# CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE CHRISTINE STIX-HACKL presentate il 25 novembre 2003 [1]

Indice

I — Considerazioni introduttive ..... I - 9429

II — Contesto normativo ..... I - 9429

A — Normativa comunitaria ..... I - 9429

1. Direttiva 94/19 ..... I - 9429

2. Direttiva 77/780/CEE — Prima direttiva di coordinamento ..... I - 9431

3. Direttiva 89/646/CEE — Seconda direttiva di coordinamento ..... I - 9432

4. Direttiva 89/299/CEE — Direttiva sui fondi propri ..... I - 9432

5. Ulteriori direttive in materia creditizia ..... I - 9432

B — Normativa nazionale ..... I - 9433

III — Fatti e procedimento principale ..... I - 9434

IV — Questioni pregiudiziali ..... I - 9436

V — Sulla ricevibilità ..... I - 9438

A — Argomenti sottoposti all'attenzione della Corte ..... I - 9438

B — Valutazione ..... I - 9439

VI — Sulla prima questione pregiudiziale ..... I - 9440

A — Principali argomenti sottoposti all'attenzione della Corte ..... I - 9441

B — Valutazione ..... I - 9443

1. Efficacia diretta degli artt. 3 e 7 della direttiva 94/19 ..... I - 9443

a) Art. 7 della direttiva 94/19 ..... I - 9444

b) Art. 3, n. 1, della direttiva 94/19 ..... I - 9444

c) Art. 3, nn. 2-5, della direttiva 94/19 ..... I - 9445

1 — Lingua originale: il tedesco.

2. Responsabilità a carico dello Stato membro ..... I - 9449
a) Conferimento di diritti ai singoli soggetti ..... I - 9450
b) Violazione del diritto sufficientemente grave e manifesta ..... I - 9451
c) Nesso causale diretto ..... I - 9452
VII — Sulla seconda questione pregiudiziale ..... I - 9453
A — Principali argomenti sottoposti all'attenzione della Corte ..... I - 9453
B — Valutazione ..... I - 9455
1. Prima parte della seconda questione pregiudiziale ..... I - 9455
a) Prima direttiva di coordinamento ..... I - 9455
b) Seconda direttiva di coordinamento ..... I - 9456
c) Direttiva sui fondi propri ..... I - 9457
d) Direttiva 95/26 ..... I - 9457
2. Seconda parte della seconda questione pregiudiziale ..... I - 9458
VIII — Terza questione pregiudiziale ..... I - 9458
IX — Conclusione ..... I - 9459

## I — Considerazioni introduttive

1. Il presente procedimento pregiudiziale concerne la questione se con la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 30 maggio 1994, 94/19/CE, relativa ai sistemi di garanzia dei depositi [2] (in prosieguo: la «direttiva 94/19») o con altre direttive in materia bancaria venga conferito ai depositanti il diritto di pretendere misure di vigilanza creditizia. In esso si affronta, altresì, la portata del principio della responsabilità dello Stato per danni subiti da un soggetto per effetto di violazioni del diritto comunitario imputabili allo Stato.

2 — GU L 135, pag. 5.

## II — Contesto normativo

### A — *Normativa comunitaria*

1. Direttiva 94/19

2. L'art. 3 della direttiva 94/19 dispone come segue:

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

Uno Stato membro può tuttavia esonerare un ente creditizio dall'obbligo di aderire ad un sistema di garanzia dei depositi qualora tale ente appartenga ad un sistema che protegge l'ente creditizio stesso e segnatamente garantisce la sua liquidità e la sua solvibilità, assicurando ai depositanti una protezione almeno equivalente a quella offerta da un sistema di garanzia dei depositi e che, secondo le autorità competenti, soddisfa le seguenti condizioni:

— il sistema esiste ed è stato ufficialmente autorizzato all'atto dell'adozione della presente direttiva;

— il sistema è volto ad evitare che i depositi degli enti creditizi che rientrano in tale sistema possano diventare indisponibili e dispone dei mezzi necessari a tal fine;

— il sistema non consiste in una protezione concessa all'ente creditizio dallo Stato membro stesso o dai suoi enti locali [o] regionali;

— il sistema garantisce che i depositanti siano informati secondo le modalità e alle condizioni di cui all'articolo 9 della presente direttiva.

(...).

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

3. Qualora dette misure non siano tali da garantire il rispetto degli obblighi da parte dell'ente creditizio, ove l'ordinamento nazionale consenta l'esclusione di un membro, il sistema può, con l'espresso consenso delle autorità competenti, notificare con non meno di dodici mesi di anticipo la propria intenzione di escludere l'ente creditizio dal sistema. I depositi effettuati prima dello scadere di tale periodo di notifica restano interamente coperti dal sistema. Qualora, alla scadenza del periodo di notifica, l'ente creditizio non abbia adempiuto agli obblighi ad esso incombenti, il sistema di garanzia può, previo espresso consenso delle autorità competenti, procedere all'esclusione.

4. Laddove l'ordinamento nazionale lo permetta e con l'espresso consenso delle autorità competenti che hanno rilasciato l'autorizzazione, un ente creditizio escluso da un sistema di garanzia dei depositi può continuare ad accettare depositi se, prima dell'esclusione, ha concluso accordi alternativi di garanzia che assicurino ai depositanti

un livello e una portata di protezione per lo meno equivalenti a quelli offerti dal sistema di garanzia ufficialmente riconosciuto.

5. Qualora un ente creditizio di cui si propone l'esclusione ai sensi del paragrafo 3 non sia in grado di concludere accordi alternativi che soddisfino le condizioni di cui al paragrafo 4, le autorità competenti che hanno rilasciato l'autorizzazione procedono immediatamente alla revoca di quest'ultima».

3. L'art. 7 dispone come segue:

«1. I sistemi di garanzia dei depositi prevedono che il totale dei depositi del medesimo depositante sia coperto fino ad un importo di ECU 20 000, in caso di indisponibilità di depositi.

(...)

3. Il presente articolo non osta al mantenimento in vigore o all'adozione di disposizioni che aumentino la copertura dei depositi o la estendano. I sistemi di garanzia dei depositi possono in particolare coprire completamente taluni tipi di depositi per ragioni di carattere sociale.

(...)»

2. Direttiva 77/780/CEE — Prima direttiva di coordinamento

4. La prima direttiva del Consiglio 12 dicembre 1977, 77/780/CEE, relativa al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti l'accesso all'attività degli enti creditizi e il suo esercizio [3] (in prosieguo: la «prima direttiva di coordinamento») prevede, all'art. 6, determinati obblighi di verifica da parte delle autorità competenti allo scopo di controllare la solvibilità e la liquidità degli enti creditizi e le altre condizioni utili per la protezione del risparmio.

5. Il dodicesimo 'considerando' stabilisce quanto segue:

«Per assicurare identica tutela ai risparmiatori ed eque condizioni concorrenziali tra gli enti creditizi della stessa categoria, si renderanno necessarie delle condizioni finanziarie equivalenti in riferimento a detti enti creditizi».

3 — GU L 322, pag. 30.

3. Direttiva 89/646/CEE — Seconda direttiva di coordinamento

6. La seconda direttiva del Consiglio 15 dicembre 1989, 89/646/CEE, relativa al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti l'accesso all'attività degli enti creditizi e il suo esercizio e recante modifica della direttiva 77/780/CEE [4] (in prosieguo: la «seconda direttiva di coordinamento») è volta, in base al suo quarto 'considerando', alla «realizzazione dell'armonizzazione essenziale, necessaria e sufficiente per pervenire ad un reciproco riconoscimento delle autorizzazioni e dei sistemi di vigilanza prudenziale che consenta il rilascio di un'unica autorizzazione valida in tutta la Comunità e l'applicazione del principio della vigilanza da parte dello Stato membro d'origine».

4. Direttiva 89/299/CEE — Direttiva sui fondi propri

7. La direttiva del Consiglio 17 aprile 1989, 89/299/CEE, concernente i fondi propri degli enti creditizi [5], integra la seconda direttiva la quale presuppone la determinazione della nozione di fondi propri.

8. L'art. 7 della direttiva in parola dispone che il rispetto delle condizioni previste dagli artt. 2-6 debba essere comprovato con soddisfazione delle autorità competenti.

5. Ulteriori direttive in materia creditizia

9. Il quindicesimo 'considerando' della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 29 giugno 1995, 95/26/CE, che modifica le direttive 77/780/CEE e 89/646/CEE relative agli enti creditizi, le direttive 73/239/CEE e 92/49/CEE relative alle assicurazioni diverse dalle assicurazioni sulla vita, le direttive 79/267/CEE e 92/96/CEE relative alle assicurazioni sulla vita, la direttiva 93/22/CEE relativa ai servizi di investimento e la direttiva 85/611/CEE in materia di taluni organismi di investimento collettivo in valori mobiliari (OICVM) al fine di rafforzare la vigilanza prudenziale [6], così dispone:

«Al fine di rafforzare la vigilanza prudenziale sulle imprese finanziarie nonché la tutela dei clienti delle imprese finanziarie, è necessario prevedere che un revisore debba informare tempestivamente le autorità competenti quando, nei casi previsti dalla presente direttiva, nell'esercizio delle sue funzioni venga a conoscenza di taluni fatti tali da pregiudicare gravemente la situazione finanziaria o l'organizzazione amministrativa e contabile dell'impresa finanziaria».

4 — GU L 386, pag. 1.
5 — GU L 124, pag. 16.
6 — GU L 168, pag. 7.

10. L'undicesimo 'considerando' della direttiva del Consiglio 6 aprile 1992, 92/30/CEE, relativa alla vigilanza su base consolidata degli enti creditizi [7], così dispone:

«La vigilanza su base consolidata degli enti creditizi deve avere lo scopo in particolare di tutelare gli interessi dei clienti degli enti creditizi e di assicurare la stabilità del sistema finanziario».

11. L'ottavo 'considerando' della direttiva del Consiglio 15 marzo 1993, 93/6/CEE, relativa all'adeguatezza patrimoniale delle imprese di investimento e degli enti creditizi [8], così dispone:

«Le norme comuni di base per i fondi propri degli enti sono un elemento su cui fa perno il mercato interno nel settore dei servizi di investimento, poiché i fondi propri servono a garantire la sopravvivenza degli enti e a tutelare gli investitori».

