

SENTENZA DELLA CORTE (Quarta Sezione)

25 marzo 2021

«Rinvio pregiudiziale – Sistemi di garanzia dei depositi – Direttiva 94/19/CE – Articolo 1, punto 3, i) – Articolo 7, paragrafo 6 – Articolo 10, paragrafo 1 – Nozione di “deposito indisponibile” – Constatazione di indisponibilità del deposito – Autorità competente – Diritto all’indennizzo del depositante – Clausola contrattuale contraria alla direttiva 94/19 – Principio del primato del diritto dell’Unione – Sistema europeo di vigilanza finanziaria – Autorità bancaria europea (ABE) – Regolamento (UE) n. 1093/2010 – Articolo 1, paragrafo 2 – Articolo 4, punto 2, iii) – Articolo 17, paragrafo 3 – Raccomandazione dell’ABE ad un’autorità bancaria nazionale avente ad oggetto i provvedimenti da adottare per conformarsi alla direttiva 94/19 – Effetti giuridici – Validità – Risanamento e liquidazione degli istituti di credito – Direttiva 2001/24/CE – Articolo 2, settimo trattino – Nozione di “provvedimenti di risanamento” – Compatibilità con l’articolo 17, paragrafo 1, e l’articolo 52, paragrafo 1, della carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea – Responsabilità degli Stati membri in caso di violazione del diritto dell’Unione – Presupposti – Violazione sufficientemente qualificata del diritto dell’Unione – Autonomia procedurale degli Stati membri – Principio di leale cooperazione – Articolo 4, paragrafo 3, TUE – Principi di equivalenza e di effettività»

Nella causa C-501/18,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell’articolo 267 TFUE, dall’Administrativen sad Sofia-grad (Tribunale amministrativo della città di Sofia, Bulgaria), con decisione del 17 luglio 2018, pervenuta in cancelleria il 30 luglio 2018, nel procedimento

**BT**

contro

**Balgarska Narodna Banka,**

LA CORTE (Quarta Sezione),

composta da M. Vilaras, presidente di sezione, N. Piçarra (relatore), D. Šváby, S. Rodin e K. Jürimäe, giudici,

avvocato generale: M. Campos Sánchez-Bordona

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

- per la Balgarska Narodna Banka, da A. Kalaydzhev, advokat;
- per la Commissione europea, inizialmente da H. Krämer, Y. Marinova e A. Steiblyté, in seguito da Y. Marinova e A. Steiblyté, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 17 settembre 2020,

ha pronunciato la seguente

### Sentenza

#### 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione

- dell'articolo 1, punto 3, i), dell'articolo 7, paragrafo 6, e dell'articolo 10, paragrafo 1, della direttiva 94/19/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 30 maggio 1994, relativa ai sistemi di garanzia dei depositi (GU 1994, L 135, pag. 5), come modificata dalla direttiva 2009/14/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2009 (GU 2009, L 68, pag. 3) (in prosieguo: la «direttiva 94/19»);
- dell'articolo 4, punto 2, iii), dell'articolo 17, paragrafo 3, e dell'articolo 26, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 1093/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità bancaria europea), modifica la decisione n. 716/2009/CE e abroga la decisione 2009/78/CE della Commissione (GU 2010, L 331, pag. 12);
- dell'articolo 2, settimo trattino, della direttiva 2001/24/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 aprile 2001, in materia di risanamento e liquidazione degli enti creditizi (GU 2001, L 125, pag. 15), letto alla luce dell'articolo 17, paragrafo 1, e dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»);
- del principio della responsabilità degli Stati membri per danni causati ai singoli da violazioni del diritto dell'Unione;
- dell'articolo 4, paragrafo 3, TUE, letto in combinato disposto con i principi di autonomia procedurale degli Stati membri, di equivalenza e di efficacia;

nonché sulla validità della raccomandazione EBA/REC/2014/02 dell'Autorità bancaria europea (ABE), del 17 ottobre 2014, indirizzata alla Balgarska Narodna Banka (Banca centrale di Bulgaria; in prosieguo: la «BNB») e al Fond za garantirane na vlogovete v bankite (Fondo di garanzia dei depositi bancari; in prosieguo: l'«FGVB»), sull'azione necessaria per conformarsi alla direttiva 94/19/CE.

- 2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra BT e la BNB avente ad oggetto una domanda di risarcimento del danno che BT ritiene di aver subito in conseguenza di varie azioni ed omissioni della BNB nell'ambito delle misure di vigilanza adottate nei confronti della Korporativna targovska banka AD (in prosieguo: la «KTB»).

### **Contesto normativo**

#### ***Diritto dell'Unione***

##### *Direttiva 94/19*

- 3 La direttiva 94/19 è stata abrogata dalla direttiva 2014/49/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, relativa ai sistemi di garanzia dei depositi (GU 2014, L 173, pag. 149). Dal momento che tale abrogazione è divenuta efficace a decorrere dal 4 luglio 2015, la direttiva 94/19 rimane applicabile al procedimento principale.
- 4 Il primo, secondo, ottavo, nono, ventiquattresimo e venticinquesimo considerando della direttiva 94/19 enunciano quanto segue:

«[C]onformemente agli scopi del trattato, è opportuno promuovere uno sviluppo armonioso delle attività degli enti creditizi nell'insieme della Comunità eliminando qualsiasi restrizione alla libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi, rafforzando nel contempo la stabilità del sistema bancario e la tutela dei risparmiatori;

[i]n parallelo alla soppressione delle restrizioni alle loro attività, è opportuno preoccuparsi della situazione che può instaurarsi in caso di indisponibilità dei depositi degli enti creditizi che hanno succursali in altri Stati membri; [è] indispensabile assicurare un livello minimo armonizzato di garanzia dei depositi dovunque essi si trovino all'interno della Comunità; [p]er il completamento del mercato unico bancario la tutela dei depositi è essenziale al pari delle regole prudenziali;

(...)

[l]’armonizzazione deve limitarsi agli elementi principali dei sistemi di garanzia dei depositi e assicurare, entro termini molto brevi, un rimborso a titolo di garanzia calcolato in base a un livello minimo armonizzato;

[i] sistemi di garanzia dei depositi devono intervenire nel momento in cui si verifica l’indisponibilità dei depositi;

(...)

[l]a presente direttiva non può comportare la responsabilità degli Stati membri o delle loro autorità competenti nei confronti dei depositanti, [se] essi hanno vigilato affinché fosse[ro] istituit[i] o riconosciut[i] ufficialmente uno o più sistemi di garanzia dei depositi o degli stessi enti creditizi, capac[i] di assicurare l’indennizzo o la tutela dei depositanti alle condizioni definite dalla presente direttiva.

[l]a garanzia dei depositi è un elemento essenziale per il completamento del mercato interno e un complemento indispensabile del sistema di vigilanza degli enti creditizi, a motivo del vincolo di solidarietà che costituisce tra tutti gli enti operanti su una medesima piazza finanziaria, in caso di inadempimento di uno di essi».

5 L’articolo 1 della citata direttiva così dispone:

«Ai fini della presente direttiva si intende per:

1) “deposito”: i saldi creditorî, risultanti da fondi depositati o da situazioni transitorie derivanti da operazioni bancarie normali, che l’ente creditizio deve restituire secondo le condizioni legali e contrattuali applicabili, nonché i debiti rappresentati da titoli emessi dall’ente creditizio.

(...)

3) “deposito indisponibile”: un deposito dovuto e pagabile e che non è stato pagato da un ente creditizio secondo le condizioni legali e contrattuali ad esso applicabili e laddove

i) le autorità competenti abbiano concluso che a loro avviso l’ente creditizio interessato, per motivi direttamente connessi con la sua situazione finanziaria, non è per il momento in grado di rimborsare il deposito e non ha, a breve, la prospettiva di poterlo fare.

Le autorità competenti traggono tale conclusione non appena possibile e in ogni caso non oltre cinque giorni lavorativi dall’aver stabilito per la prima volta che un ente creditizio non ha restituito i depositi venuti a scadenza ed esigibili; (...)

(...)».

6 L'articolo 3, paragrafo 1, primo comma, prima frase, e paragrafo 2, di tale direttiva stabiliscono quanto segue:

«1. Ogni Stato membro provvede affinché sul suo territorio vengano istituiti e ufficialmente riconosciuti uno o più sistemi di garanzia dei depositi. (...)

(...)

2. Se un ente creditizio non adempie agli obblighi derivanti dall'adesione ad un sistema di garanzia dei depositi, l'inottemperanza è notificata alle autorità competenti che hanno rilasciato [l']autorizzazione le quali, in cooperazione con il sistema di garanzia, adottano le misure appropriate, comprese eventuali sanzioni, al fine di garantire che l'ente creditizio adempia ai suddetti obblighi».

7 Ai sensi dell'articolo 7, paragrafi 1 bis, 2 e 6, della medesima direttiva:

«1 bis. Entro il 31 dicembre 2010 gli Stati membri provvedono a che la copertura del totale dei depositi del medesimo depositante sia di 100 000 EUR in caso di indisponibilità dei depositi.

(...)

2. Gli Stati membri possono prevedere che per taluni depositanti o depositi la garanzia sia esclusa o ridotta. (...)

(...)

6. Gli Stati membri provvedono affinché il depositante possa difendere il proprio diritto all'indennizzo proponendo ricorso contro il sistema di garanzia dei depositi».

8 L'articolo 10, paragrafo 1, della direttiva 94/19 così recita:

«I sistemi di garanzia dei depositi pagano i crediti debitamente verificati dei depositanti, per quanto riguarda i depositi indisponibili, entro venti giorni lavorativi a decorrere dalla data in cui le autorità competenti enunciano la conclusione di cui all'articolo 1, punto 3), punto i), o un'autorità giudiziaria adotta la decisione di cui allo stesso articolo, punto 3, punto ii) (...))».

*Regolamento n. 1093/2010*

9 I considerando da 27 a 29 del regolamento n. 1093/2010 enunciano:

«(27) Assicurare la corretta e integrale applicazione del diritto dell'Unione è un prerequisito essenziale per l'integrità, la trasparenza, l'efficienza e il regolare funzionamento dei mercati finanziari, per la stabilità del sistema finanziario e l'instaurazione di condizioni di concorrenza neutre per gli

istituti finanziari dell'Unione. Occorre quindi istituire un meccanismo che permetta all'[ABE] di trattare i casi di mancata o errata applicazione del diritto dell'Unione che risultino in una violazione dello stesso. Occorre che detto meccanismo sia applicato nei casi in cui il diritto dell'Unione definisce obblighi chiari e incondizionati.

(28) Per permettere una risposta proporzionata nei casi di applicazione errata o insufficiente del diritto dell'Unione, occorre applicare un meccanismo articolato in tre fasi. In primo luogo, l'[ABE] dovrebbe avere il potere di condurre indagini sui casi di presunta applicazione errata o insufficiente degli obblighi previsti dal diritto dell'Unione da parte delle autorità nazionali nelle loro pratiche di vigilanza, emanando al termine una raccomandazione. In secondo luogo, qualora l'autorità nazionale competente non segua la raccomandazione, la Commissione dovrebbe avere la facoltà di formulare un parere formale, che tenga conto della raccomandazione dell'[ABE] e che imponga all'autorità competente di adottare le misure necessarie per assicurare il rispetto del diritto dell'Unione.

(29) In terzo luogo, per porre fine a situazioni eccezionali di persistente inerzia dell'autorità competente interessata, l'[ABE] dovrebbe avere il potere di adottare, in ultima istanza, decisioni indirizzate a singoli istituti finanziari. Occorre che tale potere sia limitato a casi eccezionali, nei quali un'autorità competente non si conformi al parere formale adottato nei suoi confronti e in cui il diritto dell'Unione sia direttamente applicabile agli istituti finanziari, conformemente a vigenti o futuri regolamenti dell'Unione».

10 Ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, di tale regolamento, l'ABE opera nel quadro dei poteri ad essa conferiti dal medesimo regolamento e nell'ambito di applicazione, tra l'altro, della direttiva 94/19, nella misura in cui essa si applica agli enti creditizi e agli istituti finanziari nonché alle relative autorità di vigilanza competenti.

11 L'articolo 4 di detto regolamento così dispone:

«Ai fini del presente regolamento si intende per:

(...)

2. "autorità competenti":

(...)

iii) in relazione ai sistemi di garanzia dei depositi, gli organismi incaricati della gestione di tali sistemi conformemente alla direttiva [94/19] o, qualora il funzionamento del sistema di garanzia dei depositi sia gestito da una società privata, l'autorità pubblica che vigila su tali sistemi, ai sensi di tale direttiva».

- 12 L'articolo 17 del regolamento n. 1093/2010, rubricato «Violazione del diritto dell'Unione», prevede quanto segue:

«1. Se un'autorità competente non ha applicato gli atti di cui all'articolo 1, paragrafo 2, comprese le norme tecniche di regolamentazione e le norme tecniche di attuazione adottate ai sensi degli articoli da 10 a 15, o li ha applicati in un modo che sembra costituire una violazione del diritto dell'Unione, in particolare in quanto ha omesso di assicurare che un istituto finanziario rispetti gli obblighi stabiliti in tali atti, l'[ABE] agisce in conformità dei poteri di cui ai paragrafi 2, 3 e 6 del presente articolo.

2. Su richiesta di una o più autorità competenti, del Parlamento europeo, del Consiglio, della Commissione o del gruppo delle parti interessate nel settore bancario, o di propria iniziativa, e dopo averne informato l'autorità competente interessata, l'[ABE] può effettuare indagini sull'asserita violazione o mancata applicazione del diritto dell'Unione.

(...)

3. Non oltre due mesi dall'avvio dell'indagine, l'[ABE] può trasmettere all'autorità competente interessata una raccomandazione in cui illustra l'azione necessaria per conformarsi al diritto dell'Unione.

(...)

6. Fatti salvi i poteri della Commissione ai sensi dell'articolo 258 TFUE, se un'autorità competente non si conforma al parere formale di cui al paragrafo 4 entro il termine ivi specificato e se è necessario rimediare tempestivamente a tale inosservanza al fine di mantenere o di ripristinare condizioni neutre di concorrenza sul mercato o per assicurare il regolare funzionamento e l'integrità del sistema finanziario, l'[ABE] può, se i pertinenti obblighi degli atti di cui all'articolo 1, paragrafo 2, sono direttamente applicabili agli istituti finanziari, adottare una decisione nei confronti di un singolo istituto finanziario, imponendogli di prendere misure per rispettare gli obblighi imposti dal diritto dell'Unione, tra cui la cessazione di ogni eventuale pratica.

