Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
JULIANE KOKOTT
presentate il 7 giugno 2018 [1]

Causa C-571/16

Nikolay Kantarev

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dall'Administrativen sad – Varna (Tribunale amministrativo di Varna, Bulgaria)]

«Direttiva 94/19/CE relativa ai sistemi di garanzia dei depositi – Accertamento dell'indisponibilità di un deposito – Responsabilità di uno Stato membro per danni causati da una violazione del diritto dell'Unione – Azione giudiziaria»

I. Introduzione

1. Numerosi depositanti sono venuti a sapere solo in occasione della crisi bancaria e finanziaria sviluppatasi a livello mondiale a partire dal 2007 che i loro depositi presso gli enti creditizi autorizzati negli Stati membri dell'Unione europea sono garantiti fino ad un importo di EUR 100 000. Tale sistema di garanzia dei depositi è stato tuttavia introdotto a livello europeo già nel 1994 [2] dalla direttiva 94/19/CE relativa ai sistemi di garanzia dei depositi [3]: in vista della realizzazione del mercato interno per i servizi bancari, il 1º gennaio 1993, il legislatore europeo ha ravvicinato le condizioni di concorrenza e si è adoperato, inter alia, al fine di «*assicurare un livello minimo armonizzato di garanzia dei depositi* (…) *dovunque essi si trovino all'interno della Comunità*» [4].

2. Già nel 1994, la direttiva perseguiva un duplice scopo, segnatamente sia la tutela dei depositanti sia la stabilità del sistema bancario, fermo restando che esse sono strettamente connesse. Un rischio elevato per il sistema bancario risiede effettivamente nel fatto che tutti i depositanti – a causa di voci o di informazioni fondate – prelevino contemporaneamente i loro depositi. Infatti, «[*n*]*essuna banca (…) detiene fondi liquidi sufficienti per rimborsare a vista la totalità o una quota significativa dei suoi depositi*» [5]. Si tratta pertanto di prevenire i cosiddetti «bank run» facendo in modo che i depositanti ritengano sicuri i loro depositi tramite una garanzia.

1 Lingua originale: il tedesco.

2 Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 1994 relativa ai sistemi di garanzia dei depositi (GU 1994, L 135, pag. 5).

3 Originariamente, l'importo garantito era tuttavia inferiore. A partire dal 2009 esso è stato aumentato gradualmente da ECU 20 000 a EUR 100 000 (direttiva 2009/14/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 marzo 2009, recante modifica della direttiva 94/19/CE relativa ai sistemi di garanzia dei depositi per quanto riguarda il livello di copertura e il termine di rimborso, GU 2009, L 68, pag. 3).

4 V. considerando 2 della direttiva 94/19.

5 Proposta del 12 luglio 2010 per una direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai sistemi di garanzia dei depositi [rifusione], COM(2010)368 definitivo.

3. Nel caso in esame, l'importo garantito dalla direttiva 94/19 è stato pagato integralmente al ricorrente nel procedimento principale dal sistema di garanzia dei depositi a seguito di problemi di liquidità di una banca bulgara. Questi ritiene, tuttavia, che il pagamento sia stato tardivo. Egli non ha segnatamente potuto disporre dei suoi depositi per circa sei mesi, e fa pertanto valere dinanzi al giudice del rinvio una violazione del diritto dell'Unione.

4. Secondo il ricorrente, la direttiva sulla garanzia dei depositi è stata attuata ed applicata in Bulgaria in maniera erronea: l'accertamento dell'indisponibilità del deposito, condizione cui è subordinato l'intervento del sistema di garanzia dei depositi, sarebbe stato subordinato alla revoca dell'autorizzazione bancaria, sebbene la direttiva preveda, per tale accertamento, un termine fisso indipendente da tale evento.

5. Anche se, nel frattempo, sia il diritto nazionale di cui trattasi – il quale non subordina più l'accertamento dell'indisponibilità dei depositi alla revoca dell'autorizzazione bancaria – sia il diritto dell'Unione – il quale non prescrive più un termine fisso per l'accertamento dell'indisponibilità dei depositi – sono stati modificati, le questioni pregiudiziali conservano la loro attualità, in quanto un indennizzo effettivo dei depositanti entro un termine ragionevole viene richiesto ancora oggi dal diritto dell'Unione e non ha perso nulla della sua importanza.

II. Contesto normativo

A. Diritto dell'Unione

6. Il contesto di diritto dell'Unione in cui si colloca il caso di specie è rappresentato dal principio di leale cooperazione di cui all'articolo 4, paragrafo 3, TUE, e dalla direttiva 94/19[6].

7. A titolo preliminare, occorre fare riferimento ai considerando 1, 4, 8, 9 e 24 della direttiva 94/19[7]:

«[1] considerando che, conformemente 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;

(…)

[4] considerando che per gli enti creditizi il costo della partecipazione ad un sistema di garanzia non è paragonabile a quello derivante da un massiccio ritiro dei depositi bancari non solo da un ente in difficoltà, ma anche da istituti sani, per effetto del venir meno della fiducia dei depositanti nella stabilità del sistema bancario;

(…)

[8] considerando che 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;

6 Nella versione modificata dalla direttiva 2009/14. La direttiva 94/19 è stata nel frattempo abrogata e sostituita da una nuova versione, con effetto tuttavia a partire dal 4 luglio 2019 (v. articolo 21 della 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), fermo restando che talune disposizioni della nuova versione hanno dovuto essere attuate già entro il 3 luglio 2015 (v. articolo 20 della direttiva 2014/49). Sul momento rilevante ai fini della decisione era applicabile, nel caso in esame, unicamente la direttiva 94/19 (nella versione modificata dalla direttiva 2009/14).

7 La numerazione è mia.

[9] considerando che i sistemi di garanzia dei depositi devono intervenire nel momento in cui si verifica l'indisponibilità dei depositi;

(…)

[24] considerando che la presente direttiva non può comportare la responsabilità degli Stati membri o delle loro autorità competenti nei confronti dei depositanti, dato che essi hanno vigilato affinché fosse istituito o riconosciuto ufficialmente uno o più sistemi di garanzia dei depositi o degli stessi enti creditizi, capace di assicurare l'indennizzo o la tutela dei depositanti alle condizioni definite dalla presente direttiva»

8. La direttiva 2009/14, recante modifica della direttiva 94/19 contiene, in particolare, i seguenti considerando:

«(1) Il 7 ottobre 2008 il Consiglio ha concluso che la priorità è ripristinare la fiducia e il corretto funzionamento del settore finanziario. Il Consiglio si è impegnato ad adottare tutte le misure necessarie per proteggere i depositi dei singoli risparmiatori (…)

(…)

(3) (…) Al fine di preservare la fiducia dei depositanti e dare maggiore stabilità ai mercati finanziari, il livello minimo di copertura dovrebbe pertanto essere portato a 50 000 EUR. Entro il 31 dicembre 2010 la copertura del totale dei depositi del medesimo depositante dovrebbe essere fissata a 100 000 EUR (…)

(…)

(12) I depositi potranno essere considerati indisponibili dopo che i primi interventi o le prime misure di riorganizzazione si siano rivelate inefficaci. Ciò non dovrebbe impedire alle autorità competenti di perseguire ulteriori iniziative di ristrutturazione durante il periodo di rimborso».

9. L'articolo 1, punto 1 della direttiva 94/19, definisce come segue la nozione di deposito:

«*deposito*»: i saldi creditori, 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 (…)».

10. L'articolo 1, punto 3, stabilisce cosa debba intendersi ai sensi della direttiva 94/19 con la nozione di «deposito indisponibile»:

«*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; [...]

ii) oppure un'autorità giudiziaria abbia adottato una decisione per motivi direttamente connessi con la situazione finanziaria dell'ente creditizio, con effetto di sospendere l'esercizio dei diritti dei depositanti nei confronti dello stesso, se ciò avviene prima che sia stata enunciata la conclusione di cui sopra».

11. L'articolo 7, paragrafo 1 e paragrafo 1 bis, primo comma, della direttiva 94/19, disciplina la garanzia della copertura a favore dei depositanti:

«1. Gli Stati membri provvedono a che la copertura del totale dei depositi del medesimo depositante sia di almeno 50 000 EUR in caso di indisponibilità dei depositi.

1bis 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.

(…)».

12. L'articolo 10 della direttiva 94/19 disciplina le modalità di pagamento degli indennizzi del sistema di garanzia:

«1. 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). Tale termine comprende la raccolta e la trasmissione di dati accurati sui depositanti e sui depositi, necessari per la verifica dei crediti.

In circostanze del tutto eccezionali, un sistema di garanzia dei depositi può chiedere alle autorità competenti una proroga del termine. Tale proroga non può essere superiore a dieci giorni lavorativi.

(…)

3. Il sistema di garanzia non può opporre la scadenza del termine di cui ai paragrafi 1 e 2 per rifiutare il beneficio della garanzia a un depositante che non abbia potuto far valere tempestivamente il suo diritto a un pagamento a titolo di garanzia.

(…)».

B. La normativa nazionale

13. Per la presente domanda di pronuncia pregiudiziale rilevano, da un lato, le disposizioni bulgare che vengono in considerazione quale fondamento per una domanda di risarcimento del danno. Dall'altro, occorre tenere conto delle disposizioni adottate in attuazione della direttiva 94/19, nonché di ulteriori disposizioni sulla Balgarska Narodna Banka (Banca centrale bulgara; in prosieguo: la «BNB»).