12. Nella seconda questione pregiudiziale sono stati richiamati anche alcuni 'considerando' della direttiva del Consiglio 10 maggio 1993, 93/22/CEE, relativa ai servizi di investimento nel settore dei valori mobiliari [9].

B — *Normativa nazionale*

13. L'art. 6, nn. 3 e 4, del Kreditwesengesetz (legge tedesca sul credito; in prosieguo: il «KWG»), nella versione rilevante per il procedimento a quo, così disponeva:

«3. Il Bundesaufsichtsamt, nell'ambito dei compiti affidatigli, può impartire, nei confronti dell'ente e dei suoi dirigenti, le disposizioni opportune e necessarie per prevenire o eliminare nell'ente abusi, che possano mettere in pericolo la sicurezza dei valori patrimoniali affidati all'ente o che intralcino l'ordinato svolgimento delle attività bancarie o dei servizi finanziari.

4. Il Bundesaufsichtsamt svolge i compiti attribuitigli dalla presente e da altre leggi esclusivamente nell'interesse pubblico».

14. L'art. 33 del KWG disciplina il diniego, l'art. 35, tra l'altro, la revoca dell'autorizza-

7 — GU L 110, pag. 52.
8 — GU L 141, pag. 1.
9 — GU L 141, pag. 27.

zione all'esercizio dell'attività bancaria o alla prestazione di servizi finanziari. L'art. 44 del KWG disciplina i controlli sugli enti creditizi e l'art. 45 del KWG prevede il divieto o la limitazione, tra l'altro, dei prelievi in caso di fondi propri insufficienti o di insufficiente liquidità. In base all'art. 46 del KWG, in determinati casi possono essere adottati provvedimenti temporanei. L'art. 46 bis del KWG consente di disporre il divieto di disinvestire e di pagare, la chiusura o il divieto di accettare pagamenti.

15. L'art. 839, n. 1, del Bürgerliches Gesetzbuch [10] (codice civile tedesco; in prosieguo: il «BGB»), così dispone:

«Il pubblico funzionario che, con dolo o con colpa, violi gli obblighi impostigli dal proprio ufficio nei confronti di un terzo, è tenuto a risarcire al terzo il danno che ne deriva. Se il pubblico funzionario ha agito solo per colpa, egli è tenuto al risarcimento solo se il danneggiato non riesce ad ottenerlo in altro modo».

16. L'art. 34, prima frase, del Grundgesetz [11] (costituzione tedesca; in prosieguo: il «GG») così dispone:

«Se un pubblico ufficiale, nell'esercizio delle sue funzioni, viola gli obblighi impostigli dal proprio ufficio nei confronti di un terzo, la responsabilità ricade in via di principio sullo Stato o sull'ente presso il quale egli presta servizio».

## III — Fatti e procedimento principale

17. Il sig. Peter Paul, la sig.ra Cornelia Sonnen-Lütte, la sig.ra Christel Mörkens e altri (in prosieguo: il «sig. Paul e altri») erano titolari di depositi presso la BVH Bank für Vermögensanlagen und Handel AG di Düsseldorf (in prosieguo: la «BVH Bank»), che non aderiva a nessun sistema di garanzia dei depositi. Nel 1987 la BVH Bank aveva ottenuto dal Bundesaufsichtsamt für Kreditwesen (ufficio federale per la vigilanza sul credito; in prosieguo: il «Bundesaufsichtsamt») l'autorizzazione a svolgere attività bancarie a condizione che esercitasse l'attività di deposito solo dopo essere divenuta membro del sistema di garanzia di un consorzio di enti creditizi e che, fino a quel momento, informasse i clienti della mancanza di un sistema di garanzia.

18. La BVH Bank, tra il 1987 e il 1992, aveva fatto domanda di ammissione, senza esito positivo, al fondo di garanzia dei depositi del Bundesverband deutscher Banken e.V. (consorzio federale di banche tedesche); dopodiché non aveva più attivato la procedura d'ammissione in quanto non soddisfaceva ai requisiti per l'ammissione stessa.

10 — RGBl. 1896, pag. 195.
11 — BGBl. 1949, pag. 1.

19. La critica situazione patrimoniale della banca induceva il Bundesaufsichtsamt ad effettuare ispezioni straordinarie negli anni 1991, 1995 e 1997, ai sensi dell'art. 44 del KWG. A seguito della terza ispezione straordinaria il Bundesaufsichtsamt, ai sensi dell'art. 46 bis del KWG, disponeva una sospensione con effetto dal 19 agosto 1997.

20. Il 14 novembre 1997 il Bundesaufsichtsamt presentava istanza di fallimento e revocava alla banca l'autorizzazione allo svolgimento di attività bancarie.

21. Il 1° dicembre 1997 si apriva la procedura fallimentare. Il sig. Paul e altri avevano stipulato depositi vincolati presso la BVH Bank il 17 giugno 1993, il 28 febbraio 1994 e il 7 giugno 1995. I crediti da essi vantati in base ai predetti depositi, iscritti nel passivo fallimentare per un importo 131 455,80 marchi tedeschi (DEM), DEM 101 662,51 e DEM 66 976,20, sono rimasti finora insoddisfatti. Non è stato ancora stabilito quale quota della massa fallimentare spetti loro.

22. Il sig. Paul e altri presentavano domanda di risarcimento del danno subito nei confronti della Repubblica federale di Germania, sostenendo che la Repubblica federale di Germania non avrebbe recepito nel diritto interno la direttiva 94/19 entro il termine del 1° luglio 1995 [12] e che il Bundesaufsichtsamt non avrebbe debitamente adempiuto il suo obbligo di vigilanza creditizia. Considerate le condizioni della banca emerse in occasione delle ispezioni straordinarie, il Bundesaufsichtsamt — ancor prima che fossero effettuati i loro depositi — avrebbe dovuto disporre la sospensione o adottare misure ai sensi degli artt. 6, n. 3, 33, 45 e 46 del KWG. In particolare, la circostanza, nota al Bundesaufsichtsamt, che la banca già in precedenza non aveva soddisfatto i requisiti per l'ammissione al fondo di garanzia dei depositi avrebbe dovuto indurlo ad avviare ispezioni sistematiche.

23. Il Landgericht (Tribunale di) Bonn ha accolto la domanda per la parte concernente il ritardo nel recepimento della direttiva 94/19 ritenendo sussistente, in punto di diritto, la responsabilità dello Stato in base al diritto comunitario entro il limite dell'importo massimo garantito dalla suddetta direttiva, pari ad ECU 20 000.

24. La domanda è stata invece respinta dal Landgericht Bonn e dal giudice di secondo grado, l'Oberlandesgericht Köln (Corte d'appello di Colonia), per la parte ulteriore, relativa al danno eccedente il predetto importo massimo. Entrambi i giudici hanno negato che il sig. Paul e altri possano far valere una responsabilità amministrativa, in quanto il Bundesaufsichtsamt — ammesso che abbia violato i propri obblighi — non avrebbe dovuto adempiere alcun dovere d'ufficio nei loro confronti giacché, in base alla disposizione di cui all'art. 6, n. 4, del KWG, esso svolgerebbe i compiti attribuitigli esclusivamente nell'interesse pubblico.

12 — La direttiva 94/19/CE è stata recepita nel diritto tedesco solo il 16 luglio 1998.

25. Contro tale pronuncia il sig. Paul e altri hanno proposto ricorso per cassazione (Revision) dinanzi al Bundesgerichtshof (Corte federale tedesca di cassazione) sostenendo, in sostanza, che la disposizione di cui all'art. 6, n. 4, del KWG non sarebbe compatibile con le varie direttive con le quali — anche a tutela dei risparmiatori e dei depositanti — sarebbe stata sempre più armonizzata la normativa in materia di vigilanza creditizia.

26. A parere del Bundesgerichtshof, pur risultando plausibile che tra i diritti conferiti ai creditori depositanti rientri anche il diritto di ottenere i provvedimenti amministrativi necessari per istituire il sistema di garanzia dei depositi e conservarlo integro sembra tuttavia dubbio che le disposizioni della direttiva conferiscano agli attori il diritto ad ottenere l'integrale risarcimento per la perdita dei loro depositi.

27. Secondo quanto ritenuto dal Bundesgerichtshof, le disposizioni di cui all'art. 3, nn. 2-5, della direttiva 94/19 sono pertanto destinate soltanto alla realizzazione e alla tutela della funzionalità del sistema di garanzia dei depositi.

28. A parere del Bundesgerichtshof, ai fini del giudizio di cassazione assume un'importanza decisiva stabilire se l'art. 6, n. 4, del KWG sia fonte di doveri d'ufficio esclusivamente nel pubblico interesse, ovvero se tale disposizione debba disapplicarsi in considerazione del primato del diritto comunitario; pertanto, con ordinanza 16 maggio 2002 esso ha sospeso il procedimento ed ha sottoposto alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali.

## IV — Questioni pregiudiziali

«1. a) Se le disposizioni di cui agli artt. 3 e 7 della direttiva (...) 94/19 conferiscano al depositante:

— oltre al diritto di essere indennizzato in caso di indisponibilità del suo deposito fino a concorrenza dell'importo menzionato all'art. 7, n. 1, attraverso un sistema di garanzia dei depositi;

— anche l'ulteriore diritto a che le autorità competenti attuino le misure previste dall'art. 3, nn. 2-5, compresa, se necessaria, la revoca dell'autorizzazione rilasciata all'ente creditizio.

b) Qualora si accerti che al depositante spetti siffatto diritto, se esso comprenda anche il diritto al risarcimento del danno dovuto all'inadempimento delle autorità competenti in misura superiore all'importo menzionato all'art. 7, n. 1, della direttiva [94/19].