(...)

7. Le decisioni adottate ai sensi del paragrafo 6 prevalgono su ogni decisione adottata in precedenza dalle autorità competenti sulla stessa materia.

(...)».

*Direttiva 2001/24*

- 13 I considerando 2, 5 e 6 della direttiva 2001/24 enunciano:

«(2) Parallelamente alla soppressione di [ogni ostacolo alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi all'interno della Comunità,] occorre provvedere alle situazioni che potrebbero verificarsi in caso di difficoltà in un ente creditizio, in particolare allorché tale ente ha succursali in altri Stati membri.

(...)

(5) L'adozione della direttiva [94/19], con cui è stato introdotto il principio dell'adesione obbligatoria degli enti creditizi a un sistema di garanzia dello Stato membro d'origine, rende ancor più evidente la necessità di un riconoscimento reciproco dei provvedimenti di risanamento e delle procedure di liquidazione.

(6) È importante attribuire alle autorità amministrative o giudiziarie dello Stato membro d'origine la competenza esclusiva di decidere e di applicare i provvedimenti di risanamento previsti dalla normativa e dagli usi vigenti in tale Stato membro. A motivo della difficoltà di armonizzare le normative e gli usi degli Stati membri, è opportuno predisporre il reciproco riconoscimento da parte degli Stati membri dei provvedimenti presi da ciascuno di essi per risanare gli enti da esso autorizzati».

14 Ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, di tale direttiva, quest'ultima «si applica agli enti creditizi e alle loro succursali istituite in uno Stato membro diverso da quello della sede legale – definiti a norma dell'articolo 1, primo e terzo punto della direttiva 2000/12/CE [del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 marzo 2000 relativa all'accesso all'attività degli enti creditizi ed al suo esercizio (GU 2000, L 126, pag. 1)] – tenendo conto delle condizioni ed esenzioni previste dall'articolo 2, paragrafo 3, d[el] quest'ultima] direttiva».

15 L'articolo 2, settimo trattino, della direttiva 2001/24 definisce i «provvedimenti di risanamento» come «i provvedimenti destinati a salvaguardare o risanare la situazione finanziaria di un ente creditizio e che possono incidere sui diritti preesistenti dei terzi, compresi i provvedimenti che comportano la possibilità di una sospensione dei pagamenti, di una sospensione delle procedure di esecuzione o di una riduzione dei crediti».

16 L'articolo 3 di quest'ultima direttiva, rubricato «Adozione dei provvedimenti di risanamento – Legge applicabile», dispone quanto segue:

«1. Le autorità amministrative o giudiziarie dello Stato membro d'origine sono le sole competenti a decidere sull'applicazione ad un ente creditizio, incluse le succursali stabilite in altri Stati membri, di uno o più provvedimenti di risanamento.



2. I provvedimenti di risanamento sono applicati secondo le leggi, i regolamenti e le procedure applicabili nello Stato membro d'origine, salvo che la presente direttiva non disponga diversamente.

(...)

I provvedimenti di risanamento producono effetti in tutta la Comunità non appena essi producono effetti nello Stato membro nel quale sono stati presi».

*Raccomandazione EBA/REC/2014/02*

- 17 Al punto 25 della raccomandazione EBA/REC/2014/02, l'ABE ha dichiarato che la BNB aveva violato il diritto dell'Unione avendo omesso di constatare l'indisponibilità dei depositi detenuti dalla KTB conformemente all'articolo 1, punto 3, i), della direttiva 94/19 ed avendo sospeso l'esecuzione di tutti gli obblighi della KTB, conseguentemente impedendo ai depositanti di accedere ai depositi garantiti mediante il sistema previsto da tale direttiva.
- 18 Secondo il punto 27 di tale raccomandazione, benché nessun atto esplicito avesse constatato l'indisponibilità dei depositi della KTB ai sensi di tale disposizione, una siffatta constatazione era implicita nella decisione della BNB, del 20 giugno 2014, di porre la KTB sotto vigilanza speciale e di sospenderne gli obblighi.
- 19 Al punto 1 di detta raccomandazione, l'ABE ha chiesto alla BNB e all'FGVB di adottare, conformemente all'articolo 4, paragrafo 3, TUE, tutte le misure atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dall'articolo 1, punto 3, i), e dall'articolo 10, paragrafi 2 e 3, della direttiva 94/19, al contempo interpretando, per quanto possibile, il diritto nazionale conformemente a tali disposizioni.
- 20 Inoltre, ai punti 2 e 3 della medesima raccomandazione, l'ABE ha chiesto alla BNB di assicurarsi che, fino al 21 ottobre 2014, i depositanti avessero accesso agli importi garantiti dei loro depositi presso la KTB, sopprimendo o limitando la restrizione di accesso ai depositi risultante dalle misure di sorveglianza, oppure procedendo alla constatazione di cui all'articolo 1, punto 3, i), della direttiva 94/19. Per l'ipotesi in cui la BNB non adottasse alcuno di tali provvedimenti entro il termine impartito, l'ABE ha chiesto all'FGVB di verificare i crediti dei depositanti presso la KTB e di restituire gli importi garantiti di tali depositi, conformemente all'articolo 10 della direttiva 94/19, dato che le misure di sorveglianza speciale adottate nei confronti della KTB mediante la decisione menzionata al punto 18 supra equivalevano a una dichiarazione di indisponibilità dei suddetti depositi, ai sensi dell'articolo 1, punto 3, i), della direttiva 94/19.

**Diritto bulgaro**

*Legge sulla garanzia dei depositi bancari*

21 A termini del suo articolo 1, la Zakon za garantirane na vlogovete v bankite (legge sulla garanzia dei depositi bancari) (DV n. 49 del 29 aprile 1998), che ha recepito le direttive 94/19 e 2009/14 nell'ordinamento giuridico bulgaro, «disciplina l'istituzione, i compiti e l'attività dell'[FGVB] e la procedura di rimborso dei depositi fino al livello garantito».

22 Ai sensi dell'articolo 4, paragrafi 1 e 2, della suddetta legge:

«1. L'[FGVB] garantisce il rimborso completo delle somme corrispondenti ai depositi di una persona presso una banca, indipendentemente dal loro numero e importo, fino a un massimo di 196 000 leva bulgare (BGN) (pari a circa EUR 100 000).

2. Detto importo include anche gli interessi maturati alla data della decisione adottata dalla [BNB] in forza dell'articolo 23, paragrafo 1».

23 L'articolo 23 della medesima legge dispone quanto segue:

«1. L'[FGVB] salda i debiti della banca in questione ai depositanti di quest'ultima fino ai livelli garantiti, qualora la [BNB] abbia revocato l'autorizzazione bancaria della banca commerciale.

(...)

3. Entro tre giorni lavorativi dalla data della decisione della [BNB] di cui al paragrafo 1, il curatore, il liquidatore o l'amministratore designato sono tenuti a fornire al consiglio di amministrazione dell'[FGVB] informazioni sui depositi presso la banca.

(...)

10. I depositanti fanno valere i loro crediti che superano l'importo ricevuto dall'[FGVB] sul patrimonio della banca, in conformità alla normativa vigente.

(...)».

*Legge sugli enti creditizi*

24 L'articolo 36 della Zakon za kreditnite institutsii (legge sugli enti creditizi) (DV No. 59, del 21 luglio 2006) così dispone:

«(...)

2. La [BNB] revoca obbligatoriamente l'autorizzazione rilasciata a una banca per motivi di insolvenza qualora:

1) quest'ultima non onori più i propri debiti venuti a scadenza da più di sette giorni lavorativi, ciò sia dovuto a motivi direttamente connessi con la

situazione finanziaria di tale banca e la [BNB] ritenga improbabile che i crediti in scadenza verranno rimborsati entro un termine ragionevole, o

- 2) i suoi fondi propri corrispondano a un importo negativo.
3. La [BNB] adotta la decisione di cui al paragrafo 2 entro un termine di cinque giorni lavorativi a decorrere dalla constatazione dello stato di insolvenza.

(...)

7. Con la revoca dell'autorizzazione, l'attività della banca cessa e si procede alla sua liquidazione coatta.

(...)».

25 A termini dell'articolo 79, paragrafo 8, di detta legge:

«La [BNB], i suoi organi e le persone autorizzate da questi ultimi non sono responsabili dei danni causati nell'esercizio delle loro funzioni di vigilanza, a meno che non abbiano agito con dolo».

26 L'articolo 115 della legge sugli enti creditizi stabilisce quanto segue:

«1. Ai fini del risanamento di una banca esposta a rischio di insolvenza, la [BNB] può sottoporre tale banca a vigilanza speciale.

2. Una banca è esposta a rischio di insolvenza:

(...)

- 2) quando la [BNB] ritiene che le attività liquide della banca non saranno sufficienti per consentire a quest'ultima di onorare i propri debiti il giorno in cui tali debiti saranno venuti a scadenza, o
- 3) quando la banca non ha onorato entro il termine richiesto uno o più debiti venuti a scadenza nei confronti dei suoi creditori.

(...)».

27 Ai sensi dell'articolo 116 di tale legge:

«1. Nei casi di cui all'articolo 115, paragrafo 1, la [BNB] sottopone la banca in questione a vigilanza speciale (...).

2. Nei casi di cui al paragrafo 1, la [BNB] può:

- 1) ridurre i tassi di interesse sui debiti della banca al valore medio di mercato;

- 2) sospendere per un determinato periodo, in tutto o in parte, l'adempimento di tutti o di alcuni degli obblighi di tale banca;
  - 3) limitare totalmente o parzialmente la sua attività;
- (...)».

28 L'articolo 119, paragrafi 4 e 5, di detta legge dispone quanto segue:

«4. Nei casi di cui all'articolo 116, paragrafo 2, punto 2, e per il periodo in cui la [BNB] ha esercitato tale potere, la banca non viene considerata in ritardo nell'adempimento degli impegni pecuniari la cui esecuzione sia stata sospesa.

5. Nei casi di cui all'articolo 116, paragrafo 2, punto 2, la banca non è finanziariamente responsabile per il mancato rispetto degli impegni la cui esecuzione sia stata sospesa a seguito della sorveglianza speciale. Durante l'assoggettamento a vigilanza speciale, non vi sono né interessi di mora né penali stabilite anticipatamente per il mancato pagamento dei debiti della banca la cui esecuzione sia stata sospesa, mentre su tali debiti restano dovuti gli interessi convenzionali, i quali sono tuttavia versati dopo la revoca dell'assoggettamento a vigilanza speciale».

*Legge sull'insolvenza bancaria*

29 Ai sensi dell'articolo 94, paragrafo 1, dello Zakon za bankovata nesastoyatelnost (legge sull'insolvenza bancaria) (DV n. 92, del 27 settembre 2002):

«All'atto della ripartizione della massa fallimentare, i crediti vengono pagati nel seguente ordine:

(...)

- 4) (...) i crediti dei depositanti che non siano coperti dal sistema di garanzia dei depositi;

(...)».

*Legge sulla responsabilità dello Stato e delle amministrazioni comunali in caso di danni*

30 L'articolo 1 dello Zakon za otgovornostta na darzhavata i obshtinite za vredi (legge sulla responsabilità dello Stato e delle amministrazioni comunali in caso di danni) (DV n. 60, del 5 agosto 1988) dispone quanto segue:

«1. Lo Stato e le amministrazioni comunali rispondono dei danni sorti in capo a persone fisiche e giuridiche a seguito di azioni, omissioni o atti illegittimi dei loro

organi o dipendenti nell'esercizio della o in relazione alla loro attività amministrativa.

2. I ricorsi proposti ai sensi del paragrafo 1 sono esaminati conformemente alla procedura prevista dall'Administrativnoprotsesualen kodeks (codice di procedura amministrativa) (...)».

31 Ai sensi dell'articolo 4 di tale legge:

«Lo Stato e le amministrazioni comunali sono tenute a risarcire tutti i danni materiali e morali che sono una conseguenza diretta ed immediata del fatto dannoso, indipendentemente dal fatto che tali danni siano stati causati per colpa del dipendente».

32 L'articolo 8, paragrafo 3, di detta legge prevede quanto segue:

«Qualora una legge o un decreto abbia previsto una modalità specifica di risarcimento, la presente legge non è applicabile».

*L'APK*

33 Ai sensi dell'articolo 204, paragrafo 1, del codice di procedura amministrativa (DV n. 30, dell'11 aprile 2006; in prosieguo: l'«APK»):

«Un ricorso [per risarcimento] può essere proposto dopo l'annullamento dell'atto amministrativo secondo le modalità applicabili».

### **Procedimento principale e questioni pregiudiziali**

34 Negli anni 2008, 2010 e 2011, BT ha concluso con la KTB tre contratti relativi a depositi a vista in euro e in leva bulgari, a condizioni preferenziali. Gli importi depositati erano garantiti, nel loro insieme, dall'FGVB fino a BGN 196 000 (circa EUR 100 000).

35 Con lettere del 20 giugno 2014, la KTB ha informato la BNB che essa sospendeva i pagamenti ai propri clienti a causa di una mancanza di liquidità causata da un ritiro massiccio dei depositi da essa detenuti. Con decisione in pari data, integrata da una decisione del 22 giugno 2014, entrambe adottate sulla base della legge sugli enti creditizi, la BNB, in ragione di un rischio di insolvenza della KTB, ha posto quest'ultima sotto vigilanza speciale per un periodo di tre mesi, designato taluni curatori, sospeso l'esecuzione di tutti i pagamenti dovuti dalla KTB e vietato a quest'ultima di esercitare tutte le attività previste dalla sua autorizzazione bancaria. Mediante un comunicato stampa del 22 giugno 2014, la BNB ha dichiarato che l'obiettivo di tali decisioni era quello di preservare la stabilità finanziaria del paese.