1. Norme sulla responsabilità

14. Lo Zakon za zadalzheniata i dogovorite (legge sulle obbligazioni contrattuali e i contratti; in prosieguo anche: lo «ZZD») disciplina, al suo articolo 45, un diritto generale al risarcimento del danno. Ai sensi di tale disposizione, colui che abbia causato colpevolmente un danno ad un'altra persona, è obbligato a risarcire tale danno. L'articolo 49 dello ZZD disciplina la responsabilità del mandante per danni causati dal mandatario in esecuzione del mandato. All'azione di risarcimento

danni fondata sullo ZZD si applica il Grazhdanski protsesualen kodeks (codice processuale civile). Quest'ultimo prevede, inter alia, il pagamento di un contributo, fissato dalla tabella statale sui tributi al 4% del valore della controversia, e comunque ad almeno 50 leva (BGN), e fissa quale foro competente il domicilio del convenuto oppure il luogo dell'atto illecito.

15. L'articolo 1 dello Zakon za otgovornostta na darzhavata i obshtinite za vredi (legge sulla responsabilità dello Stato; in prosieguo anche: lo «ZODOV») disciplina, al suo paragrafo 1, i presupposti per la responsabilità dello Stato. Ai sensi di tale disposizione, lo Stato e i Comuni rispondono dei danni sorti in capo a persone fisiche e giuridiche a seguito di atti illegittimi e di azioni o omissioni illecite dei loro organi o dipendenti nell'esercizio della loro attività amministrativa. All'azione intesa all'accertamento di siffatta responsabilità può essere applicato, ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2 e dell'articolo 8, dello ZODOV, in alternativa al procedimento generale disciplinato dal codice processuale civile, l'Administrativnoprotsesualen kodeks (codice di procedura amministrativa).

16. Con riferimento alle decisioni amministrative, l'articolo 204, paragrafo 1, del codice di procedura amministrativa ricollega la possibilità di esercitare l'azione di risarcimento danni al previo annullamento dell'atto conformemente al procedimento applicabile. Il giudice investito della domanda di risarcimento del danno decide tuttavia esso stesso sull'illegittimità, se la decisione amministrativa era nulla oppure è stata revocata (paragrafo 3), nonché, in linea di principio, se la domanda di risarcimento del danno si fonda su una (mera) azione o omissione delle autorità amministrative (paragrafo 4).

17. Inoltre, il codice di procedura amministrativa prevede il pagamento di un contributo, fissato dalla tabella statale dei tributi in BGN 10 ovvero BGN 25, e la legge sulla responsabilità dello Stato prevede la possibilità di stabilire quale foro competente il domicilio della persona lesa.

2. Garanzia dei depositi

18. Lo Zakon za Balgarskata Narodna Banka (legge sulla Banca centrale bulgara) disciplina al suo articolo 16, in particolare, la competenza della Banca centrale in materia di autorizzazione delle banche, di revoca di tale autorizzazione e di misure di vigilanza speciale. Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 6, di tale legge, la Banca centrale esercita le proprie competenze al fine di garantire la stabilità del sistema bancario, nonché di tutelare gli interessi dei depositanti.

19. Lo Zakon za garantirane na vlogovete v bankite (legge sulla garanzia dei depositi bancari)[8] recepisce nell'ordinamento giuridico bulgaro la direttiva 94/19. L'articolo 23 di tale legge prevede, al suo paragrafo 1, che il Fond za garantirane na vlogovete v bankite (fondo di garanzia per i depositi bancari; in prosieguo: il «fondo di garanzia per i depositi» oppure il «FGVB») saldi i debiti della banca di cui trattasi fino all'importo garantito, qualora la BNB abbia revocato l'autorizzazione bancaria. Il paragrafo 5 di tale articolo stabilisce che il fondo inizi il pagamento al più tardi il 20esimo giorno lavorativo successivo alla data della revoca dell'autorizzazione.

20. Lo Zakon za kreditnite institutsii (legge sugli enti creditizi; in prosieguo anche: lo «ZKI»)[9] stabilisce, al suo articolo 36, paragrafo 2, punto 1, che la BNB revochi obbligatoriamente l'autorizzazione per motivi di insolvenza quando una banca 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. Ai sensi del punto 2 di tale paragrafo, l'autorizzazione viene obbligatoriamente revocata anche qualora il capitale proprio della banca presenti un valore negativo. L'articolo 36, paragrafo 3, dello ZKI, stabilisce che la revoca dell'autorizzazione bancaria avviene entro 5 giorni dall'accertamento dello stato di insolvenza. Ai sensi del paragrafo 7 di tale articolo, alla revoca

8 Nella sua versione applicabile al procedimento principale.

9 Nella sua versione applicabile al procedimento principale.

dell'autorizzazione segue la liquidazione coatta. L'articolo 79, paragrafo 8, dello ZKI, prevede una limitazione della responsabilità della BNB al comportamento intenzionale. L'articolo 115 dello ZKI disciplina i presupposti affinché la BNB possa assoggettare a vigilanza speciale una banca. Ai sensi dell'articolo 115, paragrafo 3, la vigilanza speciale non può eccedere un periodo di sei mesi. L'articolo 116, paragrafo 2, dello ZKI, autorizza la BNB, in un caso del genere, a ridurre i tassi di interesse per i depositi presso la banca di cui trattasi al livello medio di mercato e a sospendere l'adempimento in tutto o in parte degli obblighi della banca.

III. Procedimento pregiudiziale e procedimento dinanzi alla Corte

21. Il 4 marzo 2014 il sig. Nikolay Kantarev apriva un conto presso la KTB Korporativna Targovska Banka (in prosieguo: la «KTB»). La corresponsione di interessi sui depositi versati doveva avere luogo una volta all'anno in base al tasso di interesse fissato oppure al momento del recesso e gli importi relativi al deposito dovevano essere assicurati dal FGVB.

22. Il 20 giugno 2014 i rappresentanti della KTB chiedevano alla BNB di sottoporre la KTB a vigilanza speciale. Con lettera dello stesso giorno, la KTB informava la BNB di aver sospeso tutte le attività bancarie. Con decisione della BNB dello stesso giorno, la KTB veniva sottoposta a vigilanza speciale per un periodo inizialmente di tre mesi per rischio di insolvenza ai sensi degli articoli 115 e 116 dello ZKI e l'adempimento di tutti gli obblighi della KTB veniva sospeso. Con decisione del 30 giugno 2014, la BNB riduceva i tassi di interesse per i depositi presso la KTB al livello medio di mercato all'interno del sistema bancario. Il 16 settembre 2014, tali misure sono state prorogate fino al 20 novembre 2014.

23. Il 4 novembre 2014 la BNB, sulla base di una revisione contabile esterna, dei conti annuali e delle relazioni di vigilanza sulla KTB, rilevava che il capitale proprio della KTB aveva un valore negativo pari a – BGN 3 745 313.

24. Con decisione del 6 novembre 2014, la BNB revocava l'autorizzazione della KTB e l'obbligava a chiedere l'apertura della procedura di insolvenza, nonché ad informare il fondo di garanzia per i depositi. Lo stesso giorno veniva chiuso d'ufficio il conto deposito del sig. Kantarev.

25. Il 4 dicembre 2014 una delle banche obbligate dal fondo di garanzia per i depositi versava al sig. Kantarev BGN 86 973,81, di cui BGN 84 300 a titolo di capitale e BNG 2 673,81 a titolo di interessi. Il tasso di interesse si orientava alle condizioni contrattuali per il periodo dal 5 marzo al 1° luglio 2014 e alla decisione della BNB del 30 giugno 2014 per il periodo dal 1° luglio al 6 novembre 2014.

26. Con decisione del Sofiyski gradski sad (Tribunale di Sofia, Bulgaria) del 22 aprile 2015, n. 664, la KTB veniva dichiarata insolvente con effetto a decorrere dal 6 novembre 2014. Il 3 luglio 2015 il Sofiyski apelativen sad (Corte di appello di Sofia, Bulgaria) annullava tale dichiarazione e stabiliva, quale data di inizio dell'insolvenza, il 20 giugno 2014, in quanto l'insufficienza del capitale proprio sussisteva già a tale data.

27. Nel procedimento principale, il sig. Kantarev agisce nei confronti della BNB chiedendo il pagamento di un indennizzo pari a BNG 3 710,91 (circa EUR 2 000) per pagamento tardivo dei suoi depositi per il periodo dal 30 giugno al 4 dicembre 2014. La BNB avrebbe violato il diritto dell'Unione, in quanto essa non avrebbe applicato correttamente l'articolo 1, punto 3, i), della direttiva 94/19, il quale sarebbe stato recepito scorrettamente al riguardo nell'ordinamento nazionale, ma esplicherebbe effetti diretti.

28. Ciò premesso, l'Administrativen sad – Varna (Tribunale amministrativo di Varna, Bulgaria) ha sottoposto alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, le seguenti questioni pregiudiziali:

1) Se l'articolo 4, paragrafo 3, TUE, nonché i principi di equivalenza ed effettività debbano essere interpretati nel senso che, in mancanza di una normativa nazionale, consentono che la giurisdizione competente e la procedura relativa alle azioni per il risarcimento del danno per violazione del diritto dell'Unione siano determinate in funzione dell'autorità responsabile della violazione e del tipo di azione/omissione che ha generato la violazione, qualora l'applicazione di detti criteri implichi che i ricorsi siano trattati dinanzi a giurisdizioni differenti – giurisdizione generale e giurisdizione amministrativa, e secondo discipline processuali distinte – il codice di procedura civile e il codice di procedura amministrativa, che comportano il pagamento di diverse tasse, proporzionali e semplici, e la dimostrazione di requisiti diversi, compresa la colpa.

