

Causa C-427/22**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

28 giugno 2022

Giudice del rinvio:

Varhoven kasatsionen sad (Bulgaria)

Data della decisione di rinvio:

21 giugno 2022

Imputato:

BG

Rappresentante della Procura:

Varhovna kasatsionna prokuratura

Oggetto del procedimento principale

Ricorso per cassazione dinanzi al Varhoven kasatsionen sad (Corte suprema di cassazione, Bulgaria) contro una sentenza di un giudice di secondo grado di conferma di una sentenza di un giudice di primo grado, con cui una persona fisica è stata condannata a una pena detentiva di tre anni e alla confisca di parte dei suoi beni per aver commesso un reato consistente nell'esercizio di attività bancarie a titolo professionale in assenza della necessaria autorizzazione (cosiddetta «usura»). La persona in questione avrebbe concesso a due persone sette prestiti per un totale di BGN 1 030 (circa EUR 525), su cui avrebbe percepito interessi.

Oggetto e fondamento giuridico del rinvio pregiudiziale

Domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (in prosieguo: il «TFUE») relativamente all'interpretazione dell'articolo 4, paragrafo 1, punti 1 e 42, del regolamento n. 575/2013. Si chiede che la domanda di pronuncia pregiudiziale sia trattata con

procedimento d'urgenza ai sensi dell'articolo 107 del regolamento di procedura della Corte di giustizia.

Questioni pregiudiziali

1. Se la definizione di ente creditizio di cui all'articolo 4, paragrafo 1, punto 1, del regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento e che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012, debba essere interpretata nel senso che la concessione di crediti deve essere effettuata esclusivamente con fondi derivanti dalla raccolta di depositi o di altri fondi rimborsabili dal pubblico, o se un ente creditizio possa concedere crediti anche con fondi provenienti da altre fonti.

2. Come occorra interpretare il contenuto dell'«atto emanante dalle autorità, sotto qualsiasi forma, dal quale deriva la facoltà di esercitare l'attività» ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, punto 42, del regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento e che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012, e se esso comprenda sia il regime di autorizzazione che il regime di registrazione per lo svolgimento di operazioni di credito.

Disposizioni di diritto internazionale

Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma (Italia) il 4 novembre 1950 – articolo 6, paragrafo 1.

Disposizioni di diritto e giurisprudenza dell'Unione europea

Trattato sull'Unione europea (TUE) – articolo 6, paragrafo 3.

Regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento e che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 (GU 2013, L 176, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento») – considerando 5, articolo 4, paragrafo 1, punti 1, 26 e 42.

Direttiva 2013/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento, che modifica la direttiva 2002/87/CE e abroga le direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE (GU 2013, L 176, pag. 338; in prosieguo: la «direttiva») – considerando 2, 42 e 97, articolo 3, paragrafo 1, punti 1 e 22, articolo 9, paragrafo 1, articolo 34, allegato I, punti 1 e 2.

Disposizioni nazionali invocate

Nakazatelno-protsesualen kodeks (codice di procedura penale; in prosieguo: l'«NPK») – articolo 24, paragrafo 1, punto 1, articolo 347, paragrafo 1, articolo 348, paragrafo 1, punto 1, e paragrafo 2, articolo 354, paragrafo 1, punti 1, 2 e 4, nonché paragrafo 2, punto 2.

Nakazatelen kodeks (codice penale; in prosieguo: l'«NK») – articolo 54, paragrafo 1, e articolo 252, paragrafo 1.

«Articolo 252. (...) (1) (...) Chiunque, senza la relativa autorizzazione, svolga attività bancarie, assicurative o altre attività finanziarie a titolo professionale, fornisca servizi di pagamento o emetta moneta elettronica per cui è richiesta una tale autorizzazione, è punito con una pena detentiva da tre a cinque anni e con la confisca fino alla metà dei beni del trasgressore».

Zakon za kreditnite institutsii (legge sugli enti creditizi; in prosieguo: lo «ZKI») – articolo 2, paragrafo 1, articolo 3, paragrafo 1, punti 1, 2 e 3, articolo 3a, paragrafi da 1 a 5, articolo 13, paragrafo 1, articolo 24, paragrafo 1; Dopolnitelni razporedbi (disposizioni integrative), articolo 1, punti 4 e 36.

Zakon za bankite i kreditnoto delo (legge in materia bancaria e creditizia) (abrogata) – articolo 1.

Zakon za bankite ot 1997 (legge bancaria del 1997) (abrogata) – articolo 1, paragrafo 5.

Zakon za zadalzheniata i dogovorite (legge sulle obbligazioni e sui contratti) – articolo 240.

Naredba № 26 ot 23 april 2009 g. za finansovite institutsii (regolamento n. 26, del 23 aprile 2009, sugli enti finanziari) – articolo 2, paragrafo 1.