- 36 Come risulta dalla domanda di pronuncia pregiudiziale, il Sofiyski apelativen sad (Corte d'appello di Sofia, Bulgaria) ha stabilito, quale data di inizio dell'insolvenza della KTB, il 20 giugno 2014, poiché in tale data l'attivo netto di quest'ultima corrispondeva ad un importo negativo, ai sensi dell'articolo 36, paragrafo 2, punto 2, della legge sugli enti creditizi.
- 37 Con decisione del 30 giugno 2014, la BNB, sulla base della stessa legge, ha ridotto, con effetto dal 1° luglio 2014, i tassi di interesse applicati ai depositi presso la KTB, in modo che corrispondessero al tasso medio di mercato, e ha adottato una tabella dei tassi di interesse standard. In base a questa tabella, gli interessi sui depositi di BT sono stati calcolati come interessi convenzionali per il periodo fino al 6 novembre 2014.
- 38 Con decisione del 16 settembre 2014, la BNB ha prorogato le misure di vigilanza speciale fino al 20 novembre 2014, in considerazione del persistere dei motivi che avevano inizialmente giustificato l'adozione delle decisioni 20 e del 22 giugno 2014.
- 39 Il 25 settembre 2014 la Commissione ha inviato una lettera di diffida al Ministro delle Finanze (Bulgaria) e alla BNB sulla base dell'articolo 258 TFUE, a causa della non corretta trasposizione dell'articolo 1, punto 3, e dell'articolo 10, paragrafo 1, della direttiva 94/19, nonché dell'inosservanza del principio della libera circolazione dei capitali previsto all'articolo 63 TFUE. Con un comunicato stampa dello stesso giorno, la Commissione ha annunciato l'avvio di un procedimento per inadempimento. Tale procedimento si è concluso il 10 dicembre 2015.
- 40 A seguito della raccomandazione EBA/REC/2014/02, la BNB, con decisione 6 novembre 2014, ha revocato l'autorizzazione all'aumento dei fondi propri della KTB mediante fondi forniti in forza di un contratto di prestito, in quanto, poiché la KTB aveva finanziato il mutuante, tali fondi erano da essa stessa forniti. Inoltre, con decisione in pari data, la BNB ha revocato, sulla base dell'articolo 36, paragrafo 2, punto 2, della legge sugli enti creditizi, la autorizzazione bancaria della KTB.
- 41 In forza di quest'ultima decisione, il 4 dicembre 2014, BT è stata rimborsata, tramite l'FGVB, per un importo di BGN 196 000 (circa EUR 100 000) nonché per gli interessi convenzionali e remunerativi per il periodo compreso tra il 30 giugno e il 6 novembre 2014. Il restante saldo a credito, pari a BGN 44 070,90 (circa EUR 22 500), è stato iscritto nell'elenco dei crediti riconosciuti, nell'ambito della procedura di fallimento, secondo l'ordine previsto dall'articolo 94, paragrafo 1, punto 4, della legge sull'insolvenza bancaria.
- 42 BT ha proposto dinanzi al giudice del rinvio – sulla base dell'articolo 1, paragrafo 1, della legge sulla responsabilità dello Stato e delle amministrazioni comunali in caso di danni e dell'articolo 204, paragrafo 1, dell'APK – un ricorso per il

risarcimento di tutti i danni derivanti, direttamente e in modo immediato, da azioni e omissioni della BNB commesse in violazione del diritto dell'Unione.

- 43 Con un primo capo di domanda, BT chiede la condanna della BNB al pagamento della somma di BGN 8 627,96 (circa EUR 4 400), corrispondente agli interessi legali sull'importo garantito dei depositi detenuti dalla KTB per il periodo compreso tra il 30 giugno e il 4 dicembre 2014. A sostegno di tale domanda, BT fa valere che la BNB, in quanto autorità competente, avrebbe dovuto constatare, entro il termine previsto all'articolo 1, punto 3, i), della direttiva 94/19, che tali depositi erano divenuti indisponibili, ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 1, di tale direttiva. L'omissione di tale constatazione da parte della BNB avrebbe comportato l'effetto di ritardare fino al 4 dicembre 2014 la restituzione da parte del FGVB dei depositi garantiti. Il comunicato stampa della Commissione, menzionato al punto 39 supra, nonché il considerando 25 della raccomandazione EBA/REC/2014/02 confermerebbero l'illegittimità dell'inerzia della BNB.
- 44 Con un secondo capo di domanda, BT chiede al giudice del rinvio di condannare la BNB a versarle la somma di BGN 44 070,90 (circa EUR 22 500), corrispondente all'importo eccedente il tetto massimo dell'importo garantito dei depositi. A sostegno di tale domanda, BT fa valere, in particolare, che le misure di vigilanza speciale adottate dalla BNB nei confronti della KTB sarebbero state ingiustificate e sproporzionate rispetto alla situazione di tale banca alla data del 20 giugno 2014. Tali misure avrebbero altresì violato gli articoli da 63 a 65 TFUE e non avrebbero riguardato il risanamento della banca, giacché quest'ultima necessitava unicamente di un sostegno di liquidità. In subordine, i danni di cui al secondo capo di domanda dovrebbero essere risarciti sulla base della responsabilità della BNB a causa di un'illegittima inerzia, consistente nell'esercizio di una vigilanza carente, che avrebbe aggravato la situazione della KTB e che, del resto, sarebbe stata constatata dalla Smetna palata (Corte dei conti, Bulgaria) in una relazione riguardante il periodo dal 1° gennaio 2012 al 31 dicembre 2014.
- 45 Per quanto riguarda il primo capo di domanda del ricorso, il giudice del rinvio ritiene che sia essenziale determinare il regime di responsabilità applicabile al caso di specie. Ciò posto, esso chiede, in particolare, se il diritto all'indennizzo del depositante, di cui all'articolo 7, paragrafo 6, della direttiva 94/19, copra tutti i danni derivanti dall'omessa restituzione dei depositi entro i termini impartiti, compresi quelli risultanti da una vigilanza carente nei confronti dell'ente creditizio che detiene i depositi, o se tale nozione riguardi unicamente il diritto alla restituzione degli importi garantiti dei depositi, ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1 bis, di tale direttiva.
- 46 In tale contesto, l'Administrativen sad Sofia-grad (Tribunale amministrativo di Sofia, Bulgaria) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

- «1) Se dai principi di equivalenza e di effettività del diritto dell'Unione discenda che un giudice nazionale è tenuto a qualificare d'ufficio una domanda come azione fondata sull'inadempimento, da parte di uno Stato membro, di un obbligo derivante dall'articolo 4, paragrafo 3, TUE, qualora la domanda abbia ad oggetto la responsabilità extracontrattuale dello Stato membro per danni derivanti da una violazione del diritto dell'Unione, che siano stati causati da un'autorità di uno Stato membro, e:
- l'articolo 4, paragrafo 3, TUE non sia stato indicato espressamente come base giuridica nell'atto introduttivo, ma dalle motivazioni del ricorso risulti che il danno viene fatto valere per violazione di disposizioni del diritto dell'Unione;
  - il diritto al risarcimento del danno sia stato fondato su una norma nazionale sulla responsabilità dello Stato per danni causati nell'esercizio di attività amministrativa, responsabilità che ha natura oggettiva e sorge in presenza delle seguenti condizioni: illegittimità di un atto giuridico, di un'azione o di un'omissione di un'autorità o di un dipendente pubblico nel o in conseguenza dell'esercizio di un'attività amministrativa; danno subito avente natura materiale o immateriale; nesso di causalità diretto e immediato tra il danno e il comportamento illegittimo dell'autorità;
  - secondo il diritto dello Stato membro, il giudice debba stabilire d'ufficio la base giuridica della responsabilità dello Stato per l'attività delle autorità giudiziarie, in base alle circostanze sulle quali si fonda la domanda.
- 2) Se dal considerando 27 del regolamento [n. 1093/2010] discenda che la raccomandazione formulata in base all'articolo 17, paragrafo 3, del regolamento, nella quale è stata accertata una violazione del diritto dell'Unione da parte della banca centrale di uno Stato membro, in relazione ai termini per il pagamento dei depositi garantiti in favore dei depositanti presso l'ente creditizio interessato, in circostanze come quelle del procedimento principale:
- conferisce ai depositanti presso tale ente creditizio il diritto di invocare la raccomandazione dinanzi a un giudice nazionale, a fondamento di una domanda di risarcimento del danno per la medesima violazione del diritto dell'Unione, qualora si consideri l'espressa facoltà dell'[ABE] di accertare violazioni del diritto dell'Unione e il fatto che i depositanti non sono destinatari della raccomandazione né possono esserlo e che quest'ultima non crea conseguenze giuridiche dirette per essi;
  - si applica alla luce della condizione secondo cui la disposizione oggetto di violazione deve prevedere obblighi chiari e incondizionati,



qualora si consideri che l'articolo 1, punto 3, i), della direttiva [94/19], ove interpretato in combinato disposto con i considerando 12 e 13 della suddetta direttiva, non contiene tutti gli elementi necessari per istituire obblighi chiari e incondizionati per gli Stati membri e non conferisce diritti direttamente azionabili ai depositanti nonché in considerazione del fatto che tale direttiva prevede soltanto un'armonizzazione minima, che non comprende gli elementi di valutazione sulla base dei quali devono essere stabiliti i depositi indisponibili, e che la raccomandazione non si è fondata su altre disposizioni chiare e incondizionate del diritto dell'Unione in relazione a tali elementi di valutazione, quali, in particolare: l'accertamento della mancanza di liquidità e l'assenza della prospettiva, a breve, di poter rimborsare i depositi, l'esistenza di un obbligo di disporre misure di intervento preventivo e volte alla prosecuzione dell'attività commerciale dell'ente creditizio;

- tenuto conto dell'oggetto della garanzia dei depositi e del potere dell'[ABE] di formulare raccomandazioni sul sistema di garanzia dei depositi, ai sensi dell'articolo 26, paragrafo 2, del regolamento [n. 1093/2010], essa si applica con riferimento alla banca centrale nazionale, la quale non ha alcun collegamento con il sistema nazionale di garanzia dei depositi e non rappresenta un'autorità competente ai sensi dell'articolo 4, punto 2, [iii]), del suddetto regolamento.
- 3) Se dalle sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea del 12 ottobre 2004, Paul e a. (C 222/02, EU:C:2004:606, punti 38, 39, 43 e da 49 a 51), del 5 marzo 1996, Brasserie du Pêcheur e Factortame (C 46/93 e C 48/93, EU:C:1996:79, punti 42 e 51), del 15 giugno 2000, Dorsch Consult/Consiglio e Commissione (C 237/98 P, EU:C:2000:321, punto 19), e del 2 dicembre 1971, Zuckerfabrik Schöppenstedt/Consiglio (5/71, EU:C:1971:116, punto 11), anche in considerazione dello stato attuale del diritto dell'Unione rilevante per il procedimento principale, discenda che:
- a) le disposizioni della direttiva 94/19, in particolare il suo articolo 7, paragrafo 6, conferiscono ai depositanti il diritto di far valere diritti al risarcimento del danno nei confronti di uno Stato membro per insufficiente vigilanza sull'ente creditizio che gestisce il suo deposito, e se tali diritti siano limitati all'importo garantito del deposito oppure se la nozione di "diritto all'indennizzo" contenuta in tale disposizione debba essere interpretata in senso ampio;
  - b) le misure di vigilanza disposte dalla banca centrale di uno Stato membro per il risanamento di un ente creditizio come quelle di cui al procedimento principale, tra cui la sospensione dei pagamenti, che sono previste, in particolare, nell'articolo 2, settimo trattino, della direttiva [2001/24], incidono in modo ingiustificato e sproporzionato

sul diritto di proprietà dei depositanti, comportando la responsabilità extracontrattuale per danni derivanti da una violazione del diritto dell'Unione, qualora, secondo l'articolo 116, paragrafo 5, [della legge sugli enti creditizi] e secondo l'articolo 4, paragrafo 2, punto 1 e l'articolo 94, paragrafo 1, punto 4, [della legge sull'insolvenza bancaria], il diritto dello Stato membro in questione preveda che, per la durata delle misure, vengano calcolati interessi contrattuali e che i crediti eccedenti l'importo garantito dei depositi vengano soddisfatti secondo la procedura di insolvenza ordinaria, e che possano essere pagati interessi;

- c) le condizioni previste dal diritto nazionale di uno Stato membro in materia di responsabilità extracontrattuale per danni derivati da un'azione od omissione nell'ambito dell'esercizio dei poteri di vigilanza da parte della banca centrale di uno Stato membro, compresi nell'ambito di applicazione dell'articolo 65, paragrafo 1, lettera b), del TFUE, devono necessariamente conciliarsi con le condizioni e i principi fondamentali vigenti per tale responsabilità secondo il diritto dell'Unione, ovvero, in concreto: con il principio dell'indipendenza della domanda di risarcimento danni dalla domanda di annullamento e con la dichiarata inammissibilità di una condizione, prevista dal diritto nazionale, secondo cui un atto giuridico o un'omissione, per cui viene richiesto il risarcimento del danno, debbano prima essere annullati; con l'inammissibilità di una condizione, in base al diritto nazionale, relativa alla colpa di autorità o dipendenti pubblici, per il cui comportamento viene richiesto il risarcimento del danno; con la condizione, per la domanda di risarcimento del danno materiale, che il ricorrente, al momento della presentazione della domanda, abbia subito un danno reale e certo;
- d) in virtù del principio, proprio del diritto dell'Unione, dell'indipendenza della domanda di risarcimento del danno dalla domanda di annullamento, deve essere soddisfatta la condizione dell'illegittimità del corrispondente comportamento dell'autorità, che è equiparabile alla condizione prevista dal diritto nazionale dello Stato membro, secondo cui l'atto giuridico o l'omissione all'origine della domanda di risarcimento del danno, in particolare le misure per il risanamento di un ente creditizio, devono essere annullate, se si considerano le circostanze del procedimento principale, oltre a quanto segue, ovvero:
- che le misure suddette non sono rivolte alla ricorrente, la quale è depositante presso un ente creditizio, e che, secondo il diritto e la giurisprudenza nazionali, quest'ultima non ha il diritto di chiedere l'annullamento delle singole decisioni con le quali tali misure sono state disposte e che siffatte decisioni sono già divenute definitive;

- che il diritto dell'Unione, in tale ambito, nello specifico, la direttiva [2001/24], non impone agli Stati membri alcun obbligo esplicito di prevedere la possibilità di impugnazione delle misure di vigilanza in favore di tutti i creditori, al fine di farne accertare la validità;
  - che, nel diritto di uno Stato membro, non è prevista alcuna responsabilità per danni, che siano derivati da un comportamento legittimo di autorità o di dipendenti pubblici;
- e) nel caso in cui si proceda a un'interpretazione secondo cui la condizione dell'illegittimità del rispettivo comportamento dell'autorità, nelle circostanze di cui al procedimento principale, non è applicabile a domande di risarcimento danni di depositanti presso un ente creditizio per azioni od omissioni della banca centrale di uno Stato membro e, in particolare, volte al versamento di interessi per il pagamento tardivo di depositi garantiti, che vengano fatte valere a titolo di indennizzo per violazione degli articoli da 63 a 65 e 120 del TFUE, dell'articolo 3 del TUE e dell'articolo 17 della [Carta], sono applicabili le condizioni che regolano la responsabilità extracontrattuale stabilite dalla Corte di giustizia dell'Unione europea per danni:
- che siano derivati da un comportamento legittimo di un'autorità e, segnatamente, le tre condizioni cumulative, ovvero l'esistenza di un danno effettivo, di un nesso di causalità tra questo e il comportamento in questione nonché il carattere anormale e speciale del danno, in particolare nel caso di domande di versamento di interessi per pagamento tardivo dei depositi garantiti, oppure
  - nell'ambito della politica economica, in particolare, la condizione secondo cui la responsabilità sussiste «unicamente in caso di una violazione grave di una norma superiore intesa a tutelare i singoli», soprattutto per domande di depositanti aventi ad oggetto il pagamento dei depositi eccedenti l'importo garantito, che siano state fatte valere a titolo di risarcimento e per le quali si applichi il procedimento previsto dal diritto nazionale, avuto riguardo all'ampio margine di discrezionalità di cui dispongono gli Stati membri in relazione all'articolo 65, paragrafo 1, lettera b), del TFUE, e alle misure di cui alla direttiva [2001/24], e laddove le circostanze riguardanti l'ente creditizio e la persona che agisce per il risarcimento dei danni abbiano un collegamento con un unico Stato membro, benché per tutti i depositanti valgano le stesse disposizioni e il principio costituzionale dell'uguaglianza di fronte alla legge.