2) Se l'articolo 4, paragrafo 3, TUE e i requisiti stabiliti dalla Corte nella sentenza Frankovich debbano essere interpretati nel senso che ostano a che azioni di risarcimento danni per violazione del diritto dell'Unione possano essere trattate secondo una procedura come quella di cui agli articoli 45 e 49 della legge sulle obbligazioni e i contratti, che richiede il pagamento di una tassa proporzionale e la dimostrazione di una colpa, nonché anche secondo una procedura come quella prevista ai sensi dell'articolo 1 della legge sulla responsabilità dello Stato che, pur prevedendo una responsabilità oggettiva e contenendo norme specifiche atte a favorire l'accesso alla giustizia, è applicabile solo a quei danni derivanti da atti giuridici illegittimi annullati e da azioni/omissioni illecite dell'amministrazione e non contempli violazioni del diritto dell'Unione commesse da altre autorità statali tramite atti giuridici/omissioni non annullati ai sensi della rispettiva procedura.

3) Se gli articoli 1, punto 3, i), e 10, paragrafo 1, della direttiva 94/19 debbano essere interpretati nel senso che permettono un approccio legislativo come quello di cui all'articolo 36, paragrafo 3, della legge sugli enti creditizi e all'articolo 23, paragrafo 5, della legge sulla garanzia dei depositi bancari secondo cui «il requisito secondo cui 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,» equivale alla conclusione di insolvenza dell'ente e alla revoca della sua autorizzazione e il sistema di garanzia dei depositi interviene a decorrere dal momento della revoca della licenza bancaria.

4) Se l'articolo 1, punto 3, della direttiva 94/19 debba essere interpretato nel senso che, affinché un deposito sia qualificato come «indisponibile», occorre che le «autorità competenti» abbiano espressamente concluso per l'indisponibilità secondo una valutazione a norma dell'inciso i) della disposizione in parola, o se esso permetta che, in caso di una lacuna nel diritto nazionale, la valutazione e la volontà dell'«autorità competente» siano dedotte attraverso l'interpretazione di altri atti di detta autorità – nella fattispecie ad esempio dalla decisione n. 73 del 20 giugno 2014 del Consiglio di amministrazione (upravitelen savet) della BNB, con cui la KTB è stata sottoposta a vigilanza speciale – o si presumano in base a circostanze come quelle di cui al procedimento principale.

5) Se in circostanze come quelle di cui al procedimento principale, dove la decisione n. 73 del Consiglio di amministrazione della BNB, del 20 giugno 2014, ha sospeso tutti i pagamenti e le attività e, nel periodo compreso tra il 20 giugno 2014 e il 6 novembre 2014, i depositanti non hanno potuto presentare domande di rimborso, né accedere ai loro depositi, occorra ritenere che tutti i depositi garantiti non vincolati (disponibili senza preavviso e da rimborsare immediatamente su richiesta) sono divenuti indisponibili ai sensi dell'articolo 1, punto 3, i), della direttiva 94/19 o se il requisito che un deposito sia «dovuto e pagabile e che non [sia] stato pagato da un ente creditizio» esiga che i depositanti abbiano richiesto il pagamento da parte dell'ente creditizio (tramite richiesta, ingiunzione), senza che sia stato dato seguito alla loro richiesta.

6) Se gli articoli 1, punto 3, i), e 10, paragrafo 1, della direttiva 94/19 e l'ottavo considerando della direttiva 2009/14 debbano essere interpretati nel senso che il potere discrezionale delle «autorità competenti», nell'ambito della valutazione ai sensi dell'articolo 1, punto 3, sub i), è in ogni caso limitato dal termine di cui all'inciso i), secondo periodo o, ai fini della vigilanza speciale come quella di cui all'articolo 115 dello ZKI, ammettano l'indisponibilità dei depositi per un periodo più lungo di quello previsto dalla direttiva.

7) Se gli articoli 1, punto 3, i), e 10, paragrafo 1, della direttiva 94/19 abbiano effetto diretto e, riconoscano ai titolari di depositi presso una banca, la quale abbia aderito a un sistema di garanzia di questi ultimi, oltre al diritto al risarcimento attraverso questo sistema fino all'importo di cui all'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 94/19, anche il diritto di far rispondere lo Stato di una violazione del diritto dell'Unione, citando l'autorità tenuta all'accertamento dell'indisponibilità dei depositi per il risarcimento del danno insorto con il pagamento tardivo dell'importo del deposito garantito, qualora la decisione di cui all'articolo 1, punto 3, i), sia stata adottata dopo la scadenza del termine di cinque giorni stabilito nella direttiva e questo ritardo sia dovuto all'effetto di un provvedimento di risanamento volto a tutelare la banca dall'insolvenza e disposto da detta autorità, o se, in circostanze come quelle di cui al procedimento principale, essi ammettano una norma nazionale come quella di cui all'articolo 79, paragrafo 8, dello ZKI secondo cui la BNB, i suoi organi e le persone da essi autorizzate sarebbero responsabili dei danni insorti nell'esercizio della loro attività di vigilanza solo nel caso in cui detti danni siano stati cagionati intenzionalmente.

8) Se una violazione del diritto dell'Unione, consistente nella mancata adozione di una decisione ai sensi dell'articolo 1, punto 3, i), della direttiva 94/19 da parte dell'«autorità competente», integri una «violazione sufficientemente qualificata» che può comportare la responsabilità di uno Stato membro per danni mediante un ricorso contro l'autorità di vigilanza; quali siano le condizioni necessarie affinché ciò accada e se in tale contesto rilevino le seguenti circostanze: a) che il FGVB non disponeva di mezzi sufficienti per coprire tutti i depositi garantiti; b) che nel periodo in cui i pagamenti sono rimasti sospesi, l'ente creditizio è stato sottoposto a vigilanza speciale per tutelarlo dall'insolvenza; c) che il deposito del ricorrente è stato rimborsato dopo che la BNB aveva accertato il fallimento dei provvedimenti di risanamento; d) che ha avuto luogo il rimborso del deposito del ricorrente oltre all'utile derivante dagli interessi calcolato per il periodo compreso tra il 20 giugno 2014 e il 6 novembre 2014 incluso.

29. Nel procedimento dinanzi alla Corte hanno presentato osservazioni scritte il sig. Kantarev, la BNB e la Commissione europea.

IV. Analisi

30. La presente domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione della nozione di deposito indisponibile, quale definita all'articolo 1, punto 3, i), della direttiva 94/19, nonché sulla possibilità per il singolo di far valere diritti al risarcimento del danno a causa dell'inosservanza di tale disposizione.

31. Con le prime due questioni pregiudiziali, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se il diritto dell'Unione osti alla circostanza che in Bulgaria si applichino due diversi procedimenti, caratterizzati da requisiti sostanziali, tasse e fori diversi per promuovere un ricorso inteso all'accertamento della responsabilità dello Stato per violazione del diritto dell'Unione.

32. Le questioni dalla terza alla sesta riguardano i presupposti per la sussistenza di un deposito indisponibile. Occorre chiarire se l'indisponibilità ricorra solo con l'accertamento dell'insolvenza e con la revoca dell'autorizzazione dell'ente creditizio; se sia necessario un accertamento espresso dell'indisponibilità dei depositi; se il depositante debba aver invitato la banca al pagamento e, infine, se alle autorità competenti spetti un potere discrezionale in relazione al termine per l'accertamento dell'indisponibilità.

33. Con la settima e con l'ottava questione si chiede, infine, se le disposizioni applicabili della direttiva 94/19 siano munite di efficacia diretta e in che misura una decisione assente o tardiva sull'indisponibilità dei depositi configuri una violazione sufficientemente qualificata del diritto dell'Unione, la quale possa comportare una responsabilità dello Stato.

A. Sulla ricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale

34. Prima di dedicarmi alla valutazione nel merito delle questioni pregiudiziali, si impone qualche parola sulla ricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale, in quanto la BNB mette in dubbio la rilevanza delle questioni sollevate per la decisione nel procedimento principale.

35. Anzitutto, la BNB afferma che la Corte, nella sentenza Paul [10], ha già deciso che al singolo non spetti un diritto al risarcimento del danno per carente vigilanza su una banca, sempreché venga garantito ai depositanti l'indennizzo previsto nella direttiva 94/19. Poiché la presente controversia ha ad oggetto un diritto al risarcimento del danno per carente vigilanza su una banca da parte della BNB e l'importo relativo al deposito garantito sarebbe già stato rimborsato al sig. Kantarev, alla luce della sentenza Paul le risposte alle questioni pregiudiziali non sarebbero (più) necessarie.

36. Dalla circostanza che la Corte abbia già risposto ad una questione pregiudiziale non può tuttavia essere desunta l'irrilevanza e pertanto l'irricevibilità di tale questione. L'articolo 267 TFUE permette ai giudici nazionali, ove lo ritengano opportuno, di deferire nuovamente alla Corte delle questioni di interpretazione [11]. L'importanza della sentenza Paul deve pertanto essere verificata nell'ambito dell'analisi giuridico-sostanziale e non può incidere sulla ricevibilità del rinvio.

37. Secondo la BNB, la domanda di pronuncia pregiudiziale è irricevibile anche per il fatto che, nel procedimento principale, deve essere deciso se il sig. Kantarev abbia effettivamente subìto un danno. Tale accertamento spetterebbe al giudice nazionale e non alla Corte, e le questioni pregiudiziali sarebbero a tal fine prive di rilevanza.

38. Anche tale obiezione non è pertinente. Infatti, da un lato, l'interpretazione del diritto dell'Unione richiesta lascia impregiudicata la valutazione concreta del danno da parte del giudice nazionale quale giudice di merito. Dall'altro, le questioni vertenti sul diritto dell'Unione sono assistite da una presunzione di rilevanza ai fini della decisione [12]. Il giudice del rinvio ha del resto illustrato al riguardo in maniera esauriente le ragioni per cui ritiene necessaria la risposta alle sue questioni per poter decidere sulla domanda di risarcimento del danno del sig. Kantarev.

39. Infine, la BNB obietta che le questioni pregiudiziali non sono rilevanti per la decisione nel procedimento principale anche perché ad essere competente per la trasposizione della direttiva nell'ordinamento giuridico bulgaro non sarebbe essa, bensì il legislatore bulgaro.