Breve esposizione dei fatti e del procedimento

- 1 Tra aprile 2016 e settembre 2017, BG è stato consigliere comunale nel consiglio comunale di Knezha, nel distretto di Pleven (Bulgaria). Lì era noto per prestare denaro contante con interessi a persone in difficoltà, cosa che numerosi testimoni – tra cui persone che avevano ricevuto simili prestiti – avrebbero dichiarato dinanzi al giudice di primo grado. Dal procedimento penale non emergono elementi indicanti che tali casi siano stati indagati e che BG sia stato accusato anche in riferimento ad essi. L'accusa si riferisce solo ai prestiti contratti dalle testimoni KM e VC.
- 2 Il figlio di KM sarebbe stato malato e ella avrebbe avuto difficoltà finanziarie. Avrebbe appreso che BG concedeva prestiti in contanti con interessi. Nel

novembre 2016, KM avrebbe da lui ricevuto un prestito di BGN 100, che avrebbe dovuto restituire entro un mese con BGN 50 di interessi.

- 3 A garanzia, BG avrebbe preso la carta di debito di KM relativa al suo conto bancario e il relativo codice PIN. Nello stesso mese, KM avrebbe restituito a BG BGN 150. Nel periodo tra novembre e dicembre 2016, ella avrebbe ottenuto altri due prestiti da BG, il primo di BGN 100 con BGN 50 di interessi e il secondo di BGN 30 con BGN 30 di interessi.
- 4 Il 16 dicembre 2016, BG avrebbe prelevato BGN 150 con la carta di debito di KM e KM gli avrebbe restituito i restanti BGN 60 in contanti. KM avrebbe poi bloccato la sua carta di debito presso la banca poiché BG si sarebbe rifiutato di restituirla per il motivo che, secondo lui, ella gli doveva ancora dei soldi.
- 5 Anche VC avrebbe avuto problemi economici. Ella avrebbe saputo che BG concedeva prestiti in contanti con interessi e lo avrebbe contattato. Nell'aprile 2016, VS avrebbe ricevuto da lui un prestito di BGN 200 con interessi mensili di BGN 80. BG avrebbe preso la carta di debito relativa al suo conto bancario a garanzia della restituzione del denaro con gli interessi.
- 6 Per otto mesi, VC avrebbe pagato a BG solo gli interessi mensili sul prestito. Successivamente, avrebbe ricevuto tre prestiti da BG – a dicembre 2016, gennaio 2017 e settembre 2017 – per un importo di BGN 200, con lo stesso tasso di interesse mensile di BGN 80 ciascuno.
- 7 A seguito di un accredito sul proprio conto, VS si sarebbe recata presso un distributore automatico insieme a BG, avrebbe prelevato il proprio denaro con la carta di debito, avrebbe pagato in contanti a BG l'intero importo degli interessi dovuti per quel mese sui prestiti, tenendo per sé il resto del denaro prelevato e avrebbe consegnato la propria carta di debito a BG.
- 8 Il 5 dicembre 2017, VC avrebbe sporto denuncia contro BG presso la Procura della città di Pleven (Bulgaria) e avrebbe bloccato la carta di debito.
- 9 Con sentenza del 1° ottobre 2020, il Plevenski okrazhen sad (Tribunale regionale di Pleven, Bulgaria) ha dichiarato BG colpevole di aver esercitato in qualità di persona fisica, da aprile 2016 a settembre 2017, attività bancarie a titolo professionale senza la relativa autorizzazione prevista dallo ZKI, concedendo a due persone sette prestiti in contanti per un totale di BGN 1 030 (circa EUR 525) contro interessi.
- 10 Pertanto, ai sensi dell'articolo 252, paragrafo 1, dell'NK, egli è stato condannato a una pena detentiva di tre anni, la cui esecuzione è stata sospesa per un periodo di sospensione condizionale di quattro anni, nonché alla confisca di un sesto dei due immobili siti nella città di Knezha (Bulgaria) e delle due autovetture di sua proprietà.

- 11 BG ha impugnato la sentenza penale dinanzi all'Apelativen sad – Veliko Tarnovo (Corte d'appello di Veliko Tarnovo, Bulgaria), che la ha confermata con sentenza del 15 aprile 2021.
- 12 Tale sentenza è impugnata da BG dinanzi al giudice del rinvio.