- 4) Se dall'interpretazione dell'articolo 10, paragrafo 1, in combinato disposto con l'articolo 1, punto 3, i), e con l'articolo 7, paragrafo 6, della direttiva [94/19], nonché dalle argomentazioni in diritto contenute nella sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 21 dicembre 2016, Vervloet e a. (C-76/15, EU:C:2016:975, punti da 82 a 84), discenda che l'ambito di applicazione delle disposizioni della direttiva comprenda depositanti,
- i cui depositi, durante il periodo di sospensione dei pagamenti dell'ente creditizio e fino alla revoca della sua autorizzazione bancaria, non erano rimborsabili in virtù di disposizioni contrattuali o legislative e il depositante interessato non abbia dichiarato espressamente di chiedere il rimborso,
  - che abbiano aderito a una clausola che prevede il pagamento dei depositi nell'importo garantito secondo il procedimento disciplinato nel diritto di uno Stato membro anche, nello specifico, dopo la revoca dell'autorizzazione dell'ente creditizio che gestisce i depositi, laddove tale condizione sia soddisfatta, e
  - la clausola suddetta del contratto di deposito abbia forza di legge tra le parti contraenti in base al diritto dello Stato membro.

Se dalle disposizioni di tale direttiva o da altre disposizioni del diritto dell'Unione discenda che il giudice nazionale non può considerare una siffatta clausola del contratto di deposito e non può valutare la domanda di un depositante per il versamento di interessi a causa del pagamento tardivo di depositi nell'importo garantito ai sensi di tale contratto, alla luce delle condizioni della responsabilità extracontrattuale per danni derivanti da una violazione del diritto dell'Unione e sulla base dell'articolo 7, paragrafo 6, della direttiva 94/19».

### **Procedimento dinanzi alla Corte**

- 47 Con decisione del presidente della Corte del 18 settembre 2018, la presente causa è stata sospesa fino alla pronuncia della sentenza nella causa C-571/16. A seguito della pronuncia della sentenza del 4 ottobre 2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807), la Corte ha chiesto al giudice del rinvio se intendesse mantenere la presente domanda di pronuncia pregiudiziale.
- 48 Con ordinanza del 9 novembre 2018, il giudice del rinvio ha informato la Corte che intendeva mantenere la sua domanda di pronuncia pregiudiziale, in quanto la sentenza del 4 ottobre 2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807), non aveva risolto, dal suo punto di vista, tutte le questioni sollevate nella presente causa.

### **Sulle questioni pregiudiziali**

***Sulla terza questione, lettera a)***

- 49 Con la terza questione, lettera a), che occorre esaminare per prima, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 7, paragrafo 6, della direttiva 94/19 debba essere interpretato nel senso che il diritto all'indennizzo del depositante da esso previsto copre unicamente la restituzione, da parte del sistema di garanzia dei depositi, dei depositi indisponibili di tale depositante, fino a concorrenza dell'importo fissato all'articolo 7, paragrafo 1 bis, di tale direttiva, oppure se l'articolo 7, paragrafo 6, di quest'ultima istituisca altresì, in favore di detto depositante, un diritto al risarcimento del danno causato dalla restituzione tardiva dell'importo garantito di tutti i suoi depositi o da una vigilanza inadeguata, da parte delle autorità nazionali competenti, dell'ente creditizio i cui depositi sono divenuti indisponibili.
- 50 Occorre anzitutto constatare che la formulazione dell'articolo 7, paragrafo 6, della direttiva 94/19 – il quale impone agli Stati membri di garantire che il depositante possa far valere il proprio «diritto all'indennizzo» proponendo ricorso contro il sistema di garanzia dei depositi – non consente, di per sé, di fornire una risposta alla questione sollevata dal giudice del rinvio, cosicché risulta necessario prendere in considerazione anche il contesto di tale disposizione nonché gli obiettivi perseguiti da detta direttiva.
- 51 La direttiva 94/19 mira ad instaurare all'interno dell'Unione una tutela dei depositanti in caso di indisponibilità dei depositi costituiti presso un ente creditizio facente parte di un sistema di garanzia dei depositi (sentenza del 12 ottobre 2004, Paul e a., C-222/02, EU:C:2004:606, punto 26). Allo stesso tempo, essa mira ad assicurare la stabilità del sistema bancario, evitando i fenomeni di ritiro in massa dei depositi non soltanto da un ente creditizio in difficoltà, ma anche da enti sani a seguito di una perdita di fiducia del pubblico nella solidità di tale sistema (sentenza del 4 ottobre 2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, punto 56 e giurisprudenza ivi citata). La direttiva 94/19 si limita tuttavia, come risulta dal suo ottavo considerando, ad un'armonizzazione minima nella materia della garanzia dei depositi (v., in tal senso, sentenza del 21 dicembre 2016, Vervloet e a., C-76/15, EU:C:2016:975, punto 82).
- 52 In questo contesto, l'articolo 3 della direttiva 94/19 impone agli Stati membri di provvedere affinché sul suo territorio vengano istituiti e ufficialmente riconosciuti uno o più sistemi di garanzia dei depositi e obbliga le autorità competenti che hanno rilasciato l'autorizzazione agli enti creditizi di assicurarsi, in cooperazione con il sistema di garanzia dei depositi, che tali enti creditizi adempiano agli obblighi ad essi incombenti in quanto appartenenti a detto sistema. Si tratta di garantire ai depositanti che l'ente creditizio presso il quale effettuano i loro depositi faccia parte di un sistema di garanzia dei depositi, di modo che sia salvaguardato il loro diritto ad essere indennizzati in caso di indisponibilità di tali depositi, conformemente alle norme previste in particolare all'articolo 7 di tale direttiva (v., in tal senso, sentenza del 12 ottobre 2004, Paul e a., C-222/02, EU:C:2004:606, punti da 27 a 29).

- 53 In tal caso, in forza dell'articolo 7, paragrafo 1 bis, della direttiva 94/19, i sistemi di garanzia dei depositi devono assicurare un livello minimo di copertura pari a EUR 100 000 per ciascun depositante, a condizione che i depositi in questione non siano né esclusi dalla garanzia, ai sensi dell'articolo 2 di tale direttiva, né esclusi o meno garantiti nello Stato membro interessato, a norma dell'articolo 7, paragrafo 2, della medesima direttiva.
- 54 Inoltre, ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 1, della direttiva 94/19, i sistemi di garanzia dei depositi devono essere in grado di pagare i crediti debitamente verificati dei depositanti, per quanto riguarda i depositi indisponibili, entro venti giorni lavorativi a decorrere dalla data in cui le autorità competenti effettuano la constatazione d'indisponibilità di cui all'articolo 1, punto 3), di tale direttiva.
- 55 Dagli obiettivi perseguiti dalla direttiva 94/19 e dal contesto nel quale si inserisce l'articolo 7, paragrafo 6, di quest'ultima risulta, dunque, che il «diritto all'indennizzo» previsto da tale disposizione – il cui importo è fissato all'articolo 7, paragrafo 1 bis, e le cui modalità sono precisate all'articolo 10, paragrafo 1, di tale direttiva – riguarda unicamente la restituzione, da parte del sistema di garanzia dei depositi, dei crediti debitamente verificati dei depositanti, qualora le autorità competenti abbiano constatato, conformemente all'articolo 1, punto 3, i), della direttiva 94/19, l'indisponibilità dei depositi detenuti dall'ente creditizio interessato.
- 56 Siffatta interpretazione restrittiva dell'articolo 7, paragrafo 6, della direttiva 94/19 è corroborata dal ventiquattresimo considerando della stessa, il quale precisa che detta direttiva non può comportare la responsabilità nei confronti dei depositanti degli Stati membri o delle loro autorità competenti, se essi hanno vigilato affinché fossero istituiti o riconosciuti ufficialmente uno o più sistemi di garanzia dei depositi o degli enti creditizi stessi, idonei ad assicurare l'indennizzo o la tutela dei depositanti alle condizioni definite dalla presente direttiva.
- 57 In tale contesto, la Corte ha già precisato nella sua sentenza del 12 ottobre 2004, Paul e a. (C-222/02, EU:C:2004:606, punti 50 e 51), che, se ed in quanto ai depositanti sia assicurato l'indennizzo in caso di indisponibilità dei loro depositi, quale previsto dalla direttiva 94/19, quest'ultima non attribuisce ai depositanti diritti che possano far sussistere la responsabilità dello Stato in base al diritto dell'Unione in caso di indisponibilità dei loro depositi causata da una vigilanza carente da parte delle autorità nazionali competenti.
- 58 La circostanza, messa in rilievo dalla ricorrente nel procedimento principale, che l'ente creditizio di cui si trattava nella causa all'origine della sentenza citata al punto precedente non partecipasse al sistema di garanzia dei depositi, contrariamente all'ente creditizio di cui trattasi nella presente causa, non è tale da giustificare una valutazione di diverso tipo.
- 59 Peraltro, come la Corte ha già rilevato, non si può escludere che l'efficacia pratica della garanzia dei depositi imposta dalla direttiva 94/19 sarebbe

compromessa qualora rischi che non si riferiscono direttamente all'obiettivo di tale sistema, come quelli connessi ad una vigilanza carente degli enti creditizi da parte delle autorità competenti, fossero posti a carico dei sistemi nazionali di garanzia dei depositi. Infatti, quanto maggiori sono i rischi da garantire, tanto più la garanzia dei depositi viene diluita e tanto meno il sistema di garanzia dei depositi può, a parità di mezzi, contribuire alla realizzazione del duplice obiettivo perseguito da detta direttiva, quale ricordato al punto 51 supra (v., in tal senso, sentenza del 21 dicembre 2016, Vervloet e a., C-76/15, EU:C:2016:975, punto 84).

- 60 Alla luce delle considerazioni che precedono, alla terza questione, lettera a), occorre rispondere dichiarando che l'articolo 7, paragrafo 6, della direttiva 94/19 deve essere interpretato nel senso che il diritto all'indennizzo del depositante da esso previsto copre unicamente la restituzione, da parte del sistema di garanzia dei depositi, dei depositi indisponibili di tale depositante, fino a concorrenza dell'importo fissato all'articolo 7, paragrafo 1 bis, di tale direttiva, in seguito alla constatazione, da parte dell'autorità nazionale competente, dell'indisponibilità dei depositi detenuti dall'ente creditizio interessato, ai sensi dell'articolo 1, punto 3, i), della suddetta direttiva, del medesimo articolo, cosicché l'articolo 7, paragrafo 6, della medesima direttiva non può istituire, in favore di detto depositante, un diritto al risarcimento del danno causato dalla restituzione tardiva dell'importo garantito di tutti i suoi depositi o da una vigilanza inadeguata, da parte delle autorità nazionali competenti, dell'ente creditizio i cui depositi sono divenuti indisponibili.

#### ***Sulla quarta questione***

- 61 Con la quarta questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se il combinato disposto dell'articolo 1, punto 3, i), dell'articolo 7, paragrafo 6, e dell'articolo 10, paragrafo 1, della direttiva 94/19 debba essere interpretato nel senso che esso osta ad una normativa nazionale o ad una clausola contrattuale in forza della quale il deposito presso un ente creditizio i cui pagamenti sono stati sospesi diventa esigibile solo a seguito della revoca, da parte dell'autorità competente, dell'autorizzazione bancaria rilasciata a detto ente e a condizione che il depositante abbia chiesto espressamente la restituzione di tale deposito. In caso di risposta affermativa, il giudice del rinvio chiede se tali disposizioni o altre disposizioni del diritto dell'Unione gli impongano di disapplicare tale normativa nazionale o tale clausola contrattuale, al fine di decidere su un ricorso per il risarcimento del danno asseritamente causato dalla restituzione dell'importo garantito di un siffatto deposito avvenuta oltre il termine previsto da tale direttiva.
- 62 Occorre ricordare, in primo luogo, che, ai sensi dell'articolo 1, punto 3, i), della direttiva 94/19, la nozione di «deposito indisponibile», ai sensi di tale direttiva, designa «un deposito dovuto e pagabile e che non è stato pagato da un ente creditizio secondo le condizioni legali e contrattuali ad esso applicabili», laddove le autorità competenti abbiano constatato, non oltre cinque giorni lavorativi dopo aver stabilito per la prima volta che detto ente creditizio non ha restituito i depositi venuti a scadenza ed esigibili, che, per motivi direttamente connessi con la sua

situazione finanziaria, «l'ente creditizio interessato (...) non è per il momento in grado di rimborsare il deposito e non ha, a breve, la prospettiva di poterlo fare».