10 Sentenza del 12 ottobre 2004, Paul e a. (C-222/02, EU:C:2004:606).

11 Sentenza del 12 ottobre 2010, Rosenbladt (C-45/09, EU:C:2010:601, punto 31 e la giurisprudenza ivi citata).

12 Sentenza del 21 dicembre 2016, Vervloet e a. (C-76/15, EU:C:2016:975, punto 57 e la giurisprudenza ivi citata).

40. Tuttavia, anche tale argomento deve essere respinto. L'azione di risarcimento del danno pendente dinanzi al giudice del rinvio, infatti, è diretta avverso la BNB, la quale, secondo il ricorrente, non avrebbe applicato correttamente, quale autorità nazionale, la direttiva.

41. In presenza di tali circostanze, non risulta in modo manifesto che l'interpretazione del diritto dell'Unione richiesta dal giudice del rinvio non abbia alcun rapporto con l'oggetto del procedimento principale. La domanda di pronuncia pregiudiziale è pertanto ricevibile.

B. Valutazione nel merito delle questioni pregiudiziali

42. Reputo opportuno rispondere anzitutto alle questioni che vertono sul contenuto dell'obbligo, imposto dalla direttiva 94/19, di accertare l'indisponibilità dei depositi, prima di dedicarmi alle eventuali conseguenze del mancato rispetto di tale obbligo.

1. Questioni dalla terza alla sesta

43. La nozione di «*deposito indisponibile*», la quale si trova al centro delle questioni dalla terza alla sesta, riveste un'importanza di primo piano per la direttiva 94/19. Infatti, nel caso in cui i depositi non siano disponibili, gli Stati membri, ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 1, di tale direttiva, assicurano che i sistemi di garanzia dei depositi istituiti dagli Stati membri paghino i crediti dei depositanti entro venti giorni lavorativi [13] al posto degli enti creditizi inadempienti. Ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1 bis, della medesima direttiva, la copertura del totale dei depositi del medesimo depositante è pari a EUR 100 000.

a) Sulla risposta alla terza e alla sesta questione

44. Con la terza questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 1, punto 3, i), della direttiva 94/19, debba essere interpretato nel senso che esso osta ad una normativa nazionale come quella bulgara vigente al momento dei fatti controversi, secondo la quale un «*deposito indisponibile*» sussiste solo quando l'insolvenza dell'ente creditizio sia certa e l'autorizzazione di quest'ultimo sia stata revocata.

45. La terza questione è strettamente connessa alla sesta questione, la quale si riferisce al potere discrezionale dell'autorità competente per quanto riguarda il termine per l'accertamento dell'indisponibilità dei depositi. Il giudice del rinvio chiede, in particolare, se l'autorità possa derogare al termine di accertamento di cui all'articolo 1, punto 3, i), seconda frase, della direttiva 94/19 al fine di assoggettare a vigilanza speciale il corrispondente ente creditizio. Le due questioni devono essere risolte congiuntamente.

46. Secondo il dettato dell'articolo 1, punto 3, i), prima frase, un deposito dovuto ma non ancora pagato ai sensi della direttiva 94/19 non è disponibile se l'autorità competente abbia concluso che «a [suo] avviso» l'ente creditizio «non è per il momento in grado di rimborsare il deposito e non ha, a breve, la prospettiva di poterlo fare». L'impiego delle nozioni di «avviso», «per il momento» e «a breve» depone nel senso che, in primo luogo, all'autorità competente spetti un certo potere discrezionale per quanto attiene alla valutazione della situazione e che, in secondo luogo, il rimborso del deposito non debba essere escluso in maniera definitiva per dar luogo all'accertamento

13 La direttiva 2014/49 prevede che tale termine venga ridotto fino a sette giorni lavorativi, a scelta degli Stati membri gradualmente fino al 31 dicembre 2023 (articolo 8, paragrafi 1 e 2).

dell'indisponibilità. Piuttosto, l'autorità competente deve valutare in via previsionale se, sulla base delle circostanze attuali, sussista la prospettiva che in futuro [14] i depositi verranno rimborsati. Tale decisione previsionale è al contempo un presupposto e una condizione sufficiente dell'indisponibilità dei depositi ai sensi della direttiva 94/19.

47. Per contro, l'accertamento dell'insolvenza dell'ente creditizio oppure la revoca della licenza bancaria non sono circostanze cui fa riferimento il testo dell'articolo 1, punto 3, i), prima frase, della direttiva 94/19. Inoltre, entrambe le nozioni richiamano fattispecie che non necessariamente corrispondono ai requisiti di tale disposizione. Infatti, nel caso concreto, alla revoca della licenza bancaria non era direttamente sottesa la valutazione se la KTB non avesse «a breve, la prospettiva di [poter rimborsare il deposito]», bensì un bilancio deficitario.

48. In ogni caso, l'articolo 1, punto 3, i), seconda frase, della direttiva 94/19, impone all'autorità competente un chiaro limite temporale per la sua decisione previsionale. Tale disposizione obbliga segnatamente l'autorità di cui trattasi ad accertare l'indisponibilità 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.

49. Da tale formulazione emerge in modo chiaro che uno Stato membro non può attenuare l'obbligo dell'autorità competente di accertare il prima possibile l'indisponibilità né prorogare il termine all'uopo previsto subordinando tale accertamento alla condizione che sia stata dichiarata l'insolvenza dell'ente creditizio e che la sua licenza bancaria sia stata revocata. Qualora ne conseguisse un allungamento dei tempi [15] accordati all'autorità all'articolo 1, punto 3, i), secondo periodo, della direttiva 94/19, ciò contravverrebbe al dettato chiaro di tale disposizione.

50. Tale interpretazione è corroborata dagli obiettivi perseguiti con la direttiva 94/19.

51. La direttiva 94/19 mira segnatamente sia alla stabilità del sistema bancario sia alla tutela dei risparmiatori [16]. Questi due obiettivi sono strettamente connessi: la tutela dei depositanti è funzionale alla loro fiducia nel sistema bancario, e la stabilità del sistema bancario dipende a sua volta dalla fiducia dei depositanti. La tutela dei depositanti garantita dal sistema di garanzia dei depositi deve ingenerare una fiducia sufficiente ad evitare un massiccio ritiro dei depositi. Un ritiro improvviso e massiccio di liquidità, infatti, può avere conseguenze significative non solo per un ente creditizio in difficoltà, ma anche per un ente creditizio sano [17].

52. Per prevenire tale effetto di contagio, i depositanti devono avere la certezza che, nel caso di una crisi probabilmente duratura dei loro enti creditizi, essi otterranno in tempi brevi e prevedibili il rimborso dei loro depositi nell'ammontare garantito, a prescindere dall'accertamento dell'insolvenza di un ente creditizio e dalla revoca della sua autorizzazione. La fiducia dei depositanti in tale rapido rimborso non deve poter essere scossa neanche da eventuali ritardi dovuti a misure di vigilanza. Pertanto, in particolare le misure che sospendono il rimborso dei depositi da parte dell'ente creditizio per un periodo di tempo significativo, non possono rinviare la restituzione dei depositi da parte del sistema di garanzia dei depositi. Proprio in un caso del genere, infatti, sono soddisfatti i presupposti per l'accertamento dell'indisponibilità dei depositi.

14 In talune versioni linguistiche di tale disposizione, si tratta più specificamente di un futuro *vicino* (francese: «pas de perspective *rapprochée*»; [...]; olandese: «op *afzienbare* termijn»).

15 La competenza per la revoca dell'autorizzazione degli enti creditizi è stata trasferita dal 4 novembre 2014 alla Banca centrale europea [regolamento (UE) n. 1024/2013 del Consiglio del 15 ottobre 2013, che attribuisce alla Banca centrale europea compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi, GU 2013, L 287, pag. 63]. Dalle misure previste all'articolo 14, paragrafi 5 e 6 di tale regolamento, emerge che fino alla revoca della licenza bancaria può passare un lungo periodo di tempo.

16 V. il considerando 1 della direttiva 94/19, nonché i considerando 1 e 3 della direttiva 2009/14.

17 V. il considerando 4 della direttiva 94/19.

53. Del resto, dalla relazione di accompagnamento al progetto di direttiva della Commissione emerge che la definizione di deposito indisponibile non è stata intenzionalmente collegata ai rischi delle procedure di risanamento e di liquidazione degli enti creditizi [18]. Anche il considerando 12 della direttiva 2009/14 menziona la possibilità che il rimborso da parte del sistema di garanzia dei depositi possa avere luogo parallelamente a misure di riorganizzazione.

54. L'importanza attribuita dal legislatore europeo ad un rimborso particolarmente rapido emerge anche dal fatto che i termini per l'accertamento dell'indisponibilità [articolo 1, punto 3, i), della direttiva 94/19] ovvero per il pagamento dell'importo garantito (articolo 10, paragrafo 1, della direttiva 94/19) sono stati ridotti, rispettivamente, da 21 a 5 giorni e da tre mesi a 20 giorni a seguito della modifica della direttiva 94/19 da parte della direttiva 2009/14. Anche i considerando 8 e 9 della direttiva 94/19 sottolineano che i sistemi di garanzia dei depositi devono attivarsi nel momento in cui si verifica l'indisponibilità dei depositi, e che il rimborso a titolo di garanzia deve essere assicurato entro termini molto brevi.