Principali argomenti delle parti nel procedimento principale

- 13 Nel procedimento di appello, BG ha sostenuto, innanzi tutto, che le sue azioni non costituivano il reato di cui all'articolo 252, paragrafo 1, dell'NK. A suo avviso, lo ZKI non contiene una definizione giuridica di attività bancaria. La caratteristica principale dell'attività delle banche consisterebbe nel raccogliere depositi o altri fondi rimborsabili dal pubblico, con cui concedere crediti, e tale attività sarebbe soggetta a un regime di autorizzazione. La concessione a titolo professionale di fondi, che non siano stati raccolti da depositi del pubblico, da parte di enti finanziari o da persone fisiche in violazione di una normativa (relativa alla registrazione, alla notifica o generale) che deroga al regime di autorizzazione non potrebbe essere considerata come esercizio di attività bancaria in assenza della relativa autorizzazione.
- 14 Nel procedimento per cassazione, BG ha chiesto al giudice del rinvio di esercitare il potere di cui dispone ai sensi del diritto nazionale e di assolverlo, poiché non vi sarebbero prove del fatto che egli abbia concesso prestiti contro interessi.
- 15 Il pubblico ministero parte del procedimento d'appello non si è espresso sulla dichiarazione di BG di non aver commesso il reato di cui all'articolo 252, paragrafo 1, dell'NK. Neanche nel procedimento per cassazione il pubblico ministero della Varhovna kasatsionna prokuratura (Procura presso la Corte suprema di cassazione, Bulgaria) si è espresso su tale questione. Tuttavia, questi contesta la dichiarazione dell'imputato secondo cui la concessione del prestito contro interessi non sarebbe stata provata nell'ambito del procedimento.

Breve esposizione della motivazione del rinvio pregiudiziale

- 16 Nel procedimento per cassazione, il giudice del rinvio è l'ultima e terza istanza per l'applicazione della legge. Spetta al giudice del rinvio decidere se il giudice di secondo grado abbia applicato correttamente il diritto sostanziale (l'NK) alla luce dei fatti che ha ritenuto accertati sulla base delle prove presentate nel procedimento.
- 17 Ai sensi del diritto nazionale, il giudice del rinvio dispone del potere di assolvere l'imputato se i fatti consentono di concludere che questi non ha commesso i fatti di cui è accusato o se la sua condotta non costituisce reato. Egli può, inoltre, modificare la sentenza del giudice d'appello e, sulla base dei fatti su cui l'imputato ha fondato la sua difesa, qualificare la condotta di quest'ultimo come

un reato diverso, punibile con una pena uguale o meno grave, rispetto al reato di cui era stato riconosciuto colpevole.

- 18 Al fine di valutare se debba esercitare uno di tali poteri – incluso quello di discostarsi dalla propria risalente e fino a poco tempo fa immutata giurisprudenza, in base alla quale la concessione di un prestito di denaro contante, a titolo professionale, da parte di una persona fisica («usura») configura un reato ai sensi dell'articolo 252, paragrafo 1, dell'NK – il giudice del rinvio chiede di chiarire il significato dell'articolo 4, paragrafo 1, punti 1 e 42, del regolamento, in combinato disposto con l'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva e con l'allegato I, punti 1 e 2, della direttiva, che insieme costituiscono il quadro giuridico che stabilisce le norme per l'accesso all'esercizio delle attività di un ente creditizio.
- 19 Anche se il considerando 42 della direttiva lascia agli Stati membri la facoltà di stabilire quali atti del settore finanziario e bancario debbano essere perseguiti come reati, nel caso di specie l'interpretazione delle disposizioni del diritto dell'Unione invocate è importante per stabilire il contenuto effettivo dei singoli elementi del reato ai sensi dell'articolo 252, paragrafo 1, dell'NK, che protegge il quadro armonizzato del settore bancario e finanziario a livello nazionale da possibili interferenze di diritto penale.
- 20 Il reato di cui BG è stato giudicato colpevole è una disposizione introdotta nell'NK nel 1995, in risposta alla transizione verso l'economia di mercato a seguito delle riforme democratiche nella Repubblica di Bulgaria e ai connessi cambiamenti in ambito economico. Tale disposizione è stata introdotta per proteggere il sistema finanziario, in particolare l'attività bancaria, dall'ingresso non regolamentato nel mercato di nuovi soggetti giuridici (le cosiddette «piramidi finanziarie») e da attività che ne compromettono il normale funzionamento e la stabilità.
- 21 Poiché il diritto penale bulgaro non riconosce la responsabilità penale delle imprese, un reato ai sensi dell'articolo 252, paragrafo 1, dell'NK può essere commesso solo da persone fisiche adulte (che hanno compiuto i 18 anni) o minorenni (dopo il compimento dei 14 anni) capaci di intendere e di volere. Nell'ambito del diritto civile, le persone fisiche possono concedere prestiti di denaro con interessi se lo hanno concordato per iscritto con il debitore.
- 22 Relativamente ai reati di cui all'articolo 252, paragrafo 1, dell'NK, si è sviluppata una giurisprudenza secondo cui un prestito tra persone giuridiche e/o fisiche non costituisce generalmente un reato se è concesso a titolo e non in maniera sistematica, a titolo professionale e come fonte di reddito per la persona che concede il prestito.
- 23 Ai sensi dello ZKI, una banca (ente creditizio) è una persona giuridica che raccoglie depositi o altri fondi rimborsabili dal pubblico e concede crediti o altre forme di finanziamento per proprio conto e a proprio rischio. Tale definizione indica in realtà le operazioni più tipiche e caratteristiche di ogni istituto bancario