- 63 Come risulta espressamente dal testo dell'articolo 1, punto 3, i), primo comma, della direttiva 94/19, la condizione necessaria e sufficiente per constatare l'indisponibilità di un deposito dovuto e pagabile è che, secondo il punto di vista dell'autorità competente, per motivi direttamente connessi con la sua situazione finanziaria, un ente creditizio non è per il momento in grado di rimborsare il deposito e non ha, a breve, la prospettiva di poterlo fare (sentenza del 4 ottobre 2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, punto 49). Peraltro, il termine massimo di cinque giorni impartito all'autorità competente per adempiere all'obbligo incondizionato e sufficientemente preciso di procedere ad una simile constatazione è, ai sensi dell'articolo 1, punto 3, i), secondo comma, di tale direttiva, un termine imperativo, senza che sia prevista alcuna deroga a quest'ultimo in nessun'altra disposizione di detta direttiva (v., in tal senso, sentenza del 4 ottobre 2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, punti 60 e 100). Risulta pertanto dal tenore letterale dell'articolo 1, punto 3, i), della direttiva 94/19 che quest'ultimo enuncia un obbligo incondizionato e sufficientemente preciso che conferisce diritti ai singoli e che esso prevede, dunque, una norma dotata di effetto diretto (v., in tal senso, sentenza del 4 ottobre 2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, punti da 98 a 104).
- 64 In secondo luogo, nel sistema della direttiva 94/19, da un lato, la constatazione dell'indisponibilità dei depositi di un ente creditizio, che dà avvio alla procedura che sfocia nell'intervento dei sistemi nazionali di garanzia dei depositi, determina il rimborso dell'importo garantito di tali depositi da parte di tali sistemi, conformemente all'articolo 7 di tale direttiva. Dall'altro, tale constatazione è, in forza dell'articolo 10, paragrafo 1, di quest'ultima, il dies a quo del termine entro il quale deve avvenire tale rimborso, vale a dire venti giorni lavorativi (v., in tal senso, sentenza del 4 ottobre 2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, punto 72).
- 65 Poiché detto accertamento è correlato alla situazione finanziaria oggettiva dell'ente creditizio e verte, in linea generale, sull'integralità dei depositi detenuti da tale ente, e non su ciascuno dei depositi che esso detiene, è sufficiente che si constati che detto ente creditizio non ha restituito alcuni depositi e che le condizioni enunciate all'articolo 1, punto 3, i), della direttiva 94/19 sono soddisfatte affinché sia pronunciata l'indisponibilità di tutti i depositi detenuti dall'ente stesso (v., in tal senso, sentenza del 4 ottobre 2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, punto 82), ivi inclusi quelli che, alla data di tale constatazione, non erano dovuti e pagabili secondo le condizioni legali e contrattuali applicabili, e che detto ente non era dunque tenuto a restituire.
- 66 Come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 71 delle conclusioni, anche se un deposito non dovuto né pagabile secondo le condizioni legali e contrattuali applicabili non può essere preso in considerazione dall'autorità competente per constatare l'indisponibilità dei depositi, ai sensi dell'articolo 1, punto 3, i), della



direttiva 94/19, un deposito siffatto deve, per contro, essere qualificato come deposito rimborsabile, a titolo della medesima disposizione, a partire dal momento in cui l'autorità competente abbia constatato l'indisponibilità dei depositi dell'ente creditizio interessato.

- 67 Siffatta interpretazione è confermata dal duplice obiettivo perseguito dalla direttiva 94/19, quale ricordato al punto 51 supra. Infatti, come sottolineato dall'avvocato generale al paragrafo 58 delle conclusioni, se i depositi che – al momento della constatazione, da parte dell'autorità competente, dell'indisponibilità di taluni depositi detenuti da un ente creditizio, ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 3, i), di tale direttiva – non sono dovuti e pagabili non fossero coperti dalla garanzia dei depositi prevista da tale direttiva, i depositanti interessati rischierebbero di non poter recuperare i loro depositi e la stabilità del sistema bancario sarebbe messa a dura prova a causa della perdita di fiducia del pubblico nella garanzia dei loro depositi.
- 68 Ciò posto, dalla circostanza che un sistema di garanzia dei depositi abbia restituito a un depositante importi corrispondenti a depositi non ancora dovuti e pagabili, ai sensi dell'articolo 1, punto 3, della direttiva 94/19, non si può dedurre che detto sistema abbia derogato all'obbligo previsto all'articolo 10, paragrafo 1, di tale direttiva.
- 69 Ne deriva che l'articolo 1, punto 3, i), della direttiva 94/19, in combinato disposto con l'articolo 7, paragrafo 6, e con l'articolo 10, paragrafo 1, di tale direttiva, deve essere interpretato nel senso che il titolare di un deposito che non sia né dovuto né pagabile secondo le condizioni legali e contrattuali ad esso applicabili può far valere il suo diritto alla restituzione dell'importo garantito relativo a tale deposito una volta che l'autorità competente abbia proceduto alla constatazione dell'indisponibilità dei depositi detenuti dall'ente creditizio interessato.
- 70 In terzo luogo, essendo determinata esclusivamente dalle condizioni enunciate all'articolo 1, punto 3, i), della direttiva 94/19, richiamate al punto 62 supra, la constatazione dell'indisponibilità dei depositi detenuti da un ente creditizio non può né dipendere dalla revoca dell'autorizzazione bancaria dell'ente creditizio interessato, né essere subordinata alla condizione che il titolare di tale deposito abbia precedentemente presentato all'ente creditizio interessato una richiesta di ritiro dei fondi che sia rimasta infruttuosa (v., in tal senso, sentenza del 4 ottobre 2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, punti 69 e 87 nonché punti 1 e 3 del dispositivo). Tali disposizioni della direttiva 94/19 devono quindi essere interpretate nel senso che ostano a una normativa nazionale che imponga requisiti di questo tipo o che consenta alle clausole contrattuali di prevederli.
- 71 In siffatto contesto, occorre ricordare che, secondo una costante giurisprudenza della Corte, in tutti i casi in cui le disposizioni di una direttiva appaiono, dal punto di vista sostanziale, incondizionate e sufficientemente precise, i singoli possono farle valere dinanzi ai giudici nazionali nei confronti dello Stato, sia che questo non abbia recepito tempestivamente la direttiva sia che l'abbia recepita in modo

non corretto. Le disposizioni incondizionate e sufficientemente precise di una direttiva possono essere invocate dagli amministrati non soltanto nei confronti di uno Stato membro e di tutti gli organi della sua amministrazione, ma anche nei confronti di organismi o enti distinti dai soggetti privati ed equiparabili allo Stato, o per il fatto che essi sono persone giuridiche di diritto pubblico facenti parte dello Stato in senso ampio, o perché sono soggetti all'autorità o al controllo di una pubblica autorità, o perché sono stati incaricati da tale autorità di svolgere un compito di interesse pubblico e sono stati a tal fine dotati di poteri particolari (v., in tal senso, sentenze del 10 ottobre 2017, Farrell, C-413/15, EU:C:2017:745, punti da 32 a 34, nonché del 22 marzo 2018, Anisimovienė e a., C-688/15 e C-109/16, EU:C:2018:209, punto 109).

- 72 Inoltre, ogni giudice nazionale adito nell'ambito della propria competenza è tenuto a disapplicare, di propria iniziativa, qualsiasi disposizione nazionale contrastante con una disposizione di diritto dell'Unione che abbia effetto diretto nella controversia di cui è investito, senza doverne chiedere o attendere la previa rimozione in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale [v., in tal senso, sentenze del 4 dicembre 2018, Minister for Justice and Equality e Commissioner of An Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979, punto 35, nonché del 19 novembre 2019, A.K. e a. (Indipendenza della Sezione disciplinare della Corte suprema), C-585/18, C-624/18 e C-625/18, EU:C:2019:982, punti 160 e 161 nonché giurisprudenza ivi citata].
- 73 Pertanto, dal momento che, come ricordato al punto 63 supra, l'articolo 1, punto 3, i), della direttiva 94/19 ha effetto diretto, un giudice nazionale investito di un ricorso proposto dal titolare di un deposito divenuto indisponibile, ai sensi di tale disposizione, ai fini del risarcimento del danno causato dalla tardiva restituzione dell'importo garantito di tale deposito, deve, in forza del principio del primato del diritto dell'Unione, disapplicare una disposizione di diritto nazionale che subordini la restituzione dell'importo in questione alle condizioni menzionate al punto 70 supra.
- 74 Nell'ambito di un siffatto ricorso, il giudice nazionale non può neppure tenere conto di una clausola contrattuale che si limiti a riflettere una disposizione del diritto nazionale incompatibile con l'articolo 1, punto 3, i), della direttiva 94/19. Come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 69 delle conclusioni, nel momento in cui tale clausola contrattuale riproduce il contenuto di una disposizione del diritto nazionale incompatibile con il diritto dell'Unione, il giudice nazionale deve estendere a tale clausola le conseguenze inerenti all'incompatibilità di detta disposizione con il diritto dell'Unione.
- 75 Alla luce delle considerazioni che precedono, alla quarta questione si deve rispondere che il combinato disposto dell'articolo 1, punto 3, i), dell'articolo 7, paragrafo 6, e dell'articolo 10, paragrafo 1, della direttiva 94/19 deve essere interpretato nel senso che esso osta ad una normativa nazionale o ad una clausola contrattuale in forza della quale il deposito presso un ente creditizio i cui pagamenti sono stati sospesi diventa esigibile solo a seguito della revoca, da

parte dell'autorità competente, dell'autorizzazione bancaria rilasciata a detto ente e a condizione che il depositante abbia chiesto espressamente la restituzione di tale deposito. In forza del principio del primato del diritto dell'Unione, qualsiasi giudice nazionale investito di un ricorso per il risarcimento del danno asseritamente causato dalla restituzione dell'importo garantito di un siffatto deposito oltre il termine previsto all'articolo 10, paragrafo 1, di tale direttiva è tenuto a disapplicare tale normativa nazionale o tale clausola contrattuale al fine di decidere su tale ricorso.

### ***Sulla seconda questione***

- 76 Con la prima parte della seconda questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 17, paragrafo 3, del regolamento n. 1093/2010, letto alla luce del considerando 27 dello stesso, debba essere interpretato nel senso che una raccomandazione dell'ABE, adottata sulla base di tale disposizione e che constata una violazione dell'articolo 1, punto 3, i), della direttiva 94/19, come la raccomandazione EBA/REC/2014/02, possa essere invocata da un depositante a sostegno di un ricorso per il risarcimento dei danni causati da detta violazione del diritto dell'Unione, anche se tale depositante non sia destinatario di tale raccomandazione.
- 77 Con la seconda parte di tale questione, il giudice del rinvio chiede se la raccomandazione EBA/REC/2014/02 sia valida, in quanto, da un lato, esso constata una violazione di una disposizione del diritto dell'Unione che, secondo tale giudice, non stabilisce un obbligo chiaro e incondizionato ai sensi del considerando 27 di tale regolamento, e, dall'altro, detta decisione è rivolta alla BNB, la quale, sempre secondo il giudice del rinvio, non ha alcun rapporto con il sistema nazionale di garanzia dei depositi e non è un'autorità competente ai sensi dell'articolo 4, punto 2, iii), del regolamento n. 1093/2010.

### ***Sull'interpretazione dell'articolo 17, paragrafo 3, del regolamento n. 1093/2010***

- 78 L'articolo 17 del regolamento 1093/2010 prevede, al suo paragrafo 3, che l'ABE possa, non oltre due mesi dall'avvio dell'indagine di cui al suo paragrafo 2, trasmettere all'autorità competente interessata una raccomandazione in cui illustra l'azione necessaria per conformarsi al diritto dell'Unione. Una siffatta raccomandazione è emessa al termine di un'indagine avviata dall'ABE nel caso in cui venga contestato alle autorità nazionali, nelle loro pratiche di vigilanza, un'asserita mancata applicazione o un'applicazione errata o insufficiente del diritto dell'Unione, in particolare degli atti di cui all'articolo 1, paragrafo 2, di tale regolamento, tra i quali figura la direttiva 94/19.
- 79 Come ricordato dall'avvocato generale al paragrafo 76 delle conclusioni, una raccomandazione dell'ABE fondata sull'articolo 17, paragrafo 3, del regolamento n. 1093/2010 rientra nella categoria degli atti dell'Unione prevista all'articolo 288, quinto comma, TFUE, e quest'ultima disposizione investe di un potere di persuasione e di stimolo le istituzioni autorizzate ad adottare tali atti, distinto dal

potere di adozione degli atti dotati di forza cogente (v., in tal senso, sentenza del 20 febbraio 2018, Belgio/Commissione, C-16/16 P, EU:C:2018:79, punto 26).

- 80 Ciò posto, dalla giurisprudenza della Corte risulta che, sebbene le raccomandazioni non siano destinate a produrre effetti giuridici vincolanti, i giudici nazionali sono tenuti a prenderle in considerazione al fine di risolvere le controversie loro sottoposte, in particolare qualora esse siano intese a completare disposizioni dell'Unione europea aventi carattere vincolante (v., in tal senso, sentenze del 13 dicembre 1989, Grimaldi, C-322/88, EU:C:1989:646, punto 18; dell'11 settembre 2003, Altair Chimica, C-207/01, EU:C:2003:451, punto 41, nonché del 15 settembre 2016, Koninklijke KPN e altri, C-28/15, EU:C:2016:692, punto 41 e giurisprudenza ivi citata).
- 81 Alla luce delle considerazioni che precedono, alla prima parte della seconda questione pregiudiziale occorre rispondere dichiarando che l'articolo 17, paragrafo 3, del regolamento n. 1093/2010, letto alla luce del considerando 27 di tale regolamento, deve essere interpretato nel senso che un giudice nazionale deve prendere in considerazione una raccomandazione dell'ABE adottata sulla base di tale disposizione al fine di risolvere la controversia di cui è investito, in particolare nell'ambito di un ricorso diretto a far dichiarare la responsabilità di uno Stato membro per i danni causati a un singolo a motivo della mancata applicazione o dell'applicazione errata o insufficiente del diritto dell'Unione all'origine del procedimento d'indagine che si è concluso con l'adozione di tale raccomandazione. I singoli che siano lesi dalla violazione del diritto dell'Unione constatata da una siffatta raccomandazione, anche se non sono i destinatari di quest'ultima, devono potersi fondare su tale raccomandazione al fine di far constatare, dinanzi ai giudici nazionali competenti, la responsabilità dello Stato membro interessato a titolo di detta violazione del diritto dell'Unione.

*Sulla validità della raccomandazione EBA/REC/2014/02*

- 82 Preliminarmente, occorre rilevare che, sebbene l'articolo 263 TFUE escluda il sindacato della Corte sugli atti aventi natura di raccomandazione nell'ambito di un ricorso di annullamento, dall'articolo 19, paragrafo 3, lettera b), TUE e dall'articolo 267, primo comma, lettera b), TFUE risulta che la Corte è competente a statuire, in via pregiudiziale, sull'interpretazione e sulla validità degli atti adottati dalle istituzioni dell'Unione, senza alcuna eccezione [v., in tal senso, sentenze del 13 dicembre 1989, Grimaldi, C-322/88, EU:C:1989:646, punto 8, del 13 giugno 2017, Florescu e a., C-258/14, EU:C:2017:448, punto 71; del 20 febbraio 2018, Belgio/Commissione, C-16/16 P, EU:C:2018:79, punto 44, nonché del 14 maggio 2019, M e a. (Revoca dello status di rifugiato), C-391/16, C-77/17 e C-78/17, EU:C:2019:403, punto 71 e giurisprudenza ivi citata].
- 83 Ne consegue che la Corte è competente a statuire, in via pregiudiziale, sulla validità della raccomandazione EBA/REC/2014/02, con la quale l'ABE ha chiesto alla BNB e all'FGVB di adottare le misure necessarie per conformarsi alla

direttiva 94/19, in particolare per porre fine alla violazione dell'articolo 1, punto 3, i), di quest'ultima.

- 84 Secondo il giudice del rinvio, dato che, contrariamente al considerando 27 del regolamento n. 1093/2010, tale disposizione non stabilisce obblighi chiari e incondizionati in capo agli Stati membri né crea direttamente diritti in capo ai depositanti, non era possibile dichiarare, nella raccomandazione EBA/REC/2014/02, che tale disposizione fosse stata violata.
- 85 A tal riguardo, occorre rilevare, anzitutto, che la direttiva 94/19 figura tra gli atti dell'Unione di cui all'articolo 1, paragrafo 2, del regolamento n. 1093/2010 e che, pertanto, conformemente all'articolo 17, paragrafo 1 e paragrafo 2, primo comma, di tale regolamento, l'ABE può indagare sull'asserita mancata applicazione o sull'applicazione errata o insufficiente delle disposizioni di tale direttiva da parte di un'autorità competente.
- 86 Peraltro, come è stato constatato al punto 63 supra, l'articolo 1, punto 3, i), della direttiva 94/19, oltre ad avere effetto diretto e a costituire una norma giuridica intesa a conferire diritti che consentano ai depositanti di proporre un ricorso per il risarcimento del danno causato dal rimborso tardivo dei loro depositi, in violazione di tale disposizione, impone all'autorità competente un obbligo incondizionato e sufficientemente preciso, ai sensi dell'articolo 4, punto 2, iii), del regolamento n. 1093/2010.
- 87 Ciò posto, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 116 delle conclusioni, i dubbi del giudice del rinvio circa la validità della raccomandazione EBA/REC/2014/02, relativi al fatto che l'articolo 1, punto 3, i), della direttiva 94/19 non stabilirebbe obblighi chiari e incondizionati, non sono fondati.
- 88 Occorre aggiungere che il considerando 27 del regolamento n. 1093/2010, nella parte in cui indica che il meccanismo previsto all'articolo 17 di tale regolamento «[dovrebbe essere] applicato nei casi in cui il diritto dell'Unione definisce obblighi chiari e incondizionati», non può essere inteso nel senso di subordinare l'adozione di una raccomandazione sulla base dell'articolo 17, paragrafo 3, di detto regolamento alla condizione che tale raccomandazione riguardi necessariamente una norma del diritto dell'Unione che definisce obblighi chiari e incondizionati.
- 89 Infatti, solo l'articolo 17, paragrafo 6, del regolamento n. 1093/2010, al pari di quanto enunciato al considerando 29 di tale regolamento, subordina l'adozione, da parte dell'ABE, di una decisione individuale nei confronti di un ente finanziario alla condizione che tale decisione sia fondata su una disposizione contenuta in un atto di cui all'articolo 1, paragrafo 2, di tale regolamento che sia «direttamente applicabile agli istituti finanziari». Per contro, una siffatta condizione non è ripresa né all'articolo 17, paragrafi 1 e 2, di detto regolamento, che riguardano l'avvio del procedimento di indagine, né all'articolo 17, paragrafo 3, del medesimo regolamento, che verte sull'emissione, da parte dell'ABE, di una

raccomandazione. Pertanto, limitare l'esercizio delle competenze che l'articolo 17, paragrafi 2 e 3, del regolamento n. 1093/2010 conferisce all'ABE alle sole ipotesi che mettono in discussione disposizioni del diritto dell'Unione chiare e incondizionate equivarrebbe a stabilire un requisito supplementare non previsto da queste ultime disposizioni.

- 90 Orbene, anche se il preambolo di un atto dell'Unione è idoneo a precisare il contenuto delle disposizioni di detto atto e fornisce elementi di interpretazione tali da chiarire la volontà dell'autore dell'atto medesimo, esso non ha tuttavia alcun valore giuridico vincolante e non può essere fatto valere né per derogare alle disposizioni stesse dell'atto in questione, né per interpretare tali disposizioni in un senso contrario al loro tenore letterale (v., in tal senso, sentenza del 19 dicembre 2019, Puppink e a./Commissione, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, punti 75 e 76 nonché giurisprudenza ivi citata).
- 91 I dubbi del giudice del rinvio circa la validità della raccomandazione EBA/REC/2014/02 vertono, peraltro, sulla circostanza che essa sia stata indirizzata all'FGVB e alla BNB, quando invece, secondo detto giudice, alla data di tale raccomandazione la BNB non aveva alcun rapporto con il sistema nazionale di garanzia dei depositi e non era un'autorità competente, ai sensi dell'articolo 4, punto 2, iii), del regolamento n. 1093/2010.
- 92 Da tale disposizione risulta che la nozione di «autorità competenti», ai sensi di tale regolamento, designa, «in relazione ai sistemi di garanzia dei depositi, gli organismi incaricati della gestione di tali sistemi conformemente alla direttiva [94/19] o, qualora il funzionamento del sistema di garanzia dei depositi sia gestito da una società privata, l'autorità pubblica che vigila su tali sistemi, ai sensi di tale direttiva».
- 93 Inoltre, detta disposizione deve essere letta in combinato disposto con l'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 94/19, che impone a ciascuno Stato membro di provvedere affinché sul suo territorio vengano istituiti e ufficialmente riconosciuti uno o più sistemi di garanzia dei depositi, nonché con l'articolo 1, punto 3, i), della medesima direttiva, che lascia agli Stati membri un margine discrezionale al fine di designare l'autorità competente per accertare l'indisponibilità dei depositi (v., in tal senso, sentenza del 4 ottobre 2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, punto 99).
- 94 Orbene, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 107 delle conclusioni, nell'ambito della causa all'origine della sentenza del 4 ottobre 2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807), è stato accertato che la BNB era l'autorità competente ad accertare l'indisponibilità dei depositi conformemente all'articolo 1, punto 3, i), della direttiva 94/19.
- 95 Spetta, dunque, al giudice del rinvio verificare, alla luce della normativa bulgara applicabile alla data del 17 ottobre 2014, data in cui l'ABE ha inviato la raccomandazione EBA/REC/2014/02 alla BNB, se quest'ultima fosse l'organismo

incaricato della gestione o, se del caso, della vigilanza del sistema nazionale di garanzia dei depositi conformemente alla direttiva 94/19 e, in particolare, se essa fosse l'autorità competente ad accertare l'indisponibilità dei depositi in forza dell'articolo 1, punto 3, i), di tale direttiva.

- 96 A tal fine, esso è tenuto a verificare, in particolare, se sia possibile interpretare in conformità con tale disposizione l'articolo 36 della legge sugli enti creditizi, il quale attribuisce alla BNB il potere di revocare obbligatoriamente l'autorizzazione rilasciata ad una banca laddove quest'ultima non adempia più, da oltre sette giorni lavorativi, i suoi debiti pecuniari divenuti esigibili, qualora tale inadempimento sia direttamente connesso alla situazione finanziaria di tale banca e la BNB consideri improbabile che quest'ultima darà esecuzione a tali impegni pecuniari entro un termine accettabile, e tale decisione deve essere adottata entro un termine di cinque giorni lavorativi decorrenti da tale constatazione.
- 97 In ogni caso, la mancata constatazione dell'indisponibilità dei depositi, ai sensi dell'articolo 1, punto 3, i), della direttiva 94/19, può costituire una violazione sufficientemente qualificata del diritto dell'Unione e consentire l'insorgenza della responsabilità di uno Stato membro per violazione del diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenza del 4 ottobre 2018, *Kantarev*, C-571/16, EU:C:2018:807, punto 115).
- 98 È vero che, nella raccomandazione EBA/REC/2014/02, l'ABE ha considerato che, in assenza di un atto esplicito che constatasse l'indisponibilità dei depositi della KTB, ai sensi dell'articolo 1, punto 3, i), della direttiva 94/19, la decisione adottata dalla BNB di sottoporre la KTB a vigilanza speciale e di sospendere gli obblighi di quest'ultima era assimilabile a tale constatazione.
- 99 Tuttavia, come già dichiarato dalla Corte, l'indisponibilità dei depositi dev'essere constatata mediante un atto esplicito dell'autorità nazionale competente e non può essere dedotta da altri atti delle autorità nazionali, come la decisione di sottoporre a vigilanza speciale una banca i cui depositi siano divenuti indisponibili (v., in tal senso, sentenza del 4 ottobre 2018, *Kantarev*, C-571/16, EU:C:2018:807, punti 73 e 77).
- 100 Ne consegue che il giudice del rinvio non può, al fine di statuire sulla controversia di cui al procedimento principale, fondarsi sulla premessa, contraria all'articolo 1, punto 3, i), della direttiva 94/19, come interpretato dalla Corte, secondo la quale la decisione della BNB di sottoporre la KTB a vigilanza speciale e di sospendere gli obblighi di quest'ultima può essere assimilata ad un accertamento dell'indisponibilità dei depositi della KTB.
- 101 Alla luce delle considerazioni che precedono, alla seconda parte della seconda questione occorre rispondere che la raccomandazione EBA/REC/2014/02 è illegittima nella parte in cui ha assimilato la decisione della BNB di sottoporre a vigilanza speciale la KTB e di sospendere gli obblighi ad una constatazione

dell'indisponibilità dei depositi, ai sensi dell'articolo 1, punto 3, i), della direttiva 94/19.

***Sulla terza questione, lettera b)***

- 102 Con la terza questione, lettera b), il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 2, settimo trattino, della direttiva 2001/24, letto alla luce dell'articolo 17, paragrafo 1, e dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta, debba essere interpretato nel senso che una misura di sospensione dei pagamenti, quale misura di vigilanza applicata da una banca centrale nazionale ai fini del risanamento di un ente creditizio, costituisca un'ingerenza ingiustificata e sproporzionata nel diritto di proprietà dei depositanti presso tale ente creditizio, che può fondare in capo a tali depositanti un diritto al risarcimento del danno causato da una siffatta violazione del diritto dell'Unione, anche se sono stati applicati interessi contrattuali per il periodo coperto da tale misura e i depositi che superano l'importo garantito possono essere recuperati, con gli interessi, nel contesto di una procedura fallimentare generale ai sensi del diritto nazionale.
- 103 Sotto tale profilo, occorre rilevare che la direttiva 2001/24, come risulta dal suo considerando 6, istituisce un sistema di reciproco riconoscimento delle misure adottate da ciascuno Stato membro per risanare gli enti creditizi da esso autorizzati, senza mirare ad armonizzare la normativa nazionale in tale materia (v., in tal senso, sentenze del 24 ottobre 2013, LBI, C-85/12, EU:C:2013:697, punto 22, nonché del 19 luglio 2016, Kotnik e a., C-526/14, EU:C:2016:570, punto 104).
- 104 Inoltre, contrariamente a quanto sostenuto dalla BNB, è possibile che la direttiva 2001/24 trovi applicazione in una situazione puramente interna a uno Stato membro. Infatti, come risulta dalla formulazione stessa dell'articolo 1, paragrafo 1, letto alla luce del considerando 2 di tale direttiva, quest'ultima si applica agli enti creditizi, in particolare allorché essi abbiano succursali in uno Stato membro diverso da quello della sede legale, nonché a queste stesse succursali. Peraltro, anche se la direttiva 2001/24 mira a disciplinare specificamente una situazione che può verificarsi in caso di difficoltà in un ente creditizio avente succursali in altri Stati membri, nulla indica che i provvedimenti di risanamento da essa previsti possano trovare applicazione unicamente in una situazione transfrontaliera di questo tipo.
- 105 Conformemente all'articolo 2, settimo trattino, della direttiva 2001/24, devono essere considerati come provvedimenti di risanamento, ai sensi di tale direttiva, i provvedimenti che, da un lato, sono destinati a salvaguardare o risanare la situazione finanziaria di un ente creditizio e, dall'altro, possono incidere sui diritti preesistenti dei terzi. In particolare, tra tali provvedimenti di risanamento devono essere annoverate le misure di sospensione dei pagamenti, segnatamente a condizione che, come risulta dal considerando 6 e dall'articolo 3, paragrafo 1, di detta direttiva, esse siano state adottate da un'autorità amministrativa o



giudiziaria (v., in tal senso, sentenza del 19 luglio 2016, Kotnik e a., C-526/14, EU:C:2016:570, punto 110).

- 106 Inoltre, tali misure di sospensione dei pagamenti, dovendo essere considerate, ai sensi dell'articolo 2, settimo trattino, della direttiva 2001/24, come attuative del diritto dell'Unione, devono essere conformi, ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta, alle prescrizioni derivanti dai diritti fondamentali sanciti da quest'ultima, in particolare al diritto di proprietà garantito al suo articolo 17, paragrafo 1 (v., in tal senso, sentenze del 26 febbraio 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punti da 17 a 19, e del 13 giugno 2019, Moro, C-646/17, EU:C:2019:489, punti 66 e 67 nonché giurisprudenza ivi citata).
- 107 Tuttavia, il diritto di proprietà garantito dall'articolo 17, paragrafo 1, della Carta non è una prerogativa assoluta e il suo esercizio può essere oggetto di restrizioni, a condizione che queste ultime, conformemente all'articolo 52, paragrafo 1, della Carta, siano previste dalla legge, rispettino il contenuto essenziale di detto diritto e, nel rispetto del principio di proporzionalità, siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui (v., in tal senso, sentenza del 20 settembre 2016, Ledra Advertising e a./Commissione e BCE, da C-8/15 P a C-10/15 P, EU:C:2016:701, punto 69 e 70 nonché giurisprudenza ivi citata).
- 108 Poiché talune misure di sospensione dei pagamenti, come quelle di cui trattasi nel procedimento principale, mirano a salvaguardare o a ripristinare la situazione finanziaria di un ente creditizio, esse devono essere considerate effettivamente rispondenti ad un obiettivo di interesse generale riconosciuto dall'Unione. Infatti, i servizi finanziari svolgono un ruolo centrale nell'economia dell'Unione, poiché le banche e gli enti creditizi costituiscono una fonte essenziale di finanziamento per le imprese attive nei diversi mercati. Inoltre, le banche sono spesso interconnesse e molte di esse esercitano le proprie attività a livello internazionale. È per tale ragione che la grave difficoltà di una o più banche rischia di propagarsi rapidamente ad altre banche, vuoi nello Stato membro interessato, vuoi in altri Stati membri. Ciò rischia a sua volta di produrre ricadute negative in altri settori dell'economia (v., in tal senso, sentenze del 19 luglio 2016, Kotnik e a., C-526/14, EU:C:2016:570, punto 50, nonché del 20 settembre 2016, Ledra Advertising e a./Commissione e BCE, da C-8/15 P a C-10/15 P, EU:C:2016:701, punto 72).
- 109 Spetta al giudice del rinvio stabilire, tenendo conto di tutte le circostanze che caratterizzano il procedimento principale, se le misure di sorveglianza di cui trattasi costituiscano, alla luce degli obiettivi perseguiti, un intervento sproporzionato e inaccettabile, tale da ledere la sostanza stessa del diritto di proprietà della ricorrente nel procedimento principale, in particolare se, tenuto conto del rischio imminente di perdite finanziarie al quale i depositanti presso la KTB sarebbero stati esposti in caso di fallimento di quest'ultima, altre misure meno restrittive, come la sospensione parziale dei pagamenti o la limitazione

parziale delle attività della KTB, avrebbero consentito di conseguire i medesimi risultati.

- 110 Orbene, dalla domanda di pronuncia pregiudiziale risulta che le misure di sorveglianza di cui trattasi nel procedimento principale hanno avuto una portata limitata nel tempo e che, nel corso di tale periodo, conformemente alla normativa nazionale, sono maturati interessi convenzionali sugli impegni pecuniari sospesi. Peraltro, oltre al fatto che l'importo garantito dei depositi presso la KTB è stato restituito alla ricorrente nel procedimento principale tramite l'FGVB, l'importo dei suoi depositi che oltrepassa l'importo garantito resta recuperabile nell'ambito della procedura fallimentare avviata nei confronti di tale banca.
- 111 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla terza questione, lettera b), dichiarando che l'articolo 2, settimo trattino, della direttiva 2001/24, letto alla luce dell'articolo 17, paragrafo 1, e dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta, deve essere interpretato nel senso che una misura di sospensione dei pagamenti applicata da una banca centrale nazionale a un ente creditizio, quale provvedimento di risanamento destinato a salvaguardare o a ripristinare la situazione finanziaria di detto ente, costituisce un'ingerenza ingiustificata e sproporzionata nell'esercizio del diritto di proprietà dei depositanti presso tale ente qualora essa non rispetti il contenuto essenziale di tale diritto e se, alla luce del rischio imminente di perdite finanziarie al quale i depositanti sarebbero stati esposti in caso di fallimento di quest'ultimo, altre misure meno restrittive avrebbero permesso di conseguire gli stessi risultati, ciò che spetta al giudice del rinvio verificare.

***Sulla terza questione, lettere c), d), ed e)***

- 112 Con la terza questione, lettere c), d) ed e), che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se i principi enunciati dalla Corte in materia di responsabilità di uno Stato membro per i danni causati ai singoli a causa di una violazione del diritto dell'Unione debbano essere interpretati nel senso che essi ostano a una normativa nazionale in forza della quale il diritto dei singoli ad ottenere il risarcimento del danno causato dall'autorità nazionale interessata è subordinato, in primo luogo, al previo annullamento dell'atto o dell'omissione all'origine del danno, in secondo luogo, al carattere intenzionale del danno, e, in terzo luogo, all'obbligo per il singolo di fornire la prova dell'esistenza di un danno materiale effettivo e certo al momento in cui l'azione di risarcimento è intentata.
- 113 Occorre preliminarmente ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, il principio della responsabilità dello Stato per danni causati ai singoli da violazioni del diritto dell'Unione ad esso imputabili è inerente al sistema dei Trattati su cui quest'ultima è fondata. I singoli lesi hanno un diritto al risarcimento purché siano soddisfatte tre condizioni, vale a dire che la norma di diritto dell'Unione violata abbia lo scopo di conferire loro diritti, che la violazione di tale norma sia sufficientemente qualificata e che sussista un nesso causale diretto tra questa

violazione e il danno subito da tali singoli (sentenza del 4 ottobre 2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, punti 92 e 94 nonché giurisprudenza ivi citata).

- 114 Sebbene il diritto dell'Unione non escluda affatto che la responsabilità dello Stato per la violazione di detto diritto possa essere azionata a condizioni meno restrittive in base al diritto nazionale, esso osta, per contro, a che quest'ultimo imponga ulteriori condizioni a tale riguardo (sentenza del 4 ottobre 2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, punti 120 e 121 nonché giurisprudenza ivi citata).
- 115 Come ricordato al punto 63 supra, l'articolo 1, punto 3, i), della direttiva 94/19 costituisce una norma di diritto volta a conferire ai singoli diritti e che consente ai depositanti di presentare un ricorso per risarcimento del danno causato dal rimborso tardivo dei depositi, pur lasciando al giudice nazionale investito di un simile ricorso il compito di verificare, in primo luogo, se il mancato accertamento dell'indisponibilità dei depositi entro il termine di cinque giorni lavorativi previsto in detta disposizione, nonostante il fatto che fossero soddisfatte le condizioni chiaramente enunciate in tale disposizione, costituisca, nelle circostanze del procedimento principale, una violazione sufficientemente qualificata ai sensi del diritto dell'Unione e, in secondo luogo, se sussista un nesso di causalità diretto tra tale violazione e il danno subito dal depositante (v., in tal senso, sentenza del 4 ottobre 2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, punto 117).
- 116 È altresì importante ricordare che, conformemente al principio dell'autonomia procedurale, in assenza di norme di diritto dell'Unione in materia, spetta all'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro indicare i giudici competenti e fissare le procedure giurisdizionali destinate a garantire la tutela dei diritti che derivano ai singoli dal diritto dell'Unione. Così, una volta soddisfatte le condizioni relative all'insorgenza della responsabilità dello Stato, ciò che spetta ai giudici nazionali accertare, è nell'ambito del diritto nazionale della responsabilità che lo Stato è tenuto a riparare le conseguenze del danno causato al singolo dalla violazione del diritto dell'Unione di cui trattasi, purché le condizioni stabilite dalle legislazioni nazionali a tal fine applicabili non siano meno favorevoli di quelle applicabili ai ricorsi analoghi fondati su una violazione del diritto nazionale (principio di equivalenza) e non siano configurate in modo tale da rendere in concreto impossibile o eccessivamente difficoltoso ottenere il risarcimento (principio di effettività) (sentenza del 4 ottobre 2018, Kantarev, C-571/16, UE:C:2018:807, punti 122 e 123 e giurisprudenza ivi citata). Il rispetto di questi due principi dev'essere valutato dalle varie istanze nazionali tenendo conto del ruolo delle norme di cui trattasi nel procedimento complessivamente inteso, dello svolgimento del medesimo e delle specificità di tali norme (v., in tal senso, sentenza dell'11 settembre 2019, Călin, C-676/17, EU:C:2019:700, punto 31 e giurisprudenza ivi citata).
- 117 Per quanto riguarda, in particolare, il principio di effettività, ogni caso in cui si ponga la questione se una norma di procedura nazionale renda impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti ai singoli dall'ordinamento

giuridico dell'Unione, occorre prendere in considerazione, se necessario, i principi che sono alla base del sistema giurisdizionale nazionale, quali la tutela dei diritti della difesa, il principio della certezza del diritto e il regolare svolgimento del procedimento (v., in tal senso, sentenze del 14 dicembre 1995, Peterbroeck, C-312/93, EU:C:1995:437, punto 14; del 14 dicembre 1995, van Schijndel et van Veen, C-430/93 e C-431/93, EU:C:1995:441, punto 19; del 15 marzo 2017, Aquino, C-3/16, EU:C:2017:209, punto 53, nonché dell'11 settembre 2019, Călin, C-676/17, EU:C:2019:700, punto 42).

- 118 È alla luce di tali considerazioni che occorre esaminare le questioni sollevate.
- 119 Per quanto riguarda la prima condizione procedurale prevista dal diritto nazionale, in forza della quale la proposizione, da parte di un singolo, di un ricorso per il risarcimento dei danni asseritamente causati da una violazione del diritto dell'Unione è subordinata al previo annullamento dell'atto o dell'omissione all'origine del danno, il giudice del rinvio precisa che una siffatta condizione non può essere soddisfatta nel procedimento principale, dal momento che i provvedimenti di vigilanza e di risanamento adottati dalla BNB nei confronti della KTB non avrebbero avuto quali destinatari i singoli, in particolare i depositanti di tale ente creditizio, e che, pertanto, questi ultimi non sarebbero stati legittimati a presentare un ricorso di annullamento avverso simili provvedimenti.
- 120 Tuttavia, una condizione di questo tipo può rendere eccessivamente difficile ottenere il risarcimento dei danni arrecati dalla violazione del diritto dell'Unione laddove l'annullamento dell'atto o dell'omissione all'origine di tali danni sia, in pratica, escluso oppure molto limitato e, di conseguenza, non è ragionevole imporre una condizione del genere alla parte lesa (v., in tal senso, sentenza del 4 ottobre 2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, punti 143, 146 e 147).
- 121 Per quanto riguarda la seconda condizione prevista dal diritto nazionale, concernente il carattere intenzionale del comportamento dell'autorità pubblica o dell'agente all'origine del danno, il diritto dell'Unione osta ad una normativa nazionale che subordini il diritto dei singoli di ottenere il risarcimento alla condizione supplementare, che va al di là della violazione sufficientemente qualificata del diritto dell'Unione, del carattere intenzionale di detto comportamento, come quella derivante dall'articolo 79, paragrafo 8, della legge sugli enti creditizi (v., in tal senso, sentenza del 4 ottobre 2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, punti da 126 a 128 e punto 5, secondo trattino, del dispositivo).
- 122 Per quanto riguarda la terza condizione prevista dal diritto nazionale, la quale esige che il ricorrente, al momento della proposizione dell'azione di risarcimento, fornisca la prova di aver subito un danno effettivo e certo, occorre ricordare che l'obbligo per i singoli lesi di dimostrare in modo giuridicamente adeguato la portata del danno subito a causa di una violazione del diritto dell'Unione costituisce, in linea di principio, una condizione per l'insorgenza della responsabilità dello Stato per tali danni.

- 123 Dalla domanda di pronuncia pregiudiziale risulta che la ricorrente nel procedimento principale ha chiaramente quantificato i danni che asserisce di aver subito a causa delle violazioni del diritto dell'Unione da ella addebitate alla BNB. Così, nell'ambito del primo capo della sua domanda, la ricorrente ha valutato in BGN 8 627,96 (circa EUR 4 400) il danno a titolo degli interessi legali sull'importo garantito dei suoi depositi presso la KTB, per il periodo compreso tra la data di inizio dello stato di insolvenza di tale banca e la data in cui le sono stati restituiti gli importi garantiti dei suoi depositi. Nell'ambito del secondo capo della sua domanda, la ricorrente nel procedimento principale ha stimato in BGN 44 070,90 (circa EUR 22 500) il danno per l'importo dei suoi depositi eccedente il limite massimo dell'importo garantito.
- 124 Il giudice del rinvio considera che il secondo capo della domanda della ricorrente nel procedimento principale verte non già su un danno effettivo e certo, bensì su un danno che non si è ancora verificato, dal momento che la procedura fallimentare, nell'ambito della quale la ricorrente nel procedimento principale potrebbe vedersi restituire gli importi eccedenti l'importo garantito dei suoi depositi, non è ancora conclusa. Tuttavia, benché una simile circostanza debba essere presa in considerazione nell'ambito dell'esame nel merito del ricorso principale, essa è irrilevante per quanto riguarda la ricevibilità di tale ricorso.
- 125 Sotto tale profilo, è opportuno ricordare che, dovendo il risarcimento dei danni cagionati ai singoli da violazioni del diritto dell'Unione essere adeguato al danno subito, così da garantire un'effettiva tutela dei loro diritti (sentenze del 5 marzo 1996, *Brasserie du pêcheur e Factortame*, C-46/93 e C-48/93, EU:C:1996:79, punto 82, nonché del 29 luglio 2019, *Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe*, C-620/17, EU:C:2019:630, punto 46), i giudici nazionali sono legittimati a vigilare affinché la tutela dei diritti garantiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione non comporti un indebito arricchimento degli aventi diritto (v., in tal senso, sentenza del 13 luglio 2006, *Manfredi e a.*, da C-295/04 a C-298/04, EU:C:2006:461, punto 94).
- 126 Nondimeno, è altresì opportuno ricordare che la tutela effettiva del diritto al risarcimento dei danni causati ai singoli da violazioni del diritto dell'Unione deve consentire un'azione di responsabilità fondata su danni imminenti e prevedibili con sufficiente certezza, anche se il danno non può ancora essere quantificato con precisione (v., per analogia, sentenza del 2 giugno 1976, *Kampffmeyer e a./CEE*, da 56/74 a 60/74, EU:C:1976:78, punto 6).
- 127 Alla luce delle considerazioni che precedono, alla terza questione, lettere da c) ad e), occorre rispondere dichiarando che il diritto dell'Unione, in particolare il principio della responsabilità degli Stati membri per i danni subiti dai singoli a causa della violazione del diritto dell'Unione, nonché i principi di equivalenza e di effettività, deve essere interpretato nel senso che esso:
- non osta a una normativa nazionale che subordina il diritto dei singoli di ottenere il risarcimento per il danno subito in conseguenza di una

violazione del diritto dell'Unione al previo annullamento dell'atto amministrativo o dell'omissione amministrativa all'origine del danno, purché tale annullamento, anche se richiesto per domande analoghe basate su una violazione del diritto nazionale, non sia, in pratica, escluso oppure molto limitato;

- osta ad una normativa nazionale che subordina il diritto dei singoli di ottenere il risarcimento per il danno subito in conseguenza di una violazione del diritto dell'Unione alla condizione del carattere intenzionale del danno causato dall'autorità nazionale di cui trattasi;
- non osta ad una normativa nazionale che subordina il diritto dei singoli di ottenere il risarcimento per il danno subito in conseguenza di una violazione del diritto dell'Unione alla condizione di fornire, al momento della proposizione del ricorso, la prova di un danno effettivo e certo, purché tale condizione, da un lato, non sia meno favorevole di quelle applicabili a domande analoghe fondate su una violazione del diritto nazionale e, dall'altro, non sia configurata in modo tale da rendere impossibile o eccessivamente difficile, tenuto conto delle peculiarità dei casi concreti, l'esercizio di tale diritto.