55. Da ciò consegue che l'articolo 1, punto 3, i), della direttiva 94/19, deve essere interpretato nel senso che l'accertamento dell'indisponibilità dei depositi deve avvenire entro cinque giorni lavorativi dal momento in cui l'autorità competente ha stabilito per la prima volta che un ente creditizio non ha restituito i depositi venuti a scadenza ed esigibili, indipendentemente dalla decisione sull'insolvenza dell'ente creditizio e dalla revoca dell'autorizzazione di quest'ultimo. Neanche misure di vigilanza speciali possono avere un effetto sospensivo sull'accertamento dell'indisponibilità dei depositi.

b) Sulla risposta alla quarta questione

56. Con la quarta questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, alla Corte, se l'articolo 1, punto 3, i), della direttiva 94/19, debba essere interpretato nel senso che l'indisponibilità dei depositi debba essere accertata *espressamente* dall'autorità competente oppure se tale indisponibilità possa risultare anche da altre circostanze, come ad esempio, nel caso di specie, dalla decisione della BNB di assoggettare a vigilanza speciale la KTB.

57. La direttiva 94/19 non prescrive alcuna forma per l'accertamento dell'indisponibilità dei depositi da parte dell'autorità competente. Tale accertamento riveste tuttavia un'importanza notevole per i sistemi di garanzia dei depositi introdotti da tale direttiva. L'accertamento dell'indisponibilità, infatti, non solo costituisce il presupposto per l'intervento del sistema di garanzia dei depositi [19], ma segna anche l'inizio del termine per l'indennizzo dei depositanti.

58. Effettivamente, ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 1, della direttiva 94/19, i sistemi di garanzia dei depositi sono tenuti a pagare i corrispondenti crediti dei depositanti entro 20 giorni lavorativi a decorrere dalla data dell'accertamento dell'indisponibilità dei loro depositi. Soltanto in «circostanze del tutto eccezionali» tale termine può essere prorogato su richiesta del sistema di garanzia dei depositi, fermo restando che tale proroga non può essere superiore a dieci giorni lavorativi.

59. A causa del termine imperativo che deve essere rispettato dal sistema di garanzia dei depositi per l'indennizzo dei depositanti, quest'ultimo deve poter riconoscere in modo univoco e rapido il momento in cui tale termine inizia a decorrere. Ciò significa che l'accertamento di cui all'articolo 1, punto 3, i), della direttiva 94/19, deve riferirsi in modo chiaro a tale disposizione ed essere portato immediatamente a conoscenza del sistema di garanzia dei depositi. Un accertamento che il sistema di garanzia dei depositi dovesse desumere in via concludente da altre circostanze, non soddisfa tali requisiti.

18 Proposta di direttiva del Consiglio relativa ai sistemi di garanzia dei depositi, COM(92) 188 def., pag. 11.

19 V. supra, paragrafo 46 delle presenti conclusioni.

60. Ne consegue che l'articolo 1, punto 3, sub i), della direttiva 94/19 deve essere interpretato nel senso che l'accertamento dell'indisponibilità dei depositi deve avvenire secondo modalità che consentano al sistema di garanzia dei depositi di riconoscere in maniera inequivocabile che il termine di cui all'articolo 10, paragrafo 1, della direttiva 94/19 è iniziato a decorrere.

c) Sulla risposta alla quinta questione

61. Con la quinta questione, il giudice del rinvio desidera sapere se, in circostanze come quelle di cui al procedimento principale, l'indisponibilità di un deposito ai sensi dell'articolo 1, punto 3, i), della direttiva 94/19 possa essere accertata solo quando il depositante abbia richiesto senza successo il pagamento all'ente creditizio [20].

62. Tale posizione viene sostenuta nella specie dalla BNB, la quale fa valere che la risposta alla questione del momento in cui un deposito viene a scadere e debba essere pagato dipende, in forza del testo della direttiva, dalle condizioni legali e contrattuali rispettivamente applicabili, e pertanto dal diritto nazionale. Nel caso concreto, sia il diritto nazionale sia il contratto concluso fra il sig. Kantarev e la KTB prevedrebbero che, prima del pagamento dei depositi, debba essere presentata una corrispondente richiesta. Peraltro, poiché la scadenza e l'esigibilità di un deposito dipenderebbero dal diritto nazionale, la risposta alla quinta questione sarebbe sottratta alla competenza della Corte.

63. Occorre respingere anzitutto tale obiezione. Infatti, nonostante il rinvio alle «condizioni legali e contrattuali» applicabili ad un deposito, l'articolo 1, punto 3, della direttiva 94/19, contiene una definizione autonoma e dunque di diritto dell'Unione di «deposito indisponibile». Ciò è dimostrato anche dal fatto che l'articolo 1 inizia con le parole «[a]i fini della presente direttiva si intende per». Spetta alla Corte, nell'ambito dell'interpretazione di tale definizione di diritto dell'Unione, stabilire la portata del rinvio alle «condizioni legali e contrattuali» in relazione alla scadenza e all'esigibilità di un deposito.

64. Al riguardo, la posizione della BNB non può essere accolta neanche sotto il profilo sostanziale, in quanto essa trascura il fatto che la definizione di deposito indisponibile figurante all'articolo 1, punto 3, della direttiva 94/19, ha una duplice funzione: da un lato, essa serve all'autorità competente ovvero ad un giudice per concludere nel senso della sussistenza di un caso di responsabilità che comporta l'intervento del sistema di garanzia dei depositi; dall'altro, essa individua i depositi che devono essere rimborsati ai depositanti dal sistema di garanzia dei depositi a causa del verificarsi di tale caso di responsabilità.

65. Queste due funzioni della definizione di indisponibilità dei depositi risultano dall'effetto combinato dell'articolo 1, punto 3, dell'articolo 7, paragrafi 1 e 1 bis, e dell'articolo 10, paragrafo 1, della direttiva 94/19: in un primo momento, ai sensi dell'articolo 7, paragrafi 1 e 1 bis, gli Stati membri, in caso di indisponibilità, garantiscono i depositi di ciascun singolo depositante per l'importo fissato dalla direttiva (prima funzione). Successivamente, i sistemi di garanzia dei depositi, ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 1, pagano, in caso di indisponibilità, i crediti dei depositanti, per quanto riguarda i depositi indisponibili, entro il termine fissato dalla direttiva (seconda funzione).

66. Che la definizione di deposito indisponibile serva anzitutto, nella sua prima funzione, all'accertamento di un caso di responsabilità da parte dell'autorità competente ovvero di un giudice, è confermato tanto dal dettato dell'articolo 1, punto 3, i), e ii), della direttiva 94/19 quanto dalla ratio e dallo scopo di tale disposizione: da essi si evince, infatti, che l'indisponibilità si verifica qualora

20 Dalla questione del giudice del rinvio emerge che la richiesta sulla cui necessità esso si interroga è una richiesta presso l'ente creditizio di cui trattasi, e non una richiesta presso il sistema di garanzia dei depositi competente. V. al riguardo infra, paragrafo 73.

depositi *venuti a scadenza ed esigibili* non vengano restituiti *per motivi attinenti alla situazione finanziaria di un ente creditizio*. In tale momento, si configura effettivamente la fattispecie dell'insolvenza, per la quale i sistemi di garanzia dei depositi vengono creati e i depositi vengono garantiti per l'ammontare dell'importo fissato.

67. Le condizioni legali e contrattuali applicabili ad un deposito sono pertanto rilevanti nell'ambito dell'accertamento dell'indisponibilità unicamente al fine di stabilire se un ente creditizio sia insolvente. In tal senso, effettivamente, solo la circostanza che un ente creditizio non restituisca depositi che siano venuti a scadenza e siano esigibili ai sensi delle rispettive condizioni contrattuali può essere un indizio del fatto che esso non è più solvente. Infatti, la circostanza che i depositi che non sono venuti a scadenza e non sono esigibili in forza delle disposizioni applicabili non vengano restituiti è altrettanto naturale quanto, viceversa, la circostanza che, in caso di normale funzionamento di una banca, i depositi venuti a scadenza ed esigibili non vengono rimborsati spontaneamente.

68. Tuttavia, una volta accertata l'indisponibilità, tutti i depositi di un depositante che si trovano ancora sui suoi conti e che rientrano nella definizione della direttiva 94/19[21], sono considerati in scadenza, esigibili, non ancora pagati e quindi non disponibili fino all'importo garantito da tale direttiva, cosicché essi devono essere restituiti dal sistema di garanzia dei depositi ai sensi dell'articolo 1, punto 3, in combinato disposto con l'articolo 10, paragrafo 1.

69. Pertanto, qualora i depositi che devono essere pagati dal sistema di garanzia dei depositi siano costituiti semplicemente dall'importo rimasto sul conto del depositante al momento dell'accertamento dell'indisponibilità, la questione se un deposito interessato sia «dovuto e pagabile e non sia stato pagato da un ente creditizio» ai sensi delle condizioni legali e contrattuali applicabili, non è più, in tale fase, rilevante. È quindi probabile che, al momento dell'indisponibilità, siano «dovut[i] e pagabil[i] (…) da un ente creditizio» ai sensi della direttiva 94/19, non solo depositi a vista come quelli di cui trattasi nel caso di specie, bensì anche un deposito a termine fisso, il quale è impegnato per un determinato periodo di tempo ed è disponibile solo nel rispetto di un termine di recesso[22]. Tale aspetto non è tuttavia oggetto della presente questione e non deve pertanto essere chiarito nella specie in via definitiva.

70. Da quanto precede emerge, in ogni caso, che nei confronti del depositante non può essere fatto valere, al momento dell'indisponibilità dei depositi, un obbligo di richiesta come quello sussistente di norma per la restituzione dei suoi depositi. Nel caso dell'insolvenza, la direttiva presume, piuttosto, che i depositanti intendano riavere i loro depositi e che i depositi che si trovano ancora presso la banca debbano pertanto essere considerati «non [ancora] pagat[i]» ai sensi della direttiva.