(di credito), ossia la raccolta di depositi e la concessione di crediti. Tuttavia, la legge non obbliga le banche a concedere crediti esclusivamente tramite il capitale di deposito raccolto. Si ritiene quindi che, dopo che il legislatore ha reso punibile l'esercizio di qualsiasi attività bancaria in assenza di autorizzazione, ciò valga anche per il credito bancario, soggetto a un regime di autorizzazione ai sensi dello ZKI.

- 24 Singole (precedenti) decisioni del giudice del rinvio si sono discostate da detta giurisprudenza. Si ritiene, pertanto, che la concessione a titolo professionale di prestiti contro interessi con fondi non raccolti come depositi del pubblico (la cosiddetta «usura») non possa essere definita come «attività bancaria». Con tali decisioni, gli imputati nei rispettivi procedimenti penali sono stati assolti dal giudice di cassazione, con la motivazione che la disposizione dell'articolo 252, paragrafo 1, dell'NK è applicabile solo alle attività per le quali è previsto un regime di autorizzazione.
- 25 Ai sensi dello ZKI, un ente finanziario è una persona diversa da un ente e da una società di partecipazione industriale e la cui attività principale consiste, in particolare, nella concessione di crediti con fondi non raccolti come depositi o altri fondi rimborsabili dal pubblico. Poiché la concessione di crediti con tali fondi è un'attività finanziaria per la quale lo ZKI prevede un regime di registrazione e non di autorizzazione, in tal caso non costituisce reato esercitare una corrispondente attività a titolo professionale.
- 26 Il giudice del rinvio chiede un'interpretazione della definizione di ente creditizio ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, punto 1, del regolamento (UE) n. 575/2013, al fine di chiarire se l'uso della congiunzione «e», che collega l'attività di raccolta di depositi o di altri fondi rimborsabili dal pubblico con l'attività di concessione di crediti, significhi che gli enti creditizi possono svolgere l'attività di erogazione di crediti solo con fondi raccolti dal pubblico e non possono concedere prestiti anche con fondi ottenuti da altre fonti, come ad esempio i compensi percepiti, gli interessi, ecc.
- 27 Il dubbio sul significato esatto della definizione di cui all'articolo 4, paragrafo 1, punto 1, del regolamento si basa anche sull'espresso divieto di cui all'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva, dell'attività di raccolta di depositi o di altri fondi rimborsabili tra il pubblico ad opera di persone o imprese che non sono enti creditizi, nonché sulle disposizioni dei numeri 1 e 2 dell'allegato I della direttiva, in cui le due attività sono indicate separatamente.
- 28 Il giudice del rinvio riscontra anche difficoltà nell'interpretare la definizione del termine «autorizzazione» ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, punto 42, del regolamento, dal momento che tale atto emanante dalle autorità conferisce la facoltà di esercitare l'attività nell'ambito stabilito da tale regolamento e dalla direttiva.

- 29 Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, punto 26, del regolamento e dell'articolo 34 della direttiva, gli enti finanziari possono esercitare le attività elencate nell'allegato I; il punto 2 di tale allegato si riferisce alle operazioni di prestito, in particolare di credito al consumo. È quindi di notevole importanza per il giudice del rinvio chiarire se l'espressione «atto emanante dalle autorità, sotto qualsiasi forma, dal quale deriva la facoltà di esercitare l'attività» di cui all'articolo 4, paragrafo 1, punto 42, del regolamento comprenda sia l'autorizzazione (nell'ambito del regime di autorizzazione) sia la certificazione (nell'ambito del regime di registrazione).
- 30 Il giudice del rinvio chiede che la domanda di pronuncia pregiudiziale sia trattata con procedimento d'urgenza ai sensi dell'articolo 107 del regolamento di procedura della Corte di giustizia. Il procedimento penale, nelle sue due fasi (la fase delle indagini e la fase giudiziale), è già durato sei anni, durante i quali è stato disposto il sequestro di due immobili (uno in comproprietà con una terza persona) con divieto di disporre e il sequestro reale di due autovetture appartenenti a BG, al fine di garantire l'esecuzione della pena prevista dall'articolo 252, paragrafo 1, dell'NK. Esiste un rischio concreto di violazione del diritto a un processo equo ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, per quanto riguarda i requisiti di ragionevole durata del procedimento e di certezza del diritto, che fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea.