

Causa C-520/20**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

16 ottobre 2020

Giudice del rinvio:

Administrativen sad Silistra (Bulgaria)

Data della decisione di rinvio:

14 ottobre 2020

Ricorrenti:

DB

LY

Resistente:

Nachalnik na Rayonno upravlenie Silistra pri Oblastna direksia na Ministerstvo na vatreshnite raboti

Oggetto del procedimento principale

Procedimento di impugnazione della legittimità dell'ordine emesso ai sensi dell'articolo 84, paragrafo 8, dello Zakon za Ministerstvoto na vatreshnite raboti (legge sul Ministero degli Affari interni; in prosieguo: lo «ZMVR»), avente ad oggetto la restituzione di un veicolo segnalato nel sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II) e la cui restituzione è stata richiesta per iscritto

Oggetto e fondamento giuridico del rinvio

Interpretazione dell'articolo 39, paragrafo 3, della decisione 2007/533/GAI del Consiglio, del 12 giugno 2007, sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II). Il rinvio è effettuato ai sensi dell'articolo 267 TFUE.

Questione pregiudiziale

Se l'articolo 39 e, in particolare, l'articolo 39, paragrafo 3, della decisione 2007/533/GAI del Consiglio, del 12 giugno 2007, sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II), debba essere interpretato nel senso che non osta a una normativa e a una prassi amministrativa nazionali in conformità alle quali l'organo esecutivo competente può e deve rifiutare l'esecuzione qualora sussistano indizi per ritenere che la segnalazione contenuta nel SIS non persegua gli scopi per i quali è stata inserita e, in particolare, quelli previsti all'articolo 38, paragrafo 1.

Disposizioni del diritto dell'Unione

Regolamento (CE) n. 1987/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 2006, sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II), considerando 5, articoli 1, 2, 52

Decisione 2007/533/GAI del Consiglio, del 12 giugno 2007, sull'istituzione, il funzionamento e l'uso del sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II), articoli 1, 2, 36, 38, 39, 49

Norme nazionali

Zakon za Ministerstvoto na vatrešnite raboti (legge sul Ministero degli Affari interni), articoli 84, 120, 121, 122 e 123

Naredba n. 81213-465 za organizatsiata i funktsioniraneto na Natsionalnata Shengenska informatsionna sistema na Republika Bulgaria (regolamento n. 8121h-465 relativo all'organizzazione e al funzionamento del sistema nazionale d'informazione Schengen della Repubblica di Bulgaria), articoli 3 e 7

Breve esposizione dei fatti e del procedimento

- 1 In data 6 marzo 2017 il ricorrente, sig. DB, ha acquistato in Varna (Bulgaria), da AB di Varna, un autoveicolo, in forza di un contratto scritto di compravendita e autentica notarile delle firme ai sensi dell'articolo 144, paragrafo 2, dello Zakon za dvizhenieto po patishtata (legge sulla circolazione stradale). In data 7 marzo 2017 il veicolo è stato immatricolato presso la direzione regionale del Ministero dell'Interno di Silistra, unità «polizia stradale», e gli è stata attribuita una targa automobilistica. Antecedentemente all'acquisto sono state effettuate le possibili consultazioni dei pubblici registri per verificare la sussistenza di gravami sul bene e i servizi competenti hanno proceduto, all'atto dell'immatricolazione, alle relative verifiche, per accertare se l'autovettura fosse segnalata nell'ambito di procedimenti penali sul territorio nazionale, e hanno consultato le banche dati dell'Interpol e il sistema d'informazione Schengen. Il veicolo è stato acquistato come patrimonio

comune dei coniugi. Le imposte corrispondenti, i premi di assicurazione obbligatoria e le altre tasse sono state pagate.