71. Non sarebbe peraltro praticabile – come nelle circostanze del procedimento principale, nelle quali la banca di cui trattasi era evidentemente di fatto chiusa e aveva interrotto i propri rapporti commerciali – esigere dai depositanti la presentazione di una richiesta di rimborso dei loro depositi. Non è inoltre chiaro come la presentazione di una siffatta richiesta – la quale si concretizza spesso, nel caso dei depositi a vista, esigibili in qualsiasi momento, attraverso il tentativo di prelevare contante presso un bancomat oppure di effettuare un versamento su Internet – potrebbe essere dimostrata. Pertanto, anche per il sistema di garanzia dei depositi stesso sarebbe problematico doversi assicurare

21 Ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 2, della direttiva 94/19, solo i depositi elencati all'allegato I di tale direttiva possono essere esclusi dalla garanzia. Qualora un deposito non sia garantito, l'ente creditizio deve informare al riguardo i depositanti (v. articolo 9, paragrafo 1).

22 In tal senso depone il fatto che la direttiva 2014/49, la quale, pur subentrando alla direttiva 94/19, ne conserva tuttavia la definizione di «deposito indisponibile», include espressamente il deposito a termine fisso nella definizione di deposito. Essa prevede, inoltre, che gli interessi maturati ma non accreditati alla data dell'accertamento dell'indisponibilità, vengano rimborsati dal sistema di garanzia dei depositi; v. articolo 2, paragrafo 1, punti 3 e 8, nonché articolo 7, punto 7, della direttiva 2014/49 (supra nota 6).

che i depositanti abbiano presentato una richiesta di rimborso dei loro depositi [23]. Ciò comporterebbe inoltre ulteriori problemi di natura pratica: qualora il depositante avesse unicamente tentato di prelevare EUR 500, si pone la questione se egli verrebbe ciononostante indennizzato per l'importo di EUR 100 000 previsto dalla direttiva.

72. Infine, un obbligo di richiesta non è compatibile neanche con il fatto che il dichiarato obiettivo della direttiva 94/19 è proprio impedire i cosiddetti «bank run» e pertanto un assalto dei depositanti ad un ente creditizio in difficoltà o anche sano. Sarebbe contrario a tale obiettivo attendersi dai depositanti che questi si siano rivolti dapprima alla loro banca per essere indennizzati dal sistema di garanzia dei depositi.

73. L'unica richiesta prevista dalla direttiva 94/19 è la richiesta di indennizzo, la quale deve essere presentata direttamente al sistema di garanzia dei depositi [24]. E persino tale obbligo di richiesta non è più previsto dalla direttiva 2014/49, in quanto un obbligo di attivarsi non è idoneo a fondare la fiducia dei depositanti nel rimborso immediato [25].

74. Ne consegue che l'articolo 1, punto 3, i), della direttiva 94/19, deve essere interpretato nel senso che l'accertamento dell'indisponibilità di un deposito non può essere subordinato all'avvenuta presentazione di una richiesta di rimborso all'ente creditizio da parte del depositante.

d) Conclusione parziale

75. L'articolo 1, punto 3, i), della direttiva 94/19, deve essere interpretato nel senso che l'accertamento dell'indisponibilità dei depositi deve avvenire entro cinque giorni lavorativi dal momento in cui l'autorità competente ha stabilito per la prima volta che un ente creditizio non ha restituito i depositi venuti a scadenza ed esigibili, indipendentemente dalla decisione sull'insolvenza dell'ente creditizio e dalla revoca dell'autorizzazione di quest'ultimo. Neanche misure di vigilanza speciali possono avere un effetto sospensivo sull'accertamento dell'indisponibilità dei depositi. Inoltre, tale accertamento deve avvenire secondo modalità che consentano al sistema di garanzia dei depositi di riconoscere in maniera inequivocabile che il termine di cui all'articolo 10, paragrafo 1, della direttiva 94/19 è iniziato a decorrere. Infine, l'accertamento dell'indisponibilità non può essere subordinato all'avvenuta presentazione di una richiesta di rimborso all'ente creditizio da parte del depositante.

2. Settima e ottava questione

76. Con le ultime due questioni, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 1, punto 3, i), della direttiva 94/19, debba essere interpretato nel senso che l'inosservanza del termine ivi previsto per l'accertamento dell'indisponibilità dei depositi comporti la responsabilità di uno Stato membro per violazione del diritto dell'Unione. Il giudice del rinvio chiede, in particolare, se ciò costituisca una «violazione sufficientemente qualificata» e se la responsabilità dello Stato possa essere circoscritta al riguardo ai danni cagionati intenzionalmente.

77. La BNB obietta che la sentenza Paul [26] avrebbe già escluso che il singolo possa far valere la responsabilità dello Stato membro di cui trattasi, sul fondamento della direttiva 94/19, per un indennizzo superiore a quello previsto [27].

23 Tanto più che il pagamento dell'indennizzo deve avvenire rapidamente: entro 20 giorni lavorativi ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 1, della direttiva 94/19 e addirittura entro 7 giorni ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 2014/49.

24 V. articolo 9, paragrafo 1, secondo comma, nonché articolo 10, paragrafo 3, della direttiva 94/19.

25 V. articolo 8, paragrafo 6, della direttiva 2014/49: «L'importo rimborsabile è messo a disposizione senza che sia necessario presentare una richiesta a un SGD [sistema di garanzia dei depositi]».

26 Sentenza del 12 ottobre 2004, Paul e a. (C-222/02, EU:C:2004:606).

27 V. già supra, paragrafi 35 e 36 delle presenti conclusioni.

a) Delimitazione rispetto alla sentenza Paul

78. Tale obiezione non mi persuade per i seguenti motivi. Nella causa Paul, lo Stato membro di cui trattasi aveva recepito tardivamente la direttiva 94/19. I depositanti danneggiati dal fallimento della loro banca *non* sono stati indennizzati da un sistema di garanzia dei depositi. Di conseguenza, lo Stato membro è stato condannato per violazione grave del diritto comunitario *da un giudice nazionale* ad indennizzare i depositanti per l'importo garantito previsto all'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 94/19.

79. La perdita finanziaria dei depositanti eccedeva, tuttavia, l'importo garantito dalla direttiva. La Corte veniva pertanto investita della questione se la direttiva 94/19 conferisca al depositante, *oltre* al diritto all'indennizzo a concorrenza dell'importo garantito ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, anche un ulteriore diritto a che l'autorità competente adotti determinate misure di vigilanza ai sensi dell'articolo 3, paragrafi da 2 a 5 (ad es. la revoca dell'autorizzazione). In tale contesto, si poneva la questione se i danni che non sarebbero sorti qualora fosse stata adottata una siffatta misura di vigilanza dovessero essere indennizzati anche al di là dell'importo garantito.

80. Infatti, nella causa Paul, i depositanti lesi ritenevano l'autorità di vigilanza bancaria corresponsabile della perdita stessa dei loro depositi. La Corte ha tuttavia negato il diritto dei depositanti a che le autorità competenti adottassero nel loro interesse misure di vigilanza, e ha escluso un diritto al risarcimento dei danni causati da una vigilanza carente.

81. Nella causa Paul non si trattava dunque, dinanzi alla Corte «di verificare se un recepimento o un'applicazione scorretti dell'art[icolo] 7 della direttiva 94/19» [28], ossia un funzionamento difettoso del meccanismo risarcitorio, potesse generare una responsabilità a carico dello Stato. Piuttosto, si era in presenza di una responsabilità a carico dello Stato che traeva la propria origine dalla mancata adozione di determinate misure di vigilanza, previste all'articolo 3 della direttiva 94/19.

82. Per contro, il caso di specie verte sulla questione se un recepimento e un'applicazione scorretti del meccanismo risarcitorio possano generare la responsabilità dello Stato. Il sig. Kantarev non imputa alle autorità di vigilanza la responsabilità per la perdita del suo deposito, bensì per l'inosservanza delle modalità risarcitorie previste dalla direttiva 94/19.

83. Il considerando 24 della direttiva 94/19 esclude la responsabilità degli Stati membri solo qualora essi abbiano provveduto ad istituire sistemi che assicurano il pagamento di indennizzi o la tutela dei depositanti *alle condizioni definite dalla direttiva*. Il sig. Kantarev ritiene tuttavia che l'importo garantito non gli sia stato rimborsato alle condizioni definite all'articolo 1, paragrafo 3, della direttiva, bensì tardivamente.

84. Come già esposto, proprio un risarcimento rapido costituisce tuttavia l'obiettivo della direttiva 94/19. La responsabilità dello Stato per un recepimento o un'applicazione scorretti dell'articolo 1, punto 3, i), alla quale è subordinato l'indennizzo ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 1, della direttiva 94/19, non è pertanto, in linea di principio, esclusa, né dalla sentenza Paul né dal considerando 24 della direttiva.

85. Un diritto sussiste tuttavia solo qualora ricorrano i presupposti per la responsabilità dello Stato.

28 Conclusioni dell'avvocato generale Stix-Hackl nella causa Paul e a. (C-222/02, EU:C:2003:637, paragrafo 87).

b) I presupposti per la responsabilità dello Stato

86. Secondo una giurisprudenza costante della Corte, al singolo è riconosciuto un diritto al risarcimento per danni causati al medesimo da violazioni del diritto dell'Unione imputabili allo Stato qualora siano soddisfatte tre condizioni: la norma giuridica dell'Unione violata sia preordinata a conferire diritti ai singoli; la violazione di tale norma sia sufficientemente qualificata e, infine, esista un nesso causale diretto tra la violazione in parola e il danno subìto dai soggetti lesi [29]. Spetta ai giudici nazionali, in linea di principio, accertare che siano soddisfatte le summenzionate condizioni e che lo Stato risponda per il risarcimento del danno [30]. Di conseguenza, fra le parti nel procedimento principale è controverso, nella specie, se sussistano le tre condizioni cumulative per una responsabilità dello Stato a causa di una violazione del diritto dell'Unione.

87. Occorre anzitutto rilevare che queste tre condizioni sono sufficienti a fondare un diritto al risarcimento del singolo [31]. Di conseguenza, il diritto dell'Unione non esclude che, in base al diritto nazionale, uno Stato sia chiamato a rispondere per una violazione del diritto dell'Unione a condizioni meno restrittive. Esso osta, per contro, a che il diritto nazionale imponga ulteriori condizioni in relazione a tale responsabilità [32]. La Corte ha dichiarato che il risarcimento del danno nell'ambito del diritto nazionale non può essere subordinato all'esistenza di un inadempimento (doloso o colposo) imputabile all'organo statale, che vada oltre la nozione di violazione sufficientemente qualificata del diritto dell'Unione, sebbene essa includa determinati elementi oggettivi e soggettivi collegabili alla nozione di colpa nell'ambito di un sistema giuridico nazionale [33].

88. Occorre inoltre rilevare, in via preliminare, che – come sottolineato correttamente dalla Commissione – l'effetto diretto di una disposizione non costituisce un presupposto per la responsabilità dello Stato [34].

89. Ai fini della responsabilità dello Stato occorre verificare, piuttosto, se la disposizione della quale viene invocata la violazione conferisca diritti al singolo.

90. Nel caso in esame, l'articolo 1, punto 3, i), della direttiva 94/19, non conferisce al singolo il diritto a che l'autorità competente concluda automaticamente per l'indisponibilità dei suoi depositi, qualora tale indisponibilità si protragga effettivamente per un determinato periodo di tempo [35]. Come si è visto supra, l'autorità competente dispone, piuttosto, di un certo potere discrezionale per quanto attiene a siffatta conclusione, in quanto si tratta principalmente di una decisione previsionale [36].

91. Peraltro, l'articolo 1, punto 3, i), della direttiva 94/19, prevede che *se* l'autorità competente ritiene che un ente creditizio, per motivi direttamente connessi con la sua situazione finanziaria, non sia per il momento in grado di rimborsare il deposito e non abbia, a breve, la prospettiva di poterlo fare, essa *deve* trarre la corrispondente conclusione non oltre cinque giorni dall'aver stabilito per la prima volta che un ente creditizio non ha restituito il deposito.

29 Sentenze del 5 marzo 1996, Brasserie du pêcheur e Factortame (C-46/93 e C-48/93, EU:C:1996:79, punto 51); del 24 marzo 2009, Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, punto 20); del 26 gennaio 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, punto 30), e del 25 novembre 2010, Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, punto 47).

30 V. sentenze del 25 novembre 2010, Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, punto 62), e del 9 settembre 2015, Ferreira da Silva e Brito e a. (C-160/14, EU:C:2015:565, punto 50).

31 V. sentenza del 25 novembre 2010, Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, punto 65 e la giurisprudenza ivi citata).

32 V. sentenza del 25 novembre 2010, Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, punto 66 e la giurisprudenza ivi citata).

33 V. sentenza del 5 marzo 1996, Brasserie du pêcheur e Factortame (C-46/93 e C-48/93, EU:C:1996:79, punti da 78 a 80); del 4 luglio 2000, Haim (C-424/97, EU:C:2000:357, punto 39), e del 25 novembre 2010, Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, punto 67).

34 V. sentenza del 5 marzo 1996, Brasserie du pêcheur e Factortame (C-46/93 e C-48/93, EU:C:1996:79, punti 21 e 22).

35 Sotto tale aspetto, la direttiva si distingue dalla proposta originaria della Commissione per una direttiva del Consiglio relativa ai sistemi di garanzia dei depositi, la quale non esigeva che la sospensione dei pagamenti fosse accertata da un'autorità amministrativa; secondo la proposta, sarebbe stato sufficiente, piuttosto, che «la sospensione dei pagamenti si protragga effettivamente per dieci giorni consecutivi» [COM(92) 188 def., pag. 29].

36 V. supra, paragrafo 46 delle presenti conclusioni.

92. Ciò significa che tale disposizione, pur non conferendo al singolo il diritto a che venga accertata l'indisponibilità del suo deposito, sancisce tuttavia il diritto a che l'autorità, *se* conclude nel senso dell'indisponibilità, lo faccia entro cinque giorni.

93. Tale disposizione è chiara e precisa per quanto riguarda il termine [37].

94. A causa delle misure di vigilanza che sono state intraprese dalla BNB nel caso di specie, si può partire dal presupposto che tale autorità ritenesse che l'ente creditizio, per motivi connessi con la sua situazione finanziaria, non fosse per il momento in grado di rimborsare il deposito. Lo stesso giorno in cui essa è venuta a conoscenza dalla KTB che quest'ultima aveva sospeso i pagamenti, la BNB ha sottoposto la KTB a vigilanza speciale per rischio di insolvenza. Il fatto che, a tale data, non sussistesse neanche la prospettiva di una successiva restituzione, è stato rilevato persino dalla decisione della BNB stessa di sospendere l'adempimento di tutti gli obblighi della KTB.

95. Sebbene la BNB fosse dell'avviso che la KTB rischiasse l'insolvenza e la BNB, con la propria decisione, abbia impedito la restituzione del deposito di cui trattasi per un lungo periodo di tempo, essa non ha tratto nel termine dei cinque giorni la conclusione di cui all'articolo 1, punto 3, i), della direttiva 94/19, la quale avrebbe dato luogo all'indennizzo dei depositanti interessati in forza dell'articolo 7, paragrafo 1 e dell'articolo 10, paragrafo 1. Ciò costituisce una violazione sufficientemente qualificata dell'articolo 1, punto 3, i), della direttiva.

96. Spetta al giudice del rinvio verificare se sussista un nesso causale diretto fra tale violazione e il danno censurato.

97. Da ciò consegue che, in circostanze come quelle cui al caso di specie, l'applicazione scorretta dell'articolo 1, punto 3, i), della direttiva 94/19 costituisce una violazione sufficientemente qualificata del diritto dell'Unione tale da far sorgere la responsabilità dello Stato membro di cui trattasi. Le ulteriori circostanze menzionate dal giudice del rinvio nell'ottava questione non incidono su tale conclusione.

3. Sulla prima e sulla seconda questione

98. Con le prime due questioni, il giudice del rinvio chiede, infine, se il diritto dell'Unione osti alla circostanza che in Bulgaria possano essere applicati due diversi procedimenti, caratterizzati da requisiti diversi, per proporre un ricorso inteso ad accertare la responsabilità dello Stato per danni causati dalla violazione del diritto dell'Unione.

99. In Bulgaria, da un lato, verrebbe in considerazione, in applicazione della legge sulle obbligazioni contrattuali e i contratti, la quale prevede un diritto generale al risarcimento dei danni, il codice processuale civile. Dall'altro, in applicazione della legge sulla responsabilità dello Stato, la quale disciplina la responsabilità dello Stato e dei Comuni per i danni derivanti da atti giuridici illegittimi e da azioni o omissioni illecite dei loro organi e dipendenti nell'esercizio delle loro funzioni, potrebbe essere rilevante il codice di procedura amministrativa [38].

100. Stando alle spiegazioni del giudice del rinvio, i due procedimenti si distinguono come segue: il procedimento amministrativo ha il vantaggio che la responsabilità non è subordinata alla colpa, le spese giudiziali sono inferiori e quale foro competente viene in considerazione anche il domicilio della persona lesa. Peraltro, tale procedimento sarebbe applicabile unicamente qualora da atti giuridici

37 Il grado di chiarezza e di precisione della norma violata fa parte degli aspetti che devono essere eventualmente presi in considerazione in sede di verifica della sussistenza di una violazione del diritto dell'Unione sufficientemente qualificata, v. sentenza del 5 marzo 1996, Brasserie du pêcheur e Factortame (C-46/93 e C-48/93, EU:C:1996:79, punti 55 e 56).

38 V. le considerazioni svolte sul diritto nazionale ai paragrafi da 14 a 17 delle presenti conclusioni.

illegittimi annullati e da azioni e omissioni illecite dell'amministrazione sia sorto un danno. Sarebbe inoltre controverso se un siffatto procedimento possa essere diretto nei confronti della BNB, in quanto quest'ultima, pur essendo effettivamente un'autorità statale, non sarebbe tuttavia un'autorità amministrativa.

101. Secondo una costante giurisprudenza, spetta agli ordinamenti giuridici interni degli Stati membri designare i giudici competenti e stabilire le modalità procedurali dei ricorsi giurisdizionali intesi a garantire la tutela integrale dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto dell'Unione [39]. Ciò significa che gli Stati membri devono effettivamente porre rimedio nell'ambito del diritto nazionale in materia di responsabilità alle conseguenze di un danno causato dallo Stato, ma che la determinazione dei giudici competenti e del procedimento per la presentazione di un ricorso inteso ad accertare la responsabilità dello Stato ai sensi del diritto dell'Unione ricade, in linea di principio, nell'autonomia processuale degli Stati membri.

102. Il diritto dell'Unione non deve pertanto determinare quale procedimento – qualora ne venga in considerazione più di uno – debba essere applicato. Ciononostante, il diritto dell'Unione contiene principi che devono essere rispettati nell'ambito della scelta del procedimento adeguato.

103. In tal senso, il diritto dell'Unione non consente che nel diritto nazionale vengano fissati requisiti più rigorosi, per la responsabilità dello Stato ai sensi del diritto dell'Unione, rispetto a quelli elaborati dalla Corte nella sua giurisprudenza. Una responsabilità per colpa, come richiesta nella specie dalla legge sulle obbligazioni contrattuali e i contratti nell'ambito del codice processuale civile, eccede [40] tuttavia le tre condizioni previste per la responsabilità dello Stato ai sensi del diritto dell'Unione (una norma giuridica che conferisca diritti al singolo, una violazione sufficientemente qualificata e un nesso causale diretto tra tale violazione e il danno subìto) [41].