2) a) Se le disposizioni qui di seguito specificate delle direttive sull'armonizzazione della normativa in materia di vigilanza creditizia — da sole o congiuntamente, ed eventualmente da quale data — conferiscano ai risparmiatori e agli investitori diritti tali per cui le autorità competenti degli Stati membri abbiano il dovere di attuare nell'interesse dei predetti soggetti le misure di vigilanza loro attribuite dalle summenzionate direttive, e siano tenute a rispondere in caso di loro inadempimento;

ovvero se la direttiva [94/19] contenga una disciplina speciale che regola in via tassativa tutte le ipotesi di indisponibilità dei depositi:

— prima direttiva 77/780 (...), art. 6, n. 1; quarto e dodicesimo 'considerando';

— seconda direttiva 89/646, artt. 3, 4-7, 10-17 e undicesimo 'considerando';

— direttiva 89/299 (...), art. 7 in combinato disposto con gli artt. 2-6;

— direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 29 giugno 1995, 95/26/CE [che modifica le direttive 77/780/CEE e 89/646/CEE relative agli enti creditizi, le direttive 73/239/CEE e 92/49/CEE relative alle assicurazioni sulla vita, la direttiva 93/22/CEE relativa ai servizi di investimento e la direttiva 85/611/CEE in materia di taluni organismi di investimento collettivo in valori mobiliari (OICVM) al fine di rafforzare la vigilanza prudenziale] (GU L 168, pag. 7), quindicesimo 'considerando'.

b) Se le direttive

— del Consiglio 6 aprile 1992, 92/30/CEE, relativa alla vigilanza su base consolidata degli enti creditizi (GU L 110, pag. 52), undicesimo 'considerando';

— del Consiglio 15 marzo 1993, 93/6/CEE, relativa all'adeguatezza patrimoniale delle imprese di investimento e degli enti creditizi (GU L 141, pag. 1), ottavo 'considerando';

— del Consiglio 10 maggio 1993, 93/22/CEE, relativa ai servizi di investimento nel settore dei valori mobiliari (GU L 140, pag. 27), secondo, quinto, ventinovesimo, trentaduesimo, quarantunesimo e quarantaduesimo 'considerando',

offrano un ausilio interpretativo per risolvere la questione sopra esposta, prescindendo dal problema se per il resto esse contengano norme applicabili al caso in esame.

3) Nel caso in cui la Corte dovesse riconoscere che dalle direttive sopra richiamate o da alcune di esse venga conferito ai risparmiatori o agli investitori il diritto a che le autorità competenti abbiano il dovere di attuare misure di vigilanza nel loro interesse, si pongono anche le seguenti questioni:

a) se, nell'ambito di un procedimento a carico dello Stato membro, il diritto dei risparmiatori o degli investitori all'attuazione nel loro interesse di misure di vigilanza sia direttamente produttivo di effetti, motivo per cui le disposizioni nazionali contrarie debbano essere disapplicate;

o

b) se lo Stato membro, che non abbia rispettato tale diritto dei risparmiatori o degli investitori in occasione dell'attuazione di direttive, risponda solo secondo i principi dell'ordinamento comunitario relativi alla responsabilità degli Stati;

c) se, in quest'ultimo caso, lo Stato membro, non avendo riconosciuto il conferimento del diritto all'attuazione delle misure di vigilanza, abbia violato in modo sufficientemente grave e manifesto il diritto comunitario».

## V — Sulla ricevibilità

### A — *Argomenti sottoposti all'attenzione della Corte*

29. Il *sig. Paul e altri*, in relazione all'eccezione di irricevibilità delle questioni pregiudiziali sollevata da altri interessati che hanno presentato osservazioni alla Corte, sostengono che i loro diritti non sono stati contestati nel procedimento principale. Per quanto attiene alle misure che si sarebbero dovute adottare, essi indicano in particolare la revoca dell'autorizzazione.

30. Secondo il *governo tedesco* le questioni pregiudiziali sono ricevibili, in quanto esse concernono l'interpretazione del diritto comunitario e non l'accertamento di una concreta condotta (inadempiente).

31. Il *governo spagnolo* reputa irricevibile la prima questione pregiudiziale in quanto i depositi sarebbero stati effettuati prima della scadenza del termine per l'attuazione della direttiva. La seconda questione pregiudiziale sarebbe irricevibile in quanto non sarebbero state specificate le misure di vigilanza da attuare. La terza questione pregiudiziale sarebbe, infine, irricevibile poiché si ricollega alla prima e alla seconda questione.

32. Il *governo irlandese* ritiene che la seconda parte della prima questione pregiudiziale potrebbe avere natura meramente teorica qualora la direttiva 94/19 non fosse stata ancora in vigore all'epoca dei fatti di cui è causa. Ma in definitiva spetterebbe al giudice a quo valutare la necessità di proporre una questione pregiudiziale.

33. Il *governo del Regno Unito* dubita della ricevibilità della seconda questione pregiudiziale. L'esposizione dei fatti e del contesto normativo non sarebbe infatti esauriente, in quanto dal procedimento principale non risulterebbe quali misure di vigilanza avrebbero dovuto essere adottate.

34. La *Commissione* solleva il dubbio che il presente procedimento abbia in radice natura meramente teorica. Il Bundesaufsichtsamt avrebbe infatti sottoposto la BVH Bank a misure di vigilanza, senza che ciò sia servito ad evitare il fallimento della banca e la perdita dei depositi. Pertanto, sembrerebbe dubbia la stessa lettura dei fatti da cui prende origine il procedimento, e cioè che, in caso di attuazione in termini della direttiva, l'effettiva realizzazione di una vigilanza creditizia avrebbe evitato la perdita dei depositi.

B — *Valutazione*

35. In base alla giurisprudenza della Corte, la ricevibilità delle questioni pregiudiziali dipende da una serie di condizioni.

36. La necessità, infatti, di giungere ad un'interpretazione del diritto comunitario che sia utile al giudice nazionale implica che questi definisca il contesto di fatto e di diritto nel quale si inseriscono le questioni che formula o, quanto meno, che illustri le ipotesi di fatto sulle quali dette questioni si fondano [13].

37. A tal proposito la Corte ha stabilito che la necessità che il giudice nazionale definisca il contesto di fatto e di diritto nel quale si

13 — Sentenza 26 gennaio 1993, cause riunite da C-320/90 a C-322/90, Telemarsicabruzzo e a. (Racc. pag. I-393, punto 6), nonché ordinanze 19 marzo 1993, causa C-157/92, Banchero (Racc. pag. I-1085, punto 4), 9 agosto 1994, causa C-378/93, La Pyramide (Racc. pag. I-3999, punto 14), 23 marzo 1995, causa C-458/93, Saddik (Racc. pag. I-511, punto 12), e 28 giugno 2000, causa C-116/00, Laguillaumie (Racc. pag. I-4979, punto 15).

inseriscono le questioni che formula è meno imperativa nell'ipotesi in cui le questioni si riferiscano ad aspetti tecnici precisi e consentano alla Corte di dare una soluzione utile, anche se il giudice nazionale non ha fornito una presentazione esauriente della situazione di diritto e di fatto [14].

38. Pertanto, anche qualora si dovesse ritenere che i dati di fatto e di diritto non siano stati presentati in modo esauriente nell'ordinanza di rinvio, essi sono comunque sufficienti per consentire alla Corte di dare una soluzione utile.

39. Peraltro, occorre ricordare che le informazioni fornite nei provvedimenti di rinvio servono non solo a consentire alla Corte di dare utili soluzioni, ma anche ad offrire ai governi degli Stati membri ed agli altri interessati la possibilità di presentare osservazioni conformemente all'art. 20 dello Statuto della Corte. La Corte ha ricordato che è suo compito vigilare affinché detta possibilità sia salvaguardata, tenuto conto del fatto che, in virtù della disposizione summenzionata, ai detti soggetti vengono trasmessi solo i provvedimenti di rinvio [15].

40. Come dimostrano il numero e il contenuto delle osservazioni scritte, in particolare degli Stati membri, presentate alla Corte, anche tale requisito risulta soddisfatto.

41. Infine il provvedimento di rinvio soddisfa anche il requisito che impone al giudice a quo di illustrare le ragioni precise che lo hanno indotto a interrogarsi sull'interpretazione del diritto comunitario e a ritenere necessaria la proposizione di questioni pregiudiziali alla Corte [16].

42. Da quanto sopra risulta che le questioni pregiudiziali sono ricevibili.

## VI — Sulla prima questione pregiudiziale

43. Con la prima questione pregiudiziale il Bundesgerichtshof desidera essenzialmente sapere se le disposizioni di cui agli artt. 3 e 7 della direttiva 94/19 abbiano efficacia diretta e fondino il diritto dei depositanti di pretendere dagli organi di vigilanza creditizia dello Stato membro interessato l'adozione delle misure previste all'art. 3, nn. 2-5, della

14 — Sentenza 3 marzo 1994, causa C-316/93, Vaneetveld (Racc. pag. I-763, punto 13), nonché ordinanze 13 marzo 1996, causa C-326/95, Banco de Fomento e Exterior SA (Racc. pag. I-1385, punto 8) e 30 giugno 1997, causa C-66/97, Banco de Fomento e Exterior SA (Racc. pag. I-3757, punto 9).

15 — Sentenza 1° aprile 1982, cause riunite 141/81 - 143/81, Holdijk e a. (Racc. pag. 1299, punto 6), nonché ordinanze nella causa C-458/93 (cit. alla nota 13, punto 13), e nella causa C-116/00 (cit. alla nota 13, punto 24).

16 — Ordinanze 25 giugno 1996, causa C-101/96, Italia Testa (Racc. pag. I-3081, punto 6), 8 luglio 1998, causa C-9/98, Agostini (Racc. pag. I-4261, punto 6), e nella causa C-116/00 (cit. alla nota 13, punto 16).

direttiva 94/19. Viene inoltre posta la questione se possa eventualmente essere invocato un diritto al risarcimento del danno per importi superiori al limite menzionato all'art. 7, n. 1, della direttiva 94/19.

A — *Principali argomenti sottoposti all'attenzione della Corte*

44. Il *sig. Paul e altri* sono gli unici, tra gli interessati che hanno presentato osservazioni alla Corte, a sostenere la tesi secondo cui la direttiva 94/19 è rivolta anche alla tutela dei depositanti e concede loro determinati diritti, soprattutto per garantire l'efficacia della disciplina ivi prevista. Tra tali diritti figurerebbe anche quello a che le competenti autorità di vigilanza creditizia attuino le misure previste dall'art. 3, nn. 2-5, della direttiva 94/19, compresa, se necessario, la revoca dell'autorizzazione rilasciata all'ente creditizio.

45. In caso di violazione degli obblighi di vigilanza, vi sarebbe poi il diritto di chiamare lo Stato a risponderne. Tale responsabilità non verrebbe limitata dall'art. 7, poiché tale norma non disciplina in via tassativa gli aspetti attinenti alla responsabilità. Il riconoscimento, nel presente caso, di una responsabilità a carico dello Stato non condurrebbe peraltro ad abusi, in quanto il diritto tedesco subordina la responsabilità a condizioni rigorose.

46. Per contro, il *governo tedesco*, il *governo del Regno Unito*, i *governi irlandese, portoghese* e *spagnolo*, nonché la *Commissione* ritengono essenzialmente che l'art. 3, nn. 2-5, della direttiva 94/19 non faccia sorgere ulteriori obblighi di tutela a favore dei depositanti.

47. Secondo il *governo tedesco* le misure di cui all'art. 3, nn. 2-5, della direttiva 94/19 sarebbero esclusivamente destinate a preservare l'integrità del sistema di garanzia dei depositi e non farebbero sorgere alcun diritto soggettivo. Esso invoca a sostegno di tale tesi negativa la lettera, la ratio e le finalità della direttiva 94/19 nonché — al pari della Commissione — il principio della certezza del diritto.

48. A proposito della responsabilità per le misure di vigilanza creditizia, il governo tedesco ritiene che l'art. 7 disciplini tale materia in via tassativa. Poiché il riconoscimento di una più ampia responsabilità avrebbe conseguenze assai rilevanti, una siffatta responsabilità avrebbe dovuto essere prevista espressamente nella direttiva.

49. A parere del *governo spagnolo*, la direttiva 94/19 sarebbe volta semplicemente all'armonizzazione nel settore creditizio e, a parte l'art. 7, n. 1, non farebbe sorgere alcun diritto soggettivo. In questo caso non risul-

terebbero integrati i presupposti richiesti per i diritti soggettivi, né quelli per la responsabilità a carico dello Stato.

50. Secondo il *governo irlandese*, la direttiva 94/19 sarebbe volta semplicemente a realizzare un'armonizzazione di livello minimo. Soltanto l'art. 7, n. 1, e l'art. 10, n. 1, avrebbero efficacia diretta. L'art. 3, nn. 2-5, dovrebbe solo garantire che gli enti creditizi adempiano i loro obblighi connessi ad un sistema di garanzia dei depositi. Pertanto queste disposizioni, per loro stessa natura, non potrebbero far sorgere diritti in capo a un soggetto. Per di più, la direttiva non disciplinerebbe forma e natura del sistema di garanzia.

51. In merito alla responsabilità, il governo irlandese sottolinea la dubbia sussistenza di un nesso tra la violazione dell'art. 3, nn. 2-5 (omissione delle misure di vigilanza) e il danno del depositante. Mancherebbero, infine, anche ulteriori presupposti per riconoscere una responsabilità a carico dello Stato. Le disposizioni in parola, infatti, non conferirebbero ai singoli soggetti alcun diritto e, considerata l'ampia discrezionalità delle autorità nazionali, non si sarebbe in presenza di una violazione sufficientemente grave e manifesta.

52. Secondo il *governo portoghese*, un soggetto potrebbe esigere dalla competente autorità soltanto l'istituzione di un sistema di garanzia dei depositi che gli garantisca la restituzione dei suoi depositi fino a concorrenza di un determinato importo, giacché le misure contemplate all'art. 3, nn. 2-5, della direttiva 94/19 avrebbero semplicemente lo scopo di preservare la stabilità e l'efficacia del sistema di garanzia dei depositi.

53. Il *governo del Regno Unito* osserva che un diritto al risarcimento del danno per importi superiori a quello stabilito all'art. 7, n. 1, della direttiva 94/19 risulterebbe espressamente escluso dal ventiquattresimo 'considerando' della direttiva 94/19. La responsabilità a carico dello Stato non dovrebbe mettere il depositante in una posizione più favorevole di quella in cui egli si troverebbe in caso di corretta attuazione ed applicazione della direttiva 94/19.

54. Secondo la *Commissione* l'art. 3 della direttiva 94/19, già in base al suo tenore letterale, non conferirebbe a un soggetto il diritto di esigere dalle autorità di vigilanza l'adozione delle misure di cui ai nn. 2-5 del citato articolo. Poiché tali disposizioni non conterrebbero alcun riferimento agli interessati, non sarebbe determinabile la cerchia di questi eventuali aventi diritto. Sempre a parere della Commissione, inoltre, l'art. 7, n. 3, della direttiva 94/19, prevede espressamente che gli Stati membri conservino la facoltà di istituire sistemi di garanzia che aumentino o estendano la copertura dei depositi. Il diritto soggettivo dei depositanti all'adozione di misure di vigilanza non potrebbe essere desunto nemmeno dalla ratio e dagli scopi della direttiva 94/19. A fondamento di tale opinione, la Commis-

sione richiama la giurisprudenza della Corte [17]. Il riconoscimento di un diritto dei depositanti all'adozione di misure di vigilanza costituirebbe un'incoerenza nel sistema, in quanto la normativa comunitaria sulla tutela dei consumatori non conoscerebbe meccanismi preventivi, ma solo compensatori. Peraltro le misure di vigilanza dovrebbero essere attuate nell'interesse generale.

55. Secondo la Commissione, considerata la scarsa chiarezza della situazione per gli Stati membri, non sarebbe nemmeno conforme al principio della certezza del diritto desumere dalla direttiva 94/19 un diritto all'adozione di misure di vigilanza.

56. Infine, la Commissione si dichiara contraria ad un temperamento dei presupposti per riconoscere la responsabilità a carico dello Stato, e reputa iniqua una responsabilità degli Stati membri in quest'ambito.

B — *Valutazione*

57. Preliminarmente occorre rilevare, per ciò che concerne la terminologia, che la dottrina per indicare il medesimo fenomeno giuridico utilizza nozioni in parte differenti, quali efficacia diretta, applicabilità diretta o validità diretta [18]. Qui di seguito si adotterà la terminologia della Corte che, in relazione alle direttive, parla costantemente di «efficacia diretta» [19].

58. La prima questione formulata dal giudice a quo solleva due problemi fondamentali, che vanno esaminati separatamente. Da un lato si tratta della questione dell'efficacia diretta degli artt. 3 e 7 della direttiva 94/19. Dall'altro occorre verificare se un'eventuale violazione di tali disposizioni possa far sorgere una pretesa risarcitoria nei confronti dello Stato.

1. Efficacia diretta degli artt. 3 e 7 della direttiva 94/19

59. Nel procedimento dinanzi alla Corte più volte e sotto diversi profili è stata affrontata la questione se ed entro quali limiti la direttiva 94/19 persegua lo scopo della tutela dei consumatori, nel caso specifico la tutela dei depositanti. A tal proposito occorre ricordare che la finalità di una direttiva di per sé non è decisiva, ma si deve far

17 — Sentenza 13 maggio 1997, causa C-233/94, Germania/Parlamento e Consiglio (Racc. pag. I-2405).

18 — V. le fondamentali indagini in materia di Klein, *Unmittelbare Geltung, Anwendbarkeit und Wirkung von Europäischem Gemeinschaftsrecht*, Saarbrücken 1988, pagg. 3 e segg., e Klagian, «Die objektiv unmittelbare Wirkung von Richtlinien», in *Zeitschrift für öffentliches Recht*, 2001, pag. 305 (in particolare pagg. 306 e segg.).

19 — V. Jarass, *Grundfragen der innerstaatlichen Bedeutung des EG-Rechts — Die Vorgaben des Rechts der Europäischen Gemeinschaft für die nationale Rechtsanwendung und die nationale Rechtssetzung nach Maastricht*, Colonia 1994, pag. 68.

riferimento alla singola disposizione di cui bisogna verificare l'eventuale efficacia diretta. È pacifico che la direttiva 94/19 favorisce anche gli interessi dei depositanti; ma ciò, in definitiva, non è di per sé un elemento decisivo, tra l'altro in quanto una direttiva può perseguire anche una pluralità di scopi. Il che è vero anche per la direttiva 94/19, come dimostrano i suoi numerosi 'considerando'.

60. Secondo una costante giurisprudenza, «in tutti i casi in cui talune disposizioni di una direttiva appaiano, sotto il profilo sostanziale, incondizionate e sufficientemente precise, i singoli possono farle valere dinanzi ai giudici nazionali nei confronti dello Stato, sia che questo non abbia recepito tempestivamente la direttiva nel diritto nazionale, sia che l'abbia recepita in modo inadeguato» [20].

61. A tal proposito occorre innanzi tutto segnalare che il giudice a quo, nell'ordinanza di rinvio, ha accertato in termini espressi che la direttiva 94/19, alla data cui si riferiscono i fatti della causa principale, non era stata ancora recepita nel diritto tedesco.

20 — V., in tal senso, sentenze 19 gennaio 1982, causa 8/81, Becker (Racc. pag. 53, punto 25), 8 ottobre 1987, causa 80/86, Kolpinghuis Nijmegen (Racc. pag. 3969, punto 7), 22 giugno 1989, causa 103/88, Fratelli Costanzo (Racc. pag. 1839, punto 29), 25 maggio 1993, causa C-193/91, Mohsche (Racc. pag. I-2615, punto 17), nonché 26 settembre 2000, causa C-134/99, IGI (Racc. pag. I-7717, punto 36).

62. Rimane pertanto da verificare se le controverse disposizioni della direttiva siano, sotto il profilo sostanziale, incondizionate e sufficientemente precise, in modo tale che i singoli possano farle valere nei confronti dello Stato.

a) Art. 7 della direttiva 94/19

63. A proposito della disposizione di cui all'art. 7 della direttiva 94/19, richiamata nella prima questione pregiudiziale, si deve osservare, in primo luogo, che la sua efficacia diretta non è contestata e, in secondo luogo, che essa non è oggetto del presente procedimento pregiudiziale. Infatti, il diritto previsto nella suddetta disposizione è già stato riconosciuto nel procedimento a quo e la convenuta è stata condannata sulla base di tale riconoscimento.

64. Occorre segnalare, d'altro canto, che l'art. 7 disciplina il diritto ad ottenere determinate garanzie, ma non contiene alcun riferimento alle misure di vigilanza che costituiscono l'oggetto della prima questione pregiudiziale.

b) Art. 3, n. 1, della direttiva 94/19

65. Un analogo discorso vale per l'art. 3, n. 1, della direttiva 94/19. Tale disposizione,

infatti, prevede essenzialmente l'obbligo per gli Stati membri di provvedere affinché sul loro «territorio vengano istituiti e ufficialmente riconosciuti uno o più sistemi di garanzia dei depositi». Tale norma autorizza inoltre gli Stati membri ad esonerare, a determinate condizioni, un ente creditizio dall'obbligo di aderire ad un sistema di garanzia dei depositi.

66. L'art. 3, n. 1, della direttiva, tuttavia, non contiene alcuna disposizione concretamente relativa alle misure di vigilanza, oggetto della prima questione pregiudiziale. Disposizioni ad esse relative si trovano, invece, nei restanti numeri dell'art. 3 della direttiva 94/19.

67. Si deve pertanto intendere la prima questione pregiudiziale nel senso che con essa si chiede se le disposizioni dell'art. 3, nn. 2-5, della direttiva 94/19 conferiscano a un soggetto il diritto a che le competenti autorità attuino le misure ivi previste.

c) Art. 3, nn. 2-5, della direttiva 94/19

68. A questo punto, prima di procedere a verificare se le disposizioni della direttiva in tema di vigilanza qui rilevanti siano incondizionate e sufficientemente precise, desidero richiamare un ulteriore problema.

69. È evidente, senza che ciò necessiti di una specifica dimostrazione, che le disposizioni dell'art. 3, nn. 2-5, della direttiva 94/19, poiché disciplinano i requisiti per l'autorizzazione e la materia dei controlli, possono produrre, di regola, un aggravamento della situazione degli enti creditizi, qualora si riconosca loro un'efficacia diretta. Occorre, pertanto, chiedersi se anche le disposizioni delle direttive che producono un aggravamento a carico di alcuni soggetti con effetto positivo verso terzi possano avere efficacia diretta cosicché un soggetto possa farle valere dinanzi ai giudici nazionali.

70. Tale problema può tuttavia considerarsi ampiamente chiarito dopo la sentenza nella causa Großkrotzenburg [21]. In tale causa era stata posta la questione dell'efficacia diretta delle disposizioni di una direttiva in materia d'ambiente [22], in base alle quali si deve tener conto dei risultati della valutazione dell'impatto ambientale in occasione del procedimento per la concessione dell'autorizzazione alla realizzazione di determinati impianti. Tale condizione può creare difficoltà al

21 — Sentenza 11 agosto 1995, causa C-431/92, Wärmekraftwerk Großkrotzenburg (Racc. pag. I-2189).

22 — Direttiva del Consiglio 27 giugno 1985, 85/337/CEE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (GU L 175, pag. 40).

gestore degli impianti. La Corte ha ammesso l'efficacia diretta di tali disposizioni della direttiva, senza subordinarlo ad altri requisiti — a parte quello della sufficiente determinatezza.

71. La sentenza della Corte deve pertanto essere intesa nel senso che le disposizioni di una direttiva esplicano effetti diretti anche nell'ipotesi in cui aggravino la situazione di terzi [23].

72. Una norma di una direttiva è, sotto il profilo sostanziale, incondizionata se sancisce un obbligo non soggetto ad alcun presupposto materiale né subordinato, per quanto riguarda la sua osservanza, ossia i suoi effetti, all'emanazione di alcun atto costitutivo da parte delle istituzioni della Comunità o degli Stati membri [24].

73. Al contrario, una norma di una direttiva è sufficientemente precisa se disciplina in via generale ed univocamente determinati vantaggi, segnatamente quelli relativi all'ambito sostanziale cui si applica la relativa disciplina e alla sfera dei soggetti beneficiari [25]. Inoltre, la determinatezza dell'ambito di validità oggettivo e soggettivo della disposizione di una direttiva dipende dalla esaustività della disciplina. La Corte [26] ritiene che una disciplina presenti una siffatta «completezza» quando le relative disposizioni possono essere applicate senza bisogno di alcuna ulteriore misura attuativa da parte degli Stati membri.

74. Procedo ora all'esame delle disposizioni relative alle misure di vigilanza [27] per verificare se esse siano incondizionate e sufficientemente precise [28].

75. Con riferimento a tutte le disposizioni oggetto d'esame, vale a dire quelle di cui ai nn. 2-5 dell'art. 3 della direttiva 94/19, si deve constatare che esse disciplinano esclusivamente i rapporti tra l'ente creditizio interessato, le autorità e il sistema di garanzia. Nessuna di tali norme concerne i rapporti giuridici dei depositanti con il

23 — V. Epiney, «Unmittelbare Anwendbarkeit und objektive Wirkung von Richtlinien», in *Deutsches Verwaltungsblatt* 1996, pag. 433 (in part., pag. 437).

24 — Sentenze 4 dicembre 1974, causa 41/74, Von Duyn (Racc. pag. 1337, punti 13 e segg.), 3 aprile 1968, causa 28/67, Molkerei-Zentrale Westfalen/Lippe (Racc. pag. 191), nonché 23 febbraio 1994, causa C-236/92, Regione Lombardia (Racc. pag. I-483).

25 — Sentenza 19 gennaio 1982, causa 8/81 (cit. alla nota 20, punto 27).

26 — Sentenza 12 maggio 1987, cause riunite 372/85 - 374/85, Trän e a. (Racc. pag. 2141, punto 25).

27 — Sull'efficacia diretta di disposizioni di direttive relative alla vigilanza nel settore creditizio ed assicurativo, v. Gratias, *Staatshaftung für fehlerhafte Banken- und Versicherungsaufsicht im Europäischen Binnenmarkt*, 1999, pagg. 150 e segg.; Schenke/Ruthig, «Amtshaftungsansprüche von Bankkunden», in *Neue Juristische Wochenschrift* 1994, pag. 2324.

28 — V. Jarass, «Voraussetzungen der innerstaatlichen Wirkung des EG-Rechts», in *Neue Juristische Wochenschrift* 1990, pag. 2420 (in part. pagg. 2422 e segg.); Winter, «Direktwirkung von EG-Richtlinien», in *DeutschesVerwaltungsblatt* 1991, pag. 657; Augi/Baratella, «Neue Entwicklungen in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zur direkten Anwendbarkeit von Gemeinschaftsrichtlinien», in *The European Legal Forum*, 2000, pag. 83 e seg.; Jiménez-Blanco Carrillo de Albornoz, «De nuevo sobre el efecto de las directivas», in *Noticias de la Unión Europea* 2002, pag. 115; Colgan, «Triangular situations: the coup de grâce for the denial of horizontal direct effect of Community directives», in *European public law* 2002, pag. 545; Edward, *Direct effect: muyth, mess or mystery?*, 2002, pag. 215.

proprio ente creditizio, con le autorità o con il sistema di garanzia. Le disposizioni in parola disciplinano una serie di poteri e doveri degli enti creditizi, delle autorità e dei sistemi di garanzia, ma non diritti o obblighi dei depositanti.

76. Si deve inoltre sottolineare che le misure di vigilanza, sia in generale, sia in particolare quelle previste dai nn. 2-5 dell'art. 3, non tengono conto dell'interesse dei depositanti, tanto meno poi dell'interesse dei depositanti del singolo ente creditizio interessato. Le misure di vigilanza mirano all'adempimento degli obblighi da parte degli enti creditizi. Prima di adottare misure di vigilanza, si deve procedere ad un complesso confronto di una pluralità di interessi, nell'ambito del quale può anche risultare che gli interessi di determinati depositanti siano in conflitto con quelli di altri depositanti o con determinati interessi pubblici. In via di principio, l'esigenza di tutelare anche altri interessi oltre a quelli dei depositanti — ad esempio, l'interesse all'efficienza del settore creditizio — esclude addirittura che si prendano in considerazione solo gli interessi dei depositanti.

77. Ciò considerato, il riconoscimento di diritti di singoli soggetti, vale a dire dei depositanti, presupporrebbe che costoro possano far valere anche interessi diversi dai propri, vale a dire anche interessi della collettività. Tuttavia, i diritti dei singoli vengono riconosciuti solo quando si tratta di tutelare interessi giuridicamente rilevanti dei soggetti direttamente coinvolti. Un riconoscimento di diritti oltre tali limiti implicherebbe la possibilità di proporre azioni popolari. Ma ciò non corrisponde al principio comunitario dell'efficacia diretta delle direttive.

78. Ai sensi dell'art. 3, n. 2, le autorità competenti adottano, in cooperazione con il sistema di garanzia, le «misure appropriate» [29], comprese eventuali sanzioni, al fine di garantire che l'ente creditizio adempia i propri obblighi.

79. Non ho alcun dubbio sul fatto che l'art. 3, n. 2, della direttiva 94/19 non sia, sotto il profilo sostanziale, una disposizione incondizionata. Ciò risulta già dalla sua formulazione, in base alla quale le autorità competenti sono tenute ad adottare, in unione al sistema di garanzia, le «misure appropriate». In tal modo si concede alle autorità competenti e ai sistemi di garanzia un rilevante potere discrezionale, incompatibile con la necessità che la disposizione sia incondizionata sotto il profilo sostanziale. Poiché il contenuto di queste «misure appropriate» necessita di un'ulteriore specificazione, manca pure una sufficiente determinatezza dell'obbligo.

29 — In precedenza, sull'efficacia diretta correlata a tale profilo, v. sentenza nella causa C-236/92 (cit. alla nota 24).

80. Passando poi all'art. 3, n. 3, della direttiva 94/19, il sistema di garanzia — ove il singolo ordinamento nazionale lo consenta — «può», con l'espresso consenso delle autorità competenti, notificare con non meno di dodici mesi di anticipo la propria intenzione di escludere l'ente creditizio dal sistema. Inoltre il sistema di garanzia «può» anche procedere all'esclusione dell'ente creditizio.

81. Anche questa disposizione è subordinata a condizioni, in quanto l'eventuale esclusione è ancora una volta rimessa alla discrezionalità («può») del sistema di garanzia dei depositi interessato e necessita, altresì, dell'espresso consenso dell'autorità competente. Peraltro, l'efficacia dell'esclusione è subordinata a quanto previsto nel singolo ordinamento nazionale sicché, anche dopo il recepimento nel diritto interno della direttiva 94/19, viene riconosciuto un ampio potere discrezionale agli Stati membri. Ma il rinvio al diritto nazionale comporta altresì che la disposizione sia priva di sufficiente determinatezza in quanto per la sua efficacia risultano necessarie ulteriori misure d'attuazione da parte degli Stati membri.

82. La disposizione di cui all'art. 3, n. 4, della direttiva 94/19 si differenzia dalle altre in quanto in essa i depositanti vengono quanto meno menzionati. Tuttavia, anche la previsione, ivi contenuta, dell'autorizzazione, per gli enti creditizi, ad accettare depositi non muta il fatto che pure il n. 4 disciplina soltanto la facoltà degli enti creditizi (di accettare depositi) e quella delle autorità (di dare il proprio consenso), e non i diritti dei depositanti.

83. In modo analogo al n. 3, anche il n. 4 rinvia all'ordinamento nazionale. Ai sensi del n. 4, un ente creditizio escluso da un sistema di garanzia dei depositi «può», con l'espresso consenso delle autorità competenti che hanno rilasciato l'autorizzazione, (...) «continuare ad accettare depositi». Poiché anche questa disposizione ruota intorno al concetto espresso dal verbo «può», e la sua efficacia è subordinata al consenso delle competenti autorità, essa non può essere considerata, sotto il profilo sostanziale, incondizionata e sufficientemente determinata.

84. Il medesimo discorso non può non valere, infine, anche per l'art. 3, n. 5, della direttiva 94/19, il quale si ricollega ai nn. 3 e 4.

85. Alla luce delle considerazioni finora svolte ritengo, in conclusione, che l'art. 3, nn. 2-5, della direttiva 94/19 non conferisca al depositante il diritto a che le autorità competenti attuino le misure previste all'art. 3, nn. 2-5.

2. Responsabilità a carico dello Stato membro

86. Con la seconda parte della prima questione pregiudiziale il Bundesgerichtshof desidera essenzialmente sapere se sia configurabile il diritto di un soggetto ad essere indennizzati dallo Stato per i danni subiti a causa dell'asserita omissione, da parte del Bundesaufsichtsamt, delle misure previste all'art. 3, nn. 2-5, della direttiva 94/19 [30].

87. A questo proposito è opportuno sottolineare che nel presente procedimento non si tratta di verificare se un recepimento o un'applicazione scorretti dell'art. 7 della direttiva 94/19 possano generare una responsabilità a carico dello Stato.

88. Occorre, prima di tutto, ribadire che, in base ad una costante giurisprudenza, uno Stato membro risponde per i danni subiti dai soggetti per effetto di violazioni del diritto comunitario, imputabili allo Stato. Tra le possibili violazioni figura anche l'attuazione scorretta di direttive [31]. A tal proposito, il fatto che la norma violata non sia produttiva di effetti diretti non impedisce, in linea di principio, l'insorgere del diritto al risarcimento [32].

89. Con specifico riferimento all'ipotesi di violazione degli obblighi di recepimento di una direttiva, la Corte menziona tre condizioni [33] alle quali è subordinata l'insorgenza di un diritto all'indennizzo a carico dello Stato: la norma giuridica violata deve essere preordinata a conferire diritti ai singoli; la violazione deve essere sufficientemente grave e manifesta; tra la violazione degli obblighi incombenti allo Stato ed il danno deve esistere un nesso causale diretto [34].

90. In base ad una giurisprudenza ormai consolidata, l'applicazione dei criteri che consentono di stabilire la responsabilità degli Stati membri per danni subiti dai soggetti per effetto di violazioni del diritto comunitario deve essere operata, in linea di principio, dai giudici nazionali sulla base delle indicazioni fornite dalla Corte [35].

30 — V. Gratias, «Zur staatshaftungsrechtlichen Relevanz der verspäteten Umsetzung der EG-Einlegerschutzrichtlinie und zur Rechtmäßigkeit des § 6 IV KWG», in *Neue Juristische Wochenschrift*, 2000, pag. 786; Gratias (cit. alla nota 27).

31 — V. sentenze 26 marzo 1996, causa C-392/93, British Telecommunications (Racc. pag. I-1631), 8 ottobre 1996, cause riunite C-178/94, C-179/94 e da C-188/94 a C-190/94, Dillenkofer e a. (Racc. pag. I-4845), 17 ottobre 1996, cause riunite C-283/94, C-291/94 e C-292/94, Denkavit e a. (Racc. pag. I-5063), 10 luglio 1997, cause riunite C-94/95 e C-95/95, Bonifaci e a. e Berto e a. (Racc. pag. I-3969), 24 settembre 1998, causa C-319/96, Brinkmann (Racc. pag. I-5255), nonché 15 giugno 1999, causa C-140/97, Rechberger e a. (Racc. pag. I-3499).

32 — V. sentenze 5 marzo 1996, cause riunite C-46/93 e C-48/93, Brasserie du Pêcheur e Factortame (Racc. pag. I-1029, punti 18-22), e 4 dicembre 1997, causa C-97/96, Daihatsu-Händler (Racc. pag. I-6843, punto 25).

33 — V. Jarass, «Haftung für die Verletzung von EU-Recht durch nationale Organe und Amtsträger», in *Neue Juristische Wochenschrift*, 1994, pag. 881.

34 — V. sentenza 19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90, Francovich e Bonifaci e a. (Racc. pag. I-5357, punto 40) e sentenza nella causa C-319/96 (cit. alla nota 31, punto 24).

35 — Sentenze nelle cause riunite C-46/93 e C-48/93 (cit. alla nota 32, punti 55-57), nella causa C-392/93 (cit. alla nota 31, punto 41), nelle cause riunite C-283/94, C-291/94 e C-292/94 (cit. alla nota 31, punto 49), nonché 1° giugno 1999, causa C-302/97, Konle (Racc. pag. I-3099, punto 58) e 30 settembre 2003, causa C-224/01, Köbler (Racc. pag. I-10239, punto 100).

91. In linea di principio [36] spetta al giudice nazionale valutare se sussistano nel caso concreto le condizioni per l'insorgere della responsabilità in capo agli Stati membri per violazione del diritto comunitario. Tuttavia, è conforme alla prassi corrente della Corte [37] verificare, nel caso concreto, la sussistenza delle condizioni per affermare la responsabilità a carico dello Stato membro, qualora essa disponga di tutti gli elementi a tal fine necessari.

92. Poiché la Corte, nel presente caso, dispone di tutte le informazioni necessarie, propongo alla Corte di procedere ad una definitiva valutazione delle predette condizioni.

93. Peraltro, occorre ribadire che il fatto che l'asserita violazione concerna l'omissione di misure di vigilanza di per sé non esclude la responsabilità a carico dello Stato. È invece decisivo verificare se risultino soddisfatte le predette condizioni individuate dalla giurisprudenza.

a) Conferimento di diritti ai singoli soggetti

94. In relazione ai fatti in esame, occorre prima di tutto verificare se l'art. 3, nn. 2-5, della direttiva 94/19 abbia lo scopo di conferire diritti ai singoli soggetti.

95. A mio parere, le disposizioni di cui all'art. 3, nn. 2-5, della direttiva 94/19 sono destinate semplicemente a garantire un elevato livello di funzionalità ed effettività ai sistemi di garanzia dei depositi, prescritti dall'art. 3, n. 1. Tali disposizioni, tuttavia, non fanno diretto riferimento ai singoli depositanti che, al contrario di quanto avviene nell'art. 7, n. 1, della direttiva 94/19, non vengono menzionati nelle predette disposizioni quali destinatari della disciplina ivi prevista [38].

96. Risulta, invece, già dal disposto letterale delle suddette norme che esse disciplinano esclusivamente i rapporti giuridici tra le competenti autorità o i sistemi di garanzia, da una parte, e gli enti creditizi, dall'altra. Come è stato correttamente rilevato in alcune delle osservazioni presentate alla Corte, la tesi contraria condurrebbe ad una paralisi dell'attività di vigilanza delle autorità competenti, le quali potrebbero diventare bersaglio di onerose richieste risarcitorie.

97. Peraltro, il ventiquattresimo 'considerando' della direttiva 94/19 conferma che

36 — Sentenze nella causa C-392/93 (cit. alla nota 31, punto 41), e nelle cause riunite C-283/94, C-291/94 e C-292/94 (cit. alla nota 31, punto 49).

37 — V., ad esempio, sentenze nella causa C-392/93 (cit. alla nota 31, punti 41 e segg.), nelle cause riunite C-283/94, C-291/94 e C-292/94 (cit. alla nota 31, punti 49 e segg.), e nella causa C-224/01 (cit. alla nota 35, punti 101 e segg.).

38 — V., sui benefici prodotti in capo ai singoli in via riflessa e di mero fatto, Ukrow, *Richterliche Rechtsfortbildung durch den EuGH*, 1995, pag. 292.

attraverso le disposizioni relative alle misure di vigilanza non vengono creati diritti in capo ai singoli soggetti. In base ad esso, «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» [39].

98. Inoltre, il contenuto delle disposizioni di cui all'art. 3, nn. 2-5, della direttiva 94/19 non è comunque determinabile. Come ho già accennato, l'esercizio dei poteri conferiti dall'art. 3, nn. 2-5, alle autorità competenti comporta un'ampia discrezionalità.

99. In merito al quantum del risarcimento, l'art. 7, n. 1, della direttiva 94/19 espressamente prevede che «il totale dei depositi del medesimo depositante sia coperto fino ad un importo di ECU 20 000». È questo il limite massimo in caso di corretta attuazione nel diritto interno della direttiva 94/19.