- 2 In data 24 maggio 2017 la Norvegia ha inserito e registrato nel sistema nazionale d'informazione Schengen (in prosieguo: il «N.SIS») una segnalazione, nella quale il motivo della ricerca era indicato con la menzione «oggetto - rubato, altrimenti sottratto o smarrito» e il veicolo era debitamente individuato anche tramite il numero del telaio.
- 3 Il giorno 26 maggio 2017 un ispettore di polizia rinveniva, in un parcheggio situato a Silistra (Bulgaria), l'autovettura recante una targa bulgara e immatricolata a nome di DB. In seguito alla consultazione del sistema informativo automatizzato, «indagine» - N.SIS II, si è constatato che il numero del telaio corrispondeva esattamente a quello appartenente al veicolo ricercato, segnalato dalla Norvegia. Il veicolo controverso è stato sequestrato al ricorrente DB insieme con la sua carta di circolazione, parte 2, ai sensi dell'articolo 84, paragrafo 3, dello ZMVR, con verbale della Rayonno upravlenie na politana, Silistra (amministrazione della polizia del distretto di Silistra).
- 4 Il formulario 38 (veicolo), formulario per lo scambio di informazioni con l'ufficio SIRENE in caso di riscontro positivo relativo ad un oggetto ricercato ai fini di sequestro o di prova nell'ambito di un procedimento penale, è stato compilato e inoltrato tempestivamente alla direzione «Cooperazione operativa internazionale» del Ministero degli Affari interni, ufficio «SIRENE».
- 5 Avvenuto lo scambio di informazioni con l'ufficio SIRENE della Norvegia, il direttore del dipartimento di pubblica sicurezza del distretto di Silistra ha emesso l'ordine controverso di restituzione degli oggetti. Tali oggetti sono stati sequestrati e indicati nel verbale di sequestro. Dalla motivazione dell'ordine risulta che il veicolo di cui trattasi è stato segnalato dall'ufficio SIRENE in Norvegia, in relazione al reato di frode/appropriazione indebita, commesso il giorno 23 dicembre 2014 in Hordaland (Norvegia) e denunciato alla polizia di Oslo in data 20 marzo 2017.
- 6 La società SANTANDER CONSUMER BANK (Norvegia) ha dichiarato di essere interessata alla restituzione del veicolo e ha incaricato la società LINDORFF AS (Norvegia), rappresentata in Bulgaria dalla «Plam» EOOD con sede legale in Dobrich, a sua volta rappresentata dall'amministratore CD, di prendere in consegna il bene.
- 7 In data 6 giugno 2017, la «Plam» EOOD, Dobrich, chiedeva all'autorità resistente, tramite il suo amministratore CD, di adottare le misure necessarie alla consegna del veicolo. L'autorità di polizia ha inoltrato una formale richiesta al direttore della direzione «Cooperazione internazionale operativa» del Ministero degli Affari interni di Sofia di trasmissione della domanda formale di restituzione del bene presentata dallo Stato che ha effettuato la segnalazione. In data 4 luglio 2017 il veicolo in questione è stato consegnato, con relativo processo verbale, a CD.

- 8 A seguito della denuncia penale di DB contro il venditore del veicolo, AB, la procura distrettuale di Varna ha aperto un fascicolo in merito alle indagini disposte ai sensi dell'articolo 145, paragrafo 1, punto 3, dallo Zakon za sadebnata vlast (legge sul sistema giudiziario). Sino alla conclusione dell'udienza di discussione nel procedimento principale, non era stata dimostrata la sussistenza di un reato.
- 9 In data 13 agosto 2019, i ricorrenti hanno presentato all'autorità di polizia interessata una domanda di riconsegna immediata del veicolo, ritenendo, ai sensi dell'articolo 84, paragrafo 9, dello ZMVR, che il sequestro del veicolo fosse necessariamente e sin dall'inizio, sprovvisto di fondamento fattuale e giuridico. Il rigetto esplicito di tale domanda è stato impugnato dinanzi all'Administrativen sad Silistra (Tribunale amministrativo di Silistra), dinanzi al quale è stato avviato un procedimento amministrativo. Quest'ultimo è stato sospeso in attesa dell'esito della controversia principale.
- 10 I ricorrenti hanno agito, dinanzi ai giudici ordinari, contro la «Santander Consumer Bank» AS (Norvegia), mentre in subordine, intentavano azioni civili ai sensi dell'articolo 108 dello Zakon za sobstvenostta (legge sulla proprietà) (azione petitoria) e dell'articolo 57, paragrafo 2, dello Zakon za zadalheniata i dogovorite (legge sulle obbligazioni e i contratti) (in caso di espropriazione, perdita, ecc. dell'oggetto controverso). Tuttavia, il procedimento di diritto civile avviato dinanzi all'Okrazhen sad Silistra (Tribunale regionale di Silistra) è stato sospeso in ragione dell'incompetenza del giudice bulgaro ad esaminare e decidere la controversia di cui era investito.
- 11 Attualmente i ricorrenti hanno impugnato dinanzi al giudice del rinvio l'ordine controverso di restituzione alla Norvegia del veicolo loro sequestrato. Dalla comunicazione del 20 marzo 2017 e dalla richiesta di ricerca internazionale del veicolo di marca «VOLKSWAGEN» della polizia regionale dell'Hordaland, Regno di Norvegia - che è all'origine della controversia segnalazione inserita nel N.SIS II per la restituzione del veicolo - versate agli atti, risulta che, in data 23 dicembre 2014, EF, cittadino bulgaro, ha stipulato un contratto di credito presso la Santander Consumer Bank AS per ottenere un prestito destinato a finanziare l'acquisto di un veicolo «Passat, Volkswagen», modello 2014. Il contratto è stato concluso e il piano di vendita concordato. In data 23 dicembre 2014 venivano emessi titoli cambiari e, in data 6 gennaio 2015, il piano di vendita (rimborso del prestito) veniva iscritto nel registro fondiario. L'importo del prestito ammonta a 421 840 corone norvegesi (NOK), e al riguardo il debitore ha subito misure di esecuzione forzata sull'importo residuo del capitale pari a NOK 213 679. Dalla dichiarazione della Santander-Bank relativa alla «risoluzione del prestito (...) e dichiarazione di proprietà» risulta che l'ultimo versamento è stato effettuato il 26 febbraio 2016. Nel maggio 2016 il debitore sospendeva il rimborso del prestito e la banca trasmetteva gli atti alla Lindorff AS ai fini del recupero dei crediti. In data 13 maggio 2016 veniva trasmessa una richiesta di pagamento volontario e una comunicazione sull'esecuzione forzata. Il debitore informava l'impresa che il veicolo si trovava in Bulgaria. Veniva indicato il saldo e dedotti timori relativi alla

sussistenza di un reato. Sono stati espressi timori che fosse stata commessa una violazione del codice penale. Di conseguenza, è stata presentata alla polizia una richiesta internazionale di ricerca tramite i sistemi e le possibilità di Schengen, di Interpol e di Autosys e a. È stata dichiarata la disponibilità ad avviare un'azione civile in relazione ad un eventuale procedimento penale, e l'avvocato ha firmato una memoria presentata nel procedimento principale dal rappresentante dell'EOOD «Plam», Dobrich, nel cui possesso materiale si trova il veicolo di cui trattasi. Il giudice del rinvio ritiene che sussistano, nel caso di specie, relazioni di diritto privato tipiche tra la banca norvegese e il suo cliente/prestatario, ma rileva che i timori espressi in merito alla sussistenza di reati non sono confermati nel procedimento dagli atti delle autorità inquirenti e di pubblica sicurezza. Il venditore del veicolo del ricorrente non è EF, la persona che ha contratto il prestito presso la banca norvegese e ne ha sospeso il rimborso, bensì un proprietario debitamente registrato in Bulgaria. Il giudice del rinvio è del parere che la conclusione che sussista un rapporto di diritto civile in relazione a un prestito bancario in sofferenza e non un procedimento penale è supportata anche dal fatto che veicoli ricercati in altri procedimenti simili con l'intermediazione del medesimo rappresentante in Bulgaria - vale a dire la «Plam» EOOD, Dobrich, la cui attività corrisponde ad una «attività di recupero» di crediti privati - sono stati restituiti ad istituti di credito in vari paesi (tra cui Norvegia, Islanda, Belgio).

- 12 Nel corso del procedimento, il giudice del rinvio ha invitato il resistente a fornire una risposta ufficiale delle autorità di polizia norvegesi alle questioni se fosse stato avviato un procedimento penale in Norvegia riguardante il veicolo di cui trattasi, quando e per quale reato fosse stato avviato e in quale fase si trovasse. Nell'udienza di discussione è stata prodotta una lettera del capo dell'ufficio «SIRENE» della direzione «Cooperazione operativa internazionale» del Ministero degli Affari interni, da cui risulta che il «fascicolo e l'indagine sono stati chiusi il 10 luglio 2017 perché il veicolo era stato rinvenuto e riportato in Norvegia».

Principali argomenti delle parti nel procedimento principale

- 13 I ricorrenti sostengono che, nel caso di specie, l'autorità di polizia avrebbe agito in qualità di giudice e statuito su una controversia in materia di diritti reali. L'ordine impugnato sarebbe erroneamente fondato sull'articolo 84, paragrafo 8, dello ZMVR, in quanto il rapporto giuridico tra l'istituto di credito norvegese, che si definisce proprietario del veicolo, e il prestatario, che ha garantito il suo debito con il veicolo acquistato a credito, senza più onorarlo, non rientrerebbe nell'ambito di applicazione dell'articolo 100, paragrafo 3, lettera a), della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985 e della decisione 2007/533/GAI. L'ambito di applicazione del quadro normativo sarebbe determinato dall'articolo 2 di tale decisione e si limiterebbe esclusivamente alla cooperazione in materia penale. La questione sottoposta all'esame del giudice del rinvio non vi rientrerebbe. In assenza delle condizioni di accettazione e di registrazione della segnalazione dell'autovettura inserita dalla Norvegia nel N.SIS, lo scambio successivo di dati supplementari avvenuto tra gli uffici «SIRENE» dei

due Stati, nonché la ricerca e la restituzione alla Norvegia dell'autovettura controversa tramite l'agente incaricato in Bulgaria, sarebbero illegittimi.

- 14 La questione centrale della controversia sarebbe questa. Essa dovrebbe essere risolta nell'ambito del procedimento amministrativo, e dovrebbero essere offerte prove consistenti dello svolgimento, in Norvegia, di un procedimento penale riguardante il veicolo oggetto di contesa. Il comportamento del prestatario (ignoto ai ricorrenti) sarebbe stato qualificato come «frode grave», «appropriazione indebita», ecc., ma siffatti rapporti giuridici (inadempimento del contratto di credito bancario) non costituirebbero, secondo il diritto nazionale, un illecito penale. Essi sarebbero disciplinati dal diritto civile, ovvero direttamente con procedure esecutive (che, secondo le indicazioni contenute nel fascicolo, sarebbero in atto in Norvegia) e, se del caso, con azioni avviate ai sensi del diritto commerciale o del diritto civile comune. Il mancato rimborso di un credito non costituirebbe reato ai sensi del diritto nazionale, cosicché non esisterebbe alcun fondamento per la registrazione della segnalazione di cui trattasi nel N.SIS II.
- 15 I ricorrenti fanno altresì osservare che l'ordine del direttore del dipartimento di pubblica sicurezza del distretto di Silistra di restituzione dell'oggetto ricercato, di cui trattasi nel caso di specie, non sarebbe stato loro neppure trasmesso. Alla luce del diritto nazionale applicabile, la situazione così descritta sarebbe predeterminata nel procedimento principale, in quanto l'autorità di polizia agirebbe con competenza vincolata e la tutela dei diritti degli eventuali possessori in buona fede, la cui buona fede sarebbe concretamente esaminata nel procedimento principale, resterebbe del tutto priva di regolamentazione.
- 16 I ricorrenti ritengono, inoltre, che l'azione illegittima dell'autorità di polizia risulterebbe in una «confisca». Tale incameramento forzoso, che, ai sensi dell'articolo 84, paragrafo 1, dello ZMVR, sarebbe solo «provvisorio», si trasformerebbe, in assenza di mezzi di ricorso a disposizione del possessore del veicolo sequestrato, in un esproprio permanente. Per tale motivo essi avrebbero presentato un'istanza dettagliata e motivata avente ad oggetto la sospensione del procedimento dinanzi all'Administrativen sad Silistra (Tribunale amministrativo di Silistra) e la presentazione di una domanda di pronuncia pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea.
- 17 L'autorità di polizia resistente sostiene di aver agito conformemente alla legge e ai fatti accertati nella presente causa. Essa considera la presente domanda di pronuncia pregiudiziale sottoposta alla Corte infondata, poiché il diritto nazionale e il diritto dell'Unione rilevanti chiaramente risponderebbero alla questione sollevata nel modo seguente: ogni qual volta un oggetto è segnalato nel N.SIS II e tale oggetto è individuato con precisione dalla segnalazione, esso dovrebbe essere restituito al paese che ha effettuato la segnalazione, a condizione che sia stata presentata una richiesta in tal senso entro i termini procedurali. Essa non specifica la sorte dei diritti sull'oggetto conteso di eventuali possessori in buona fede.

