblica di Polonia sopportano le proprie spese.**

Firme