100. In caso di scorretto recepimento o applicazione di una direttiva (o di una sua singola disposizione), i danneggiati devono essere posti soltanto nelle condizioni in cui si sarebbero trovati se non ci fosse stata tale violazione. Il diritto comunitario, quindi, non impone un risarcimento che vada oltre il predetto limite. Ciò induce a negare un diritto al risarcimento per importi superiori a quanto previsto dall'art. 7, n. 1, della direttiva 94/19 [40].

101. Sulla base di tali considerazioni, ritengo, in conclusione, che l'art. 3, nn. 2-5, della direttiva 94/19 non conferisca diritti ai singoli soggetti. Per l'ipotesi in cui la Corte dovesse pervenire ad una diversa conclusione, analizzerò in subordine anche le ulteriori condizioni da cui dipende il riconoscimento della responsabilità a carico degli Stati membri.

b) Violazione del diritto sufficientemente grave e manifesta

102. In primo luogo si deve rilevare che non ogni violazione del diritto comunitario fa di per sé sorgere un diritto all'indennizzo. È invece necessario che la violazione del diritto comunitario sia sufficientemente grave e manifesta. A tal proposito è dubbio se anche

39 — Il corsivo è mio.

40 — V., in questo senso, Deckert, «Zur Haftung des Mitgliedstaates bei Verstößen seiner Organe gegen europäisches Gemeinschaftsrecht», in *Europarecht*, 1997, pagg. 230 e seg.

dopo la più recente giurisprudenza [41] assuma ancora rilievo il fatto che uno Stato membro disponga o meno di un ampio potere discrezionale. Ma quand'anche si continui a riconoscere rilievo all'ampiezza del potere discrezionale, dalla giurisprudenza della Corte risulta che uno Stato membro, il quale, «entro il termine fissato» da una direttiva, «non prenda alcuno dei provvedimenti», «viola, in modo grave e manifesto, i limiti posti all'esercizio dei suoi poteri» [42].

103. Ai sensi dell'art. 14, n. 1, della direttiva 94/19, gli Stati membri dovevano mettere in vigore le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva stessa entro il 1° luglio 1995. La Repubblica federale di Germania, tuttavia, non ha recepito la direttiva 94/19 entro tale termine.

104. In un caso così evidente di mancata attuazione di una direttiva, non è quindi necessario procedere all'esame di ulteriori elementi, come il grado di chiarezza e di precisione della norma violata, l'ampiezza del potere discrezionale che la norma violata riserva alle autorità nazionali, la volontarietà del fatto, la scusabilità o l'inescusabilità di un eventuale errore di diritto, la circostanza che la condotta di un organo comunitario abbia potuto concorrere all'omissione, all'adozione o al mantenimento di misure o prassi nazionali contrarie al diritto comunitario.

c) Nesso causale diretto

105. L'ultima condizione che deve sussistere per ammettere il diritto all'indennizzo è la presenza di un nesso causale diretto tra la violazione da parte dello Stato e il pregiudizio subito dal danneggiato. Anche per tale aspetto è competente in primo luogo, nel caso concreto, il giudice nazionale; tuttavia la Corte, qualora disponga di informazioni sufficienti, può fornire indicazioni al giudice nazionale o può addirittura prendere una decisione definitiva.

106. A mio parere, il giudice nazionale deve qui decidere non solo se, in caso di tempestiva attuazione della direttiva, sarebbero state effettivamente adottate misure di vigilanza ai sensi dell'art. 3, nn. 2-5, della direttiva 94/19, ma anche se esse avrebbero evitato la perdita dei depositi.

41 — V., sul punto, sentenza 18 gennaio 2001, causa C-150/99, Stockholm Lindöpark (Racc. pag. I-493, punto 39), e sentenza nella causa C-224/01 (cit. alla nota 35). Per contro, un esplicito richiamo al potere discrezionale si rinviene nella sentenza 2 aprile 1998, causa C-127/95, Norbrook Laboratories (Racc. pag. I-1531, punto 109), nella sentenza nella causa C-140/97 (cit. alla nota 31, punto 51), e nelle sentenze 4 luglio 2000, causa C-424/97, Haim (Racc. pag. I-5123, punto 38), e 28 giugno 2001, causa C-118/00, Larsy (Racc. pag. I-5063, punto 38).

42 — Sentenze nelle cause riunite C-6/90 e C-9/90 (cit. alla nota 34, punto 44), e nelle cause riunite C-178/94, C-179/94 e da C-188/94 a C-190/94 (cit. alla nota 31, punto 26).

107. Dato che, come ha esposto la Commissione, il Bundesaufsichtsamt ha adottato, nel 1991 e nel 1995, misure di vigilanza nei confronti della BVH senza che ciò abbia evitato il fallimento della banca e la conseguente perdita dei depositi, nutro dubbi sull'effettiva sussistenza di un nesso causale diretto.

108. Sulla base delle considerazioni qui svolte, risulta che il depositante non può pretendere il risarcimento del danno, causato da un inadempimento delle autorità competenti, che ecceda l'importo indicato all'art. 7, n. 1, della direttiva 94/19.

## VII — Sulla seconda questione pregiudiziale

### A — *Principali argomenti sottoposti all'attenzione della Corte*

109. Il *sig. Paul e altri* ritengono che dalle direttive richiamate nella seconda questione pregiudiziale si possa desumere il diritto dei depositanti a che le autorità competenti siano tenute ad attuare misure di vigilanza nell'interesse dei depositanti stessi, in quanto nel loro complesso le direttive menzionate sarebbe rivolte alla tutela dei terzi e per di più fornirebbero un ausilio nell'interpretazione della direttiva 94/19. Il legislatore comunitario, d'altro canto, attraverso le menzionate direttive avrebbe creato un sistema sempre più fitto di disposizioni in materia di vigilanza creditizia, che si presenta ormai come un corpo normativo compiuto. Quand'anche ulteriori direttive relative alla vigilanza creditizia non fossero rivolte alla tutela dei terzi, esse si inserirebbero comunque in tale corpo normativo compiuto. Pertanto, a parere del sig. Paul e altri, la direttiva 94/19 non costituisce una disciplina speciale e tassativa per tutte le ipotesi di indisponibilità dei depositi.

110. Per contro, il *governo portoghese* ritiene che la direttiva 94/19 stabilisca, con norma speciale e tassativa, la misura massima di tutela alla quale un soggetto possa aspirare nei confronti dello Stato o del corrispondente sistema nel settore della vigilanza creditizia. Né dalla direttiva 94/19, né da altre direttive si desumerebbe un diritto individuale di singoli soggetti alla vigilanza o all'adozione di determinate misure di vigilanza da parte delle autorità competenti. Nemmeno il richiamo alla tutela dei risparmiatori o dei depositanti, che compare nei 'considerando' o nelle disposizioni delle direttive menzionate nella questione pregiudiziale, potrebbe essere inteso nel senso che i loro interessi siano stati presi in considerazione, in via diretta ed individuale, all'interno di tali direttive.

111. Il *governo tedesco*, il *governo del Regno Unito* e il *governo italiano* condividono essenzialmente l'opinione del *governo portoghese*.

112. A parere del governo tedesco, le direttive menzionate nella seconda questione pregiudiziale mirano semplicemente ad uniformare le caratteristiche fondamentali dei sistemi nazionali di vigilanza creditizia, al fine di garantire la libera prestazione dei servizi e la libertà di stabilimento e, quindi, di realizzare un mercato interno dei servizi

creditizi uniforme. Agli obblighi degli Stati membri non corrisponderebbero diritti in capo ai singoli soggetti. Poiché le menzionate direttive non avrebbero efficacia diretta, una siffatta efficacia non potrebbe scaturire nemmeno da un cosiddetto «reticolo di direttive».

113. Il *governo spagnolo*, il quale nella sostanza aderisce a questa tesi, sottolinea che in nessun caso si potrebbero desumere diritti soggettivi dai 'considerando' delle direttive.

114. Il *governo del Regno Unito* sottolinea che, a differenza dell'art. 7, nn. 1 e 6, della direttiva 94/19, nessuna delle direttive richiamate nella questione pregiudiziale fa sorgere in capo ai depositanti un diritto al risarcimento del danno. Le misure di vigilanza sarebbero rivolte ad una pluralità di scopi, per cui talora si dovrebbe tener conto di interessi tra loro confliggenti.

115. A parere del *governo italiano*, dagli scopi perseguiti con le direttive di coordinamento del settore creditizio non deriva che si debbano conferire diritti ai depositanti bensì, semplicemente, che si debbano realizzare le condizioni normative minime per un corretto funzionamento del mercato comunitario dei servizi creditizi. Anche il governo italiano richiama la giurisprudenza della Corte [43], secondo la quale dagli scopi programmaticamente individuati nei 'considerando' non si possono desumere posizioni giuridiche soggettive. Da una analisi completa delle direttive risulterebbe che la tutela dei risparmiatori, a parte determinate ipotesi eccezionali, costituirebbe sempre soltanto un aspetto della generale finalità perseguita con la relativa disciplina, senza che siano stati concessi specifici diritti ai risparmiatori o addirittura imposti determinati obblighi a loro vantaggio.

116. Il *governo irlandese*, nella sue osservazioni scritte, richiama i 'considerando' della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 20 marzo 2000, 2000/12/CE, relativa all'accesso all'attività degli enti creditizi ed al suo esercizio [44], che enunciano basilari principi in materia di vigilanza creditizia, segnatamente il divieto di discriminazioni e la creazione di condizioni di uguaglianza nella concorrenza. Il regime istituito con la direttiva 2000/12 non consentirebbe proprio di comprendere il motivo per cui le disposizioni delle direttive menzionate nella seconda questione pregiudiziale avrebbero conferito diritti ai risparmiatori e ai depositanti.

117. Per i profili di diritto comunitario coinvolti, la direttiva 94/19 conterrebbe una disciplina speciale e tassativa per i sistemi di garanzia dei depositi. Essa tuttavia non conterrebbe una disciplina comunitaria tassativa per l'ipotesi di indisponibilità dei

43 — Sentenza 13 novembre 1990, causa C-106/89, Marleasing SA (Racc. pag. I-4135).