Breve esposizione della motivazione del rinvio pregiudiziale

- 18 La controversia tra le parti verte sull'ordine adottato dal direttore del dipartimento di pubblica sicurezza del distretto di Silistra volto alla restituzione dell'oggetto sequestrato ai sensi dell'articolo 84, paragrafo 1, dello ZMVR e, in particolare, sulla questione se la segnalazione registrata dalle autorità norvegesi nel N.SIS II sia conforme agli obiettivi di cui all'articolo 1 del regolamento (CE) n. 1987/2006 e della decisione 2007/533/GAI.
- 19 Conformemente all'articolo 100 della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen, nel SIS sono inclusi dati relativi a oggetti ricercati ai fini di sequestro o di prova nell'ambito di un procedimento penale, vale a dire al solo scopo di accertare la responsabilità penale delle persone sospettate e non a quello di pervenire ad una rapida risoluzione di controversie di diritto privato.
- 20 Tenuto conto delle finalità del formulario 38 (veicolo) – formulario per lo scambio di informazioni con l'ufficio SIRENE in caso di riscontro positivo relativo ad un oggetto ricercato ai fini di SEQUESTRO o di PROVA in un procedimento penale – e considerando le possibilità espressamente previste per l'autorità nazionale competente all'articolo 49 della decisione 2007/533/GAI, (parzialmente) recepita nel diritto interno dall'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento n. 8121h-465 del Ministero degli Affari interni, il giudice del rinvio è del parere che non vi è altro scopo legittimo per il quale le segnalazioni di oggetti sono registrate nel SIS, diverso dal perseguimento dei reati, in considerazione del conseguimento dell'obiettivo generale dell'acquis di Schengen, che per tutti i cittadini europei, compresi i ricorrenti nella presente causa, consiste nel garantire un elevato livello di sicurezza in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia dell'Unione Europea. Nel caso di specie, l'articolo 38, intitolato «Obiettivi e condizioni della segnalazione», e l'articolo 39, intitolato «Esecuzione dell'azione richiesta nelle segnalazioni» della decisione 2007/533/GAI del Consiglio, del 12 giugno 2007, relativa all'istituzione, all'esercizio e all'uso del sistema d'informazione Schengen di seconda generazione, dovrebbero essere applicati direttamente (tenuto conto dell'obiettivo espressamente indicato nel formulario).
- 21 In tale contesto, alla luce della lettera del capo dell'unità «SIRENE» della direzione «Cooperazione operativa internazionale» del Ministero degli Affari interni, prodotta su espressa richiesta del giudice del rinvio, da cui risulta che le autorità norvegesi hanno chiuso la pratica dopo il rimpatrio forzato del veicolo, il giudice del rinvio ritiene che non esistano indizi concludenti e sicuri del fatto che la segnalazione sia stata inserita nel SIS conformemente all'obiettivo normativo di cui all'articolo 1 del regolamento (CE) n. 1987/2006 e agli articoli 1 e 2 della decisione 2007/533/GAI.
- 22 Secondo il giudice del rinvio, non esistono elementi di prova adeguati e sufficientemente affidabili in merito all'avvio di un procedimento penale in Norvegia e, di conseguenza, l'iscrizione nel SIS si colloca al di fuori dell'ambito di applicazione dell'articolo 2 della decisione 2007/533/GAI. Né essa è conforme

all'obiettivo perseguito con l'istituzione del SIS II, ed enunciato all'articolo 1 del regolamento (CE) n. 1987/2006. Un caso di rapporti civili o commerciali non regolamentati, come quello di specie, non è conciliabile con l'idea di base della cooperazione di polizia e giudiziaria fondata sulla reciproca fiducia. I diritti dei creditori sono, di regola, fortemente tutelati dai diritti nazionali, dal momento che essi possono avviare rapidamente l'esecuzione forzata. Esistono normative dettagliate di diritto internazionale relative al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni giudiziarie che regolamentano fattispecie caratterizzate da elementi di estraneità.

- 23 Il giudice del rinvio rileva che non esiste una giurisprudenza concreta della Corte sulla questione qui sollevata, ma ritiene che, nel caso di specie, fatte salve talune limitazioni, le seguenti decisioni della Corte, almeno in via analogica, siano pertinenti: ordinanza del [12 Novembre 2010] nella causa C-339/10 sulla ricevibilità; sentenza del 16 luglio 2015 nella causa C-237/15 PPU; sentenza del 30 maggio 2013 nella causa C-168/13 PPU; sentenza del 26 febbraio 2013 nella causa C-399/11 (Stefano Melloni/Ministerio Fiscal, Spagna) e a.. Tuttavia, poiché tali decisioni sono state adottate in risposta a questioni pregiudiziali sulla cooperazione di polizia nel settore dell'esecuzione del mandato d'arresto europeo, non sono sufficienti per statuire con certezza sul caso di specie.
- 24 Il giudice del rinvio ritiene che la domanda di pronuncia pregiudiziale sia ammissibile, sebbene il Regno di Norvegia non sia membro dell'Unione europea e la Repubblica di Bulgaria non sia parte dell'Accordo di Schengen. Il Regno di Norvegia figura nell'elenco dei paesi dello spazio Schengen e l'acquis di Schengen si applica senza limitazioni alla Norvegia dal 23 marzo 2003. Esso è stato incorporato nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea dal protocollo al TUE e al TFUE («protocollo Schengen»), e gli atti giuridici che si basano su di esso o sono altrimenti ad esso collegati sono vincolanti per gli Stati membri, compresa la Repubblica di Bulgaria. Ciò risulta espressamente dai considerando della decisione di esecuzione (UE) 2017/1528 della Commissione, del 31 agosto 2017, che sostituisce l'allegato della decisione di esecuzione 2013/115/UE riguardante il manuale SIRENE e altre disposizioni di attuazione per il sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II), istituito dal regolamento (CE) n. 1987/2006 e dalla decisione 2007/533/GAI («atti SIS II»). Tali strumenti sono entrati in vigore il 9 aprile 2013 e hanno abrogato il titolo IV della Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen. Il diritto di Schengen è quindi integrato nel sistema giuridico europeo e entrambi gli Stati coinvolti nella presente controversia – vale a dire quello che ha registrato la segnalazione nel SIS (Norvegia) e quello che l'ha eseguita (Bulgaria) – in generale vi sono vincolati, cosicché è pacifico che la Corte di giustizia dell'Unione europea sia competente a statuire sulla questione pregiudiziale.