104. Il diritto dell'Unione prevede inoltre che l'obbligo di risarcimento del danno si applichi ad ogni ipotesi di violazione del diritto dell'Unione da parte di uno Stato membro. Ciò prescinde dalla pubblica autorità che ha commesso la violazione e da quella cui, in linea di principio, incombe, ai sensi della legge dello Stato membro interessato, l'onere di tale risarcimento [42].

105. Ne consegue che, dal punto di vista del diritto dell'Unione, l'obbligo di risarcire i danni incombe, in linea di principio, agli Stati membri nel loro complesso, e non alla rispettiva autorità statale responsabile per una violazione del diritto dell'Unione. Pertanto, è vero che il diritto nazionale può senz'altro prevedere che l'autorità statale responsabile per il danno insorto venga chiamata a risponderne, e che ciò implichi, se del caso, l'applicazione di un determinato procedimento. Tuttavia, ciò non può comportare un indebolimento della tutela giuridica del singolo.

106. Nel caso in esame, il diritto nazionale prevede per la responsabilità dello Stato, ma non per quella della BNB, l'applicazione della legge sulla responsabilità dello Stato nell'ambito del codice di procedura amministrativa. Poiché la BNB è senza dubbio un'autorità statale ai sensi del diritto dell'Unione, incombe al giudice nazionale verificare se il regime di responsabilità per la BNB indebolisca la posizione del singolo rispetto al regime di responsabilità dello Stato per altri organi statali in misura tale da pregiudicare l'attuazione del diritto a far valere la responsabilità dello Stato ai sensi del diritto dell'Unione.

39 V. sentenze del 19 novembre 1991, Francovich e a. (C-6/90 e C-9/90, EU:C:1991:428, punto 42 e la giurisprudenza ivi citata); del 30 settembre 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, punto 50), e del 14 settembre 2017, Petrea (C-184/16, EU:C:2017:684, punto 58).

40 V. paragrafo 87 delle presenti conclusioni.

41 V. supra, paragrafo 86 delle presenti conclusioni.

42 V. sentenze del 5 marzo 1996, Brasserie du pêcheur e Factortame (C-46/93 e C-48/93, EU:C:1996:79, punto 32), e del 25 novembre 2010, Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, punto 46 e la giurisprudenza ivi citata).

107. Nell'ambito della sua autonomia procedurale, lo Stato membro deve inoltre rispettare i principi di equivalenza e di effettività: le condizioni, formali e sostanziali, stabilite dalle legislazioni degli Stati membri in materia di risarcimento dei danni per far valere violazioni del diritto dell'Unione non possono essere meno favorevoli di quelle che riguardano ricorsi analoghi di natura meramente interna (principio di equivalenza) e non possono essere congegnate in modo da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile ottenere il risarcimento (principio di effettività) [43].

108. Per quanto riguarda il principio di equivalenza, occorre rilevare, nella specie, che nessuna delle disposizioni menzionate dal giudice del rinvio, stando al suo tenore letterale, distingue a seconda che la responsabilità dello Stato venga fondata su una violazione del diritto dell'Unione o del diritto nazionale. Neanche dalla domanda di pronuncia pregiudiziale emerge che le fattispecie di diritto dell'Unione vengano trattate in maniera meno favorevole rispetto alle fattispecie nazionali [44].

109. Per contro, nella specie, già solo l'incertezza sul procedimento che deve essere applicato al ricorso inteso ad accertare la responsabilità dello Stato per la violazione del diritto dell'Unione, fonda una violazione del principio di effettività. Tale incertezza, infatti, rende eccessivamente difficile per il singolo la proposizione di un ricorso al fine di ottenere un risarcimento, a partire dall'individuazione del giudice – amministrativo o civile – dinanzi al quale egli deve agire in giudizio.

110. Non è chiaro, inoltre, se il principio di effettività osti ad una normativa nazionale come nella specie il codice di procedura amministrativa bulgaro, che impone l'annullamento dell'atto illegittimo alla base della violazione del diritto dell'Unione ovvero l'accertamento dell'illegittimità dell'azione o dell'omissione che ha comportato la violazione.

111. Al riguardo, la Corte ha già chiarito che il giudice nazionale può verificare se il soggetto leso abbia dato prova di una ragionevole diligenza per evitare il danno o limitarne l'entità e, in particolare, se esso abbia tempestivamente esperito tutti i rimedi giuridici a sua disposizione [45].

112. Sarebbe tuttavia contrario al principio di effettività imporre ai soggetti lesi di esperire sistematicamente tutti i mezzi di tutela giudiziaria a loro disposizione [46]. Spetta al giudice del rinvio verificare, alla luce del complesso delle circostanze del procedimento principale, se si poteva ragionevolmente esigere dal sig. Kantarev che questi, prima di agire in giudizio per ottenere il risarcimento del danno, proponesse ulteriori ricorsi intesi all'annullamento dell'atto della BNB oppure all'accertamento dell'illegittimità dell'azione o dell'omissione di quest'ultima [47].

113. È infine discutibile se la circostanza che il ricorso inteso a far dichiarare la responsabilità dello Stato ai sensi del diritto dell'Unione sia subordinato, ai sensi del diritto bulgaro, al pagamento – anche proporzionale – di un anticipo sulle spese giudiziali nella forma di un contributo, sia contraria al principio di effettività. Il fatto che il diritto nazionale preveda un anticipo – anche proporzionale – sulle spese giudiziali, è una consuetudine in numerosi Stati membri e non viola di per sé il principio di effettività. Il giudice competente deve ciononostante verificare se esso costituisca eventualmente un ostacolo insormontabile all'accesso alla giustizia [48] e se sussista, in tal caso, la possibilità di essere esonerati dal pagamento.

43 V. sentenze del 19 novembre 1991, Francovich e a. (C-6/90 e C-9/90, EU:C:1991:428, punto 43); del 30 settembre 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, punto 58); del 26 gennaio 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, punto 31 e la giurisprudenza ivi citata), nonché del 9 settembre 2015, Ferreira da Silva e Brito e a. (C-160/14, EU:C:2015:565, punto 50).

44 V., con riferimento ad una fattispecie analoga, sentenza del 15 marzo 2017, Aquino (C-3/16, EU:C:2017:209, punti 50 e 51).

45 Sentenza del 25 novembre 2010, Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, punto 75); v. anche sentenze del 5 marzo 1996, Brasserie du pêcheur e Factortame (C-46/93 e C-48/93, EU:C:1996:79, punto 84); del 13 marzo 2007, Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation (C-524/04, EU:C:2007:161, punto 124), nonché del 24 marzo 2009, Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, punto 60).

46 Sentenze del 25 novembre 2010, Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, punto 77), e del 24 marzo 2009, Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, punto 62).

47 Sentenza del 24 marzo 2009, Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, punto 64).

48 Sentenza del 22 dicembre 2010, DEB (C-279/09, EU:C:2010:811, punto 61).

114. Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre pertanto rilevare che il diritto dell'Unione non vieta che in Bulgaria, a seconda dell'autorità statale operante, possano essere applicati due diversi procedimenti intesi all'accertamento della responsabilità dello Stato per violazioni del diritto dell'Unione, purché il singolo possa individuare in modo chiaro il procedimento al quale deve ricorrere nel singolo caso concreto e tale procedimento consenta un'attuazione effettiva del diritto al risarcimento del danno ai sensi del diritto dell'Unione. Spetta al giudice del rinvio verificare se il procedimento applicabile all'accertamento della responsabilità dello Stato nei confronti della BNB soddisfi tali requisiti.

V. Conclusione

115. Alla luce delle suesposte osservazioni, propongo alla Corte di rispondere come segue alla domanda di pronuncia pregiudiziale dell'Administrativen sad Varna (Tribunale amministrativo di Varna, Bulgaria):

1) L'articolo 1, punto 3, i), della direttiva 94/19, deve essere interpretato nel senso che l'accertamento dell'indisponibilità dei depositi deve avvenire entro cinque giorni lavorativi dal momento in cui l'autorità competente ha stabilito per la prima volta che un ente creditizio non ha restituito i depositi venuti a scadenza ed esigibili, indipendentemente dalla decisione sull'insolvenza dell'ente creditizio e dalla revoca dell'autorizzazione di quest'ultimo. Neanche misure di vigilanza speciali possono avere un effetto sospensivo sull'accertamento dell'indisponibilità dei depositi. Inoltre, tale accertamento deve avvenire secondo modalità che consentano al sistema di garanzia dei depositi di riconoscere in maniera inequivocabile che il termine di cui all'articolo 10, paragrafo 1, della direttiva 94/19 è iniziato a decorrere. Infine, l'accertamento dell'indisponibilità non può essere subordinato all'avvenuta presentazione di una richiesta di rimborso all'ente creditizio da parte del depositante.

2) In circostanze come quelle cui al caso di specie, l'applicazione scorretta dell'articolo 1, punto 3, i), della direttiva 94/19, costituisce una violazione sufficientemente qualificata del diritto dell'Unione tale da far sorgere la responsabilità dello Stato membro di cui trattasi.

3) Il diritto dell'Unione non vieta che in Bulgaria, a seconda dell'autorità statale operante, possano essere applicati due diversi procedimenti intesi all'accertamento della responsabilità dello Stato per violazioni del diritto dell'Unione, purché il singolo possa individuare in modo chiaro il procedimento al quale deve ricorrere nel singolo caso concreto e tale procedimento consenta un'attuazione effettiva del diritto al risarcimento del danno ai sensi del diritto dell'Unione. Spetta al giudice del rinvio verificare se il procedimento applicabile all'accertamento della responsabilità dello Stato nei confronti della BNB soddisfi tali requisiti.