44 — GU L 126, pag. 1.

depositi, ma imporrebbe semplicemente agli Stati membri di assicurare un livello minimo di armonizzazione nella garanzia dei depositi.

118. Secondo la *Commissione*, infine, né dalla lettera, né dalla ratio e dagli scopi delle direttive menzionate nell'ordinanza di rinvio, considerate singolarmente o nel loro complesso, risulta un diritto soggettivo del depositante all'adozione di misure di vigilanza. Una valutazione congiunta delle direttive in parola andrebbe esclusa già per il motivo che gli Stati membri non possono essere costretti a verificare se ed eventualmente quali finalità si prefiggano tali direttive.

B — *Valutazione*

119. Nella prima parte della seconda questione pregiudiziale il Bundesgerichtshof desidera sapere se determinate direttive, ivi richiamate, da sole o congiuntamente, concedano al depositante il diritto di esigere misure di vigilanza dalle competenti autorità dello Stato membro, ovvero se la direttiva 94/19 contenga una disciplina speciale che regola in via tassativa tutte le ipotesi di indisponibilità dei depositi.

120. Il Bundesgerichtshof chiede, in secondo luogo, se determinate direttive, da esso espressamente indicate, offrano un ausilio interpretativo per risolvere la prima questione.

1. Prima parte della seconda questione pregiudiziale

a) Prima direttiva di coordinamento

121. La prima direttiva di coordinamento persegue semplicemente l'obiettivo — come risulta dal suo secondo 'considerando' — di facilitare l'accesso all'attività degli enti creditizi ed il suo esercizio, eliminando le differenze più sensibili tra le legislazioni degli Stati membri per quanto riguarda il regime al quale detti enti sono sottoposti. In sostanza, la prima direttiva di coordinamento, da una parte, impone agli Stati membri l'obbligo di rilasciare autorizzazioni in favore degli enti creditizi, dall'altra stabilisce le condizioni minime alle quali siffatte autorizzazioni vanno subordinate.

122. Come risulta dalla giurisprudenza della Corte[45], «la [prima] direttiva [di coordinamento] costituisce solo una prima tappa nella realizzazione di un mercato comune

45 — V. sentenza 7 aprile 1987, causa 166/85, Bullo e Bonivento (Racc. pag. 1583, punto 7).

degli enti creditizi che ha, in particolare, come scopo finale di facilitare il controllo globale di un ente creditizio che opera in vari Stati membri».

123. Già dallo scopo della prima direttiva di coordinamento risulta che a un soggetto non viene concesso alcun diritto all'attuazione di misure di vigilanza, in quanto con questa direttiva vengono semplicemente poste le basi comuni per una procedura d'autorizzazione degli enti creditizi.

124. Ma anche dal dato testuale della prima direttiva di coordinamento non si desume alcun diritto del singolo soggetto all'attuazione di misure di vigilanza, comunque siano esse strutturate, in quanto nella direttiva mancano sul punto disposizioni incondizionate e sufficientemente precise che i depositanti possano far valere dinanzi ai giudici nazionali. È ben vero che, in base al quarto 'considerando' della direttiva, «i lavori di coordinamento in materia di enti creditizi devono applicarsi, sia per proteggere il risparmio sia per creare le condizioni di uguaglianza nella concorrenza tra tali enti, a tutti questi ultimi», tuttavia da tale affermazione non scaturiscono affatto diritti a favore del singolo soggetto, tanto più che si tratta semplicemente di un 'considerando', e non di una concreta disposizione della direttiva. Peraltro, nel citato 'considerando' la tutela dei depositanti non assume un rilievo autonomo ma viene menzionata in correlazione con altri obiettivi, segnatamente la creazione di condizioni di uguaglianza nella concorrenza.

b) Seconda direttiva di coordinamento

125. La seconda direttiva di coordinamento — al pari della prima direttiva di coordinamento, da essa modificata — coordina le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti l'accesso all'attività degli enti creditizi e il suo esercizio.

126. Le disposizioni richiamate nella questione pregiudiziale dal Bundesgerichtshof hanno essenzialmente per oggetto la precisa regolamentazione delle condizioni cui è subordinata l'autorizzazione. Tuttavia, in questa direttiva concreti elementi a supporto della tutela dei depositanti emergono soltanto dai 'considerando' o in correlazione con la libertà di stabilimento o la libera prestazione dei servizi, senza che tali elementi trovino poi riscontro in previsioni normative. Così, in base all'undicesimo 'considerando', «l'armonizzazione di alcuni servizi finanziari e di alcuni servizi in materia di investimenti è perseguita, nei limiti del necessario, mediante atti comunitari specifici, aventi, in particolare, l'obiettivo di assicurare la protezione dei consumatori e degli investitori».

127. Per motivi analoghi a quelli visti in relazione alla prima direttiva di coordinamento, anche la seconda direttiva di coordinamento non conferisce a un soggetto il

diritto a che le autorità competenti attuino misure di vigilanza e rispondano in caso di loro inadempimento.

dell'attività di detti enti e di proteggere il risparmio». Anche la direttiva sui fondi propri, pertanto, non può costituire la fonte di un diritto, per i singoli soggetti, all'attuazione di misure di vigilanza, giacché un siffatto diritto non può essere desunto da meri 'considerando'; per di più indeterminati sotto il profilo sostanziale.

c) Direttiva sui fondi propri

128. La direttiva sui fondi propri costituisce una necessaria integrazione della seconda direttiva di coordinamento, in quanto quest'ultima presuppone una regolamentazione dei fondi propri. La direttiva sui fondi propri, da un lato, attraverso la fissazione di parametri minimi per il patrimonio di garanzia, persegue l'obiettivo di assicurare la stabilità del settore creditizio; dall'altro lato, attraverso l'armonizzazione delle norme in materia di vigilanza creditizia, intende realizzare condizioni di uguaglianza nella concorrenza per gli enti creditizi autorizzati.

129. Nelle disposizioni della direttiva sui fondi propri richiamate dal Bundesgerichtshof, tuttavia, non si rinviene alcun riferimento al fatto che un soggetto possa far valere un diritto all'attuazione di misure di vigilanza. Infatti, solo nel primo 'considerando' si accenna alla tutela dei risparmiatori. In base al citato 'considerando', «norme di base comuni per i fondi propri degli enti creditizi costituiscono uno strumento importante per la messa in opera di un mercato interno nel settore creditizio, dato che i fondi propri consentono di assicurare la continuità

d) Direttiva 95/26

130. La direttiva 95/26, la cui emanazione fu sollecitata dall'impressione suscitata dal tracollo della Bank of Credit and Commerce International (BCCI), modifica una serie di direttive, tra cui la prima e la seconda direttiva di coordinamento. Essa rende più rigorosi i requisiti per il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività e rafforza gli strumenti per il trasferimento delle informazioni ai principali organi di vigilanza.

131. La direttiva 95/26 è rivolta, ai sensi del suo quindicesimo 'considerando', alla «tutela dei clienti».

132. A tal proposito si deve tener presente l'efficacia, a livello generale limitata, dei 'considerando'. Tale efficacia non è così ampia che un soggetto possa desumere diritti

da uno o più 'considerando'. Per far sorgere un diritto in capo a un soggetto, è necessaria una norma nella parte dispositiva della direttiva che soddisfi, altresì, i requisiti cui è subordinata la produzione di effetti diretti.

133. In nessun caso, comunque, l'efficacia diretta di una direttiva, nella fattispecie la direttiva 94/19, può dipendere dai 'considerando' di un'altra direttiva, nel caso di specie la direttiva 95/26.

134. In base alle predette considerazioni ritengo, in conclusione, che la direttiva 94/19 costituisca una disciplina speciale e tassativa per tutte le ipotesi di indisponibilità dei depositi, tanto più che solo questa direttiva concede espressamente ai depositanti, ai sensi dell'art. 7, nn. 1 e 6, un diritto al risarcimento del danno che può essere fatto valere dinanzi ai giudici nazionali. Le direttive richiamate nella prima parte della seconda questione pregiudiziale non conferiscono a un soggetto il diritto a che le autorità competenti adottino misure di vigilanza e siano tenute a rispondere in caso di inadempimento del relativo obbligo.

2. Seconda parte della seconda questione pregiudiziale

135. In merito alla possibilità di ottenere un ausilio interpretativo da altre direttive, occorre rilevare che tutte le direttive menzionate nella seconda parte della seconda questione pregiudiziale richiamano la tutela degli investitori, dei clienti e simili soltanto nei 'considerando'.

136. I menzionati 'considerando' possono senz'altro fornire un aiuto nell'interpretazione delle direttive rilevanti; sennonché nessuna di queste direttive prevede i diritti dei depositanti in parola. Ciò, unito al fatto che il principale obiettivo delle suddette direttive richiamate nella seconda parte della seconda questione pregiudiziale consiste nella realizzazione del mercato interno, non può certo portare alla conclusione che i singoli soggetti abbiano un diritto all'adozione di misure di vigilanza.

## VIII — Terza questione pregiudiziale

137. In considerazione di quanto esposto in merito alla prima e alla seconda questione pregiudiziale, risulta superfluo, a mio avviso, risolvere la terza questione pregiudiziale.

## IX — Conclusione

138. In base a quanto sopra esposto, propongo alla Corte di risolvere le questioni pregiudiziali nei seguenti termini:

1) Le disposizioni di cui all'art. 3, nn. 2-5, della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 30 maggio 1994, 94/19/CE, relativa ai sistemi di garanzia dei depositi, devono essere interpretate nel senso che esse non conferiscono al depositante il diritto a che le competenti autorità attuino le misure previste all'art. 3, nn. 2-5.

La direttiva 94/19 deve essere interpretata nel senso che un depositante non può pretendere il risarcimento del danno, causato da un inadempimento delle autorità competenti, che ecceda l'importo indicato all'art. 7, n. 1, della direttiva 94/19.

2) La direttiva 94/19 contiene una disciplina speciale e tassativa per tutte le ipotesi di indisponibilità dei depositi.

Le direttive richiamate nella seconda questione pregiudiziale non offrono alcun ausilio interpretativo.