### ***Sulla prima questione***

- 128 Con la prima questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se i principi di equivalenza e di effettività debbano essere interpretati nel senso che obbligano un giudice investito di un ricorso per risarcimento formalmente fondato su una disposizione di diritto nazionale relativa alla responsabilità dello Stato per danni derivanti da un'attività amministrativa, ma a sostegno del quale sono dedotti motivi vertenti sulla violazione del diritto dell'Unione a seguito di una siffatta attività, a qualificare d'ufficio tale ricorso come fondato su un inadempimento degli obblighi derivanti, per gli Stati membri, dall'articolo 4, paragrafo 3, TUE.
- 129 Il giudice del rinvio precisa, a questo proposito, che, nell'ambito di un'azione di responsabilità dello Stato derivante da un'attività giudiziaria proposta sulla base del *Grazhdanski protsesualen kodeks* (codice di procedura civile), il giudice competente è tenuto a qualificare d'ufficio un tale azione, tenendo conto delle circostanze su cui essa si fonda. Per contro, nell'ambito di un ricorso per risarcimento proposto sulla base dell'APK, come quello di cui trattasi nel procedimento principale, il giudice competente non può qualificare d'ufficio un simile ricorso e, quindi, se del caso, applicare d'ufficio il diritto dell'Unione.
- 130 Occorre preliminarmente ricordare che i singoli devono disporre di un mezzo di ricorso giurisdizionale che consenta loro di difendere i diritti che essi traggono dal diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenza del 14 maggio 2020, *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság*, C-924/19 PPU et C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punti da 142 a 144), in particolare il diritto al risarcimento che, qualora siano soddisfatte le condizioni

relative all'insorgenza della responsabilità dello Stato, ricordate al punto 113 supra, trova il suo fondamento direttamente nel diritto dell'Unione.

- 131 Come ricordato al punto 116 supra, in mancanza di una normativa di diritto dell'Unione in materia, la questione relativa alla qualificazione giuridica di un ricorso rientra, in forza del principio di autonomia procedurale, nel diritto interno di ciascuno Stato membro, fatto salvo il rispetto dei principi di equivalenza e di effettività.
- 132 Per quanto riguarda, da un lato, il principio di equivalenza, è irrilevante che, in forza del diritto nazionale, il giudice investito di un ricorso proposto ai sensi dell'APK, diretto a far dichiarare la responsabilità dello Stato per danni derivanti da un'attività amministrativa, non abbia la possibilità di qualificare d'ufficio tale ricorso tenendo conto delle circostanze sulle quali esso è fondato, mentre un giudice investito di un ricorso proposto ai sensi del codice di procedura civile, diretto a far sorgere la responsabilità dello Stato per i danni risultanti da un'attività giudiziaria, è tenuto a procedere ad una tale qualificazione.
- 133 Tale principio, infatti, implica un trattamento uguale dei ricorsi basati su una violazione del diritto nazionale e di quelli, analoghi, basati su una violazione del diritto dell'Unione, e non già l'equivalenza delle norme processuali nazionali applicabili a contenziosi aventi natura diversa, quali, come accade nel procedimento principale, il contenzioso civile, da un canto, e il contenzioso amministrativo, dall'altro (v., in tal senso, sentenza del 6 ottobre 2015, Târșia, C-69/14, EU:C:2015:662, punto 34).
- 134 D'altro canto, il principio di effettività, ricordato al punto 117 supra, non impone al giudice adito in base al diritto nazionale con un'azione di responsabilità dello Stato per i danni causati ai singoli da una violazione del diritto dell'Unione di qualificare d'ufficio tale azione come basata sull'articolo 4, paragrafo 3, TUE, a condizione che nessuna disposizione del diritto nazionale impedisca a tale giudice di esaminare i motivi vertenti sulla violazione del diritto dell'Unione dedotti a sostegno del ricorso. Una soluzione contraria rischierebbe infatti di rendere impossibile o eccessivamente difficile per le persone lese l'esercizio del loro diritto al risarcimento basato sul diritto dell'Unione.
- 135 Tale interpretazione non è rimessa in discussione dalla giurisprudenza della Corte secondo la quale il principio di effettività, in linea di massima, non impone ai giudici nazionali di sollevare d'ufficio un motivo vertente sulla violazione di disposizioni del diritto dell'Unione, qualora l'esame di tale motivo li obblighi ad esorbitare dai limiti della lite quale circoscritta dalle parti, basandosi su fatti e circostanze diversi da quelli che la parte interessata all'applicazione di dette disposizioni ha posto a fondamento della propria domanda (sentenze del 14 dicembre 1995, van Schijndel e van Veen, C-430/93 e C-431/93, EU:C:1995:441, punto 22; del 7 giugno 2007, van der Weerd e a., da C-222/05 a C-225/05, EU:C:2007:318, punti 36 e 41, nonché del 26 aprile 2017, Farkas, C-564/15, EU:C:2017:302, punto 32).

- 136 Infatti, dal momento che la parte ricorrente ha effettivamente dedotto un motivo fondato sulla violazione del diritto dell'Unione, al fine di stabilire la responsabilità dello Stato, l'esame di tale motivo da parte del giudice nazionale competente non l'obbligherà, di norma, ad esorbitare dai limiti della controversia quale circoscritta da tale parte.
- 137 Alla luce delle considerazioni che precedono, alla prima questione occorre rispondere dichiarando che i principi di equivalenza e di effettività devono essere interpretati nel senso che essi non obbligano un giudice investito di un ricorso per risarcimento formalmente fondato su una disposizione di diritto nazionale relativa alla responsabilità dello Stato per danni derivanti da un'attività amministrativa, ma a sostegno del quale sono dedotti motivi vertenti sulla violazione del diritto dell'Unione a seguito di una siffatta attività, a qualificare d'ufficio tale ricorso come fondato sull'articolo 4, paragrafo 3, TUE, a condizione che nessuna delle disposizioni di diritto nazionale applicabili impedisca a detto giudice di esaminare i motivi vertenti sulla violazione del diritto dell'Unione dedotti a sostegno del medesimo ricorso.

### **Sulle spese**

- 138 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Quarta Sezione) dichiara:

- 1) L'articolo 7, paragrafo 6, della direttiva 94/19/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 30 maggio 1994, relativa ai sistemi di garanzia dei depositi, quale modificata dalla direttiva 2009/14/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2009, deve essere interpretato nel senso che il diritto all'indennizzo del depositante da esso previsto copre unicamente la restituzione, da parte del sistema di garanzia dei depositi, dei depositi indisponibili di tale depositante, fino a concorrenza dell'importo fissato all'articolo 7, paragrafo 1 bis, di tale direttiva, quale modificata dalla direttiva 2009/14, in seguito alla constatazione, da parte dell'autorità nazionale competente, dell'indisponibilità dei depositi detenuti dall'ente creditizio interessato, ai sensi dell'articolo 1, punto 3, i), della suddetta direttiva, quale modificata dalla direttiva 2009/14, cosicché l'articolo 7, paragrafo 6, della medesima direttiva, quale modificata dalla direttiva 2009/14, non può istituire, in favore di detto depositante, un diritto al risarcimento del danno causato dalla restituzione tardiva dell'importo garantito di tutti i suoi depositi o da una vigilanza inadeguata, da**



parte delle autorità nazionali competenti, dell'ente creditizio i cui depositi sono divenuti indisponibili.

- 2) Il combinato disposto dell'articolo 1, punto 3, i), dell'articolo 7, paragrafo 6, e dell'articolo 10, paragrafo 1, della direttiva 94/19, come modificata dalla direttiva 2009/14, deve essere interpretato nel senso che esso osta ad una normativa nazionale o ad una clausola contrattuale in forza della quale il deposito presso un ente creditizio i cui pagamenti sono stati sospesi diventa esigibile solo a seguito della revoca, da parte dell'autorità competente, dell'autorizzazione bancaria rilasciata a detto ente e a condizione che il depositante abbia chiesto espressamente la restituzione di tale deposito. In forza del principio del primato del diritto dell'Unione, qualsiasi giudice nazionale investito di un ricorso per il risarcimento del danno asseritamente causato dalla restituzione dell'importo garantito di un siffatto deposito oltre il termine previsto all'articolo 10, paragrafo 1, di tale direttiva, come modificata dalla direttiva 2009/14, è tenuto a disapplicare tale normativa nazionale o tale clausola contrattuale al fine di decidere su tale ricorso.
- 3) L'articolo 17, paragrafo 3, del regolamento (UE) n. 1093/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità bancaria europea), modifica la decisione n. 716/2009/CE e abroga la decisione 2009/78/CE della Commissione, letto alla luce del considerando 27 di tale regolamento, deve essere interpretato nel senso che un giudice nazionale deve prendere in considerazione una raccomandazione dell'Autorità bancaria europea adottata sulla base di tale disposizione al fine di risolvere la controversia di cui è investito, in particolare nell'ambito di un ricorso diretto a far dichiarare la responsabilità di uno Stato membro per i danni causati a un singolo a motivo della mancata applicazione o dell'applicazione errata o insufficiente del diritto dell'Unione all'origine del procedimento d'indagine che si è concluso con l'adozione di tale raccomandazione. I singoli lesi dalla violazione del diritto dell'Unione constatata da una siffatta raccomandazione, anche se non sono i destinatari di quest'ultima, devono potersi fondare su tale raccomandazione al fine di far constatare, dinanzi ai giudici nazionali competenti, la responsabilità dello Stato membro interessato a titolo di detta violazione del diritto dell'Unione.

La raccomandazione EBA/REC/2014/02 dell'Autorità bancaria europea, del 17 ottobre 2014, indirizzata alla Balgarska Narodna Banka (Banca centrale di Bulgaria) e al Fond za garantirane na vlogovete v bankite (Fondo di garanzia dei depositi bancari), sull'azione necessaria per conformarsi alla direttiva 94/19/CE, è illegittima nella parte in cui ha assimilato la decisione della Balgarska

**Narodna Banka (Banca centrale di Bulgaria) di sottoporre a vigilanza speciale la Korporativna targovska banka AD e di sospenderne gli obblighi ad una constatazione dell'indisponibilità dei depositi, ai sensi dell'articolo 1, punto 3, i), della direttiva 94/19, come modificata dalla direttiva 2009/14.**

- 4) L'articolo 2, settimo trattino, della direttiva 2001/24/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 aprile 2001, in materia di risanamento e liquidazione degli enti creditizi, letto alla luce dell'articolo 17, paragrafo 1, e dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, deve essere interpretato nel senso che una misura di sospensione dei pagamenti applicata da una banca centrale nazionale a un ente creditizio, quale provvedimento di risanamento destinato a salvaguardare o a ripristinare la situazione finanziaria di detto ente, costituisce un'ingerenza ingiustificata e sproporzionata nell'esercizio del diritto di proprietà dei depositanti presso tale ente qualora essa non rispetti il contenuto essenziale di tale diritto e se, alla luce del rischio imminente di perdite finanziarie al quale i depositanti sarebbero stati esposti in caso di fallimento di quest'ultimo, altre misure meno restrittive avrebbero permesso di conseguire gli stessi risultati, ciò che spetta al giudice del rinvio verificare.**
- 5) Il diritto dell'Unione, in particolare il principio della responsabilità degli Stati membri per i danni subiti dai singoli a causa della violazione del diritto dell'Unione, nonché i principi di equivalenza e di effettività, deve essere interpretato nel senso che esso**
- non osta a una normativa nazionale che subordina il diritto dei singoli di ottenere il risarcimento per il danno subito in conseguenza di una violazione del diritto dell'Unione al previo annullamento dell'atto amministrativo o dell'omissione amministrativa all'origine del danno, purché tale annullamento, anche se richiesto per domande analoghe basate su una violazione del diritto nazionale, non sia, in pratica, escluso oppure molto limitato;**
  - osta ad una normativa nazionale che subordina il diritto dei singoli di ottenere il risarcimento per il danno subito in conseguenza di una violazione del diritto dell'Unione alla condizione del carattere intenzionale del danno causato dall'autorità nazionale di cui trattasi;**
  - non osta ad una normativa nazionale che subordina il diritto dei singoli di ottenere il risarcimento per il danno subito in conseguenza di una violazione del diritto dell'Unione alla condizione di fornire, al momento della proposizione del ricorso,**

la prova di un danno effettivo e certo, purché tale condizione, da un lato, non sia meno favorevole di quelle applicabili a domande analoghe fondate su una violazione del diritto nazionale e, dall'altro, non sia configurata in modo tale da rendere impossibile o eccessivamente difficile, tenuto conto delle peculiarità dei casi concreti, l'esercizio di tale diritto.

- 6) I principi di equivalenza e di effettività devono essere interpretati nel senso che essi non obbligano un giudice investito di un ricorso per risarcimento formalmente fondato su una disposizione di diritto nazionale relativa alla responsabilità dello Stato per danni derivanti da un'attività amministrativa, ma a sostegno del quale sono dedotti motivi vertenti sulla violazione del diritto dell'Unione a seguito di una siffatta attività, a qualificare d'ufficio tale ricorso come fondato sull'articolo 4, paragrafo 3, TUE, a condizione che nessuna delle disposizioni di diritto nazionale applicabili impedisca a detto giudice di esaminare i motivi vertenti sulla violazione del diritto dell'Unione dedotti a sostegno del medesimo ricorso.