CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE PHILIPPE LÉGER

presentate il 10 dicembre 1996 *

1. La Repubblica federale di Germania vi ha proposto un ricorso diretto all'annullamento della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 30 maggio 1994, 94/19/CE, relativa ai sistemi di garanzia dei depositi [1] (in prosieguo: la «direttiva» o la «direttiva impugnata»), deducendo, da un lato, che l'art. 57, n. 2, del Trattato CE, in base al quale la norma è stata adottata, non costituisce un fondamento giuridico adeguato e, dall'altro, che la direttiva non reca una motivazione conforme alle prescrizioni dell'art. 190 del Trattato CE.

2. In subordine, la ricorrente chiede l'annullamento di tre disposizioni della direttiva:

— l'art. 4, n. 1, secondo comma, che osta all'«esportazione» delle garanzie prescrivendo che la copertura di cui si giovano i depositanti delle succursali create dagli enti creditizi in altri Stati membri non può eccedere la copertura offerta dal corrispondente sistema di garanzia dello Stato membro ospitante;

— l'art. 4, n. 2, in forza del quale lo Stato membro il cui sistema di garanzia dei depositi superi il livello o la portata della copertura prevista in un altro Stato membro deve istituire un sistema di garanzia dei depositi al quale le succursali degli enti creditizi autorizzati in quest'ultimo Stato possano aderire al fine di completare la loro garanzia;

— l'art. 3, n. 1, primo comma, seconda frase, della direttiva, che prevede un obbligo degli enti creditizi di aderire ad un sistema di garanzia.

3. Il Consiglio e il Parlamento, sostenuti dalla Commissione, concludono per il rigetto del ricorso.

I — L'adozione della direttiva

4. Nel contesto più ampio della creazione del sistema bancario europeo, e per completare la costruzione già messa in atto, la Commissione ha adottato la raccomandazione 87/63/CEE [2], intesa ad incentivare gli Stati membri a istituire sistemi di garanzia dei depositi.

* Lingua originale: il francese.

1 — GU L 135, pag. 5.

2 — Raccomandazione 22 dicembre 1986 relativa all'instaurazione, nella Comunità, di sistemi di garanzia dei depositi (GU 1987, L 33, pag. 16).

5. Ritenendo che la raccomandazione non avesse prodotto gli effetti auspicati, la Commissione ha presentato, il 14 aprile 1992, una proposta di direttiva «relativa ai sistemi di garanzia dei depositi» [3], di cui il Parlamento ha accolto il principio il 10 marzo 1993. Quest'ultimo ha presentato richieste di modifiche che sono state in gran parte recepite, quali l'innalzamento del livello di copertura [4]. Il 7 giugno 1993 la Commissione ha presentato al Consiglio una proposta modificata [5], da quest'ultimo in sostanza confermata in una posizione comune del 25 ottobre 1993.

6. Il Parlamento è stato nuovamente consultato sul progetto di direttiva, in conformità del procedimento di codecisione tra Parlamento e Consiglio previsto all'art. 189 B, inserito di recente nel Trattato di Roma dal Trattato sull'Unione europea e applicabile alle direttive emanate ai sensi dell'art. 57, n. 2, terza frase, del Trattato. Con decisione 9 marzo 1994 [6] il Parlamento ha proceduto a numerose modifiche della posizione comune del Consiglio. Per via di un disaccordo persistente tra le due istituzioni, il comitato di conciliazione si è riunito per definire un progetto comune, il che ha reso possibile l'adozione della direttiva il 30 maggio 1994.

7. La direttiva 94/19 è una delle prime direttive adottate facendo ricorso al procedimento ex art. 189 B. Soprattutto, essa è, per quanto è a mia conoscenza, la prima ad essere stata adottata in esito alla fase di conciliazione prevista da questo articolo.

8. Una delle principali caratteristiche dell'art. 189 B è quella di permettere l'adozione di atti normativi senza il ricorso all'unanimità. Il Consiglio infatti delibera, in questo nuovo quadro procedurale, a maggioranza qualificata, fatti salvi i casi in cui deve pronunciarsi sugli emendamenti del Parlamento oggetto di un parere negativo della Commissione. In tale ipotesi, l'unanimità torna ad essere la regola.

9. Non essendo stato sufficiente il voto contrario della Repubblica federale di Germania ad impedire l'adozione della direttiva, il governo tedesco ha proposto il presente ricorso.

10. Esso propugna in sostanza la tesi secondo la quale il suo sistema di garanzia dei depositi consentirebbe di conseguire gli obiettivi perseguiti dalla direttiva senza dover ricorrere a restrizioni di tal genere.

3 — GU C 163, pag. 6.
4 — GU C 115, pag. 91.
5 — GU C 178, pag. 14.
6 — GU C 91, pag. 85.

II — Configurazione generale della direttiva 94/19

11. Lo scopo principale della direttiva è quello di istituire sistemi di garanzia dei depositi bancari in tutti gli Stati membri e di armonizzare, partendo da un importo minimo, le garanzie applicabili.

12. L'art. 3, nn. 1 e 4, della direttiva prevede che:

«1. Ogni Stato membro provvede affinché sul suo territorio vengano *istituiti e ufficialmente riconosciuti uno o più sistemi di garanzia dei depositi.* Fatti salvi i casi di cui al secondo comma e al paragrafo 4, nessun ente creditizio autorizzato in tale Stato membro ai sensi dell'articolo 3 della direttiva 77/780/CEE può accettare depositi *a meno che non abbia aderito ad uno di tali sistemi.*

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 regionali;

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

Lo Stato membro che si avvale di tale facoltà ne informa la Commissione; esso comunica segnatamente le caratteristiche di questi sistemi di protezione e gli enti creditizi coperti da questi ultimi, nonché le ulteriori modifiche alle informazioni trasmesse. La

Commissione ne informa il Comitato consultivo bancario.

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» [7].

13. L'art. 4, nn. 1 e 2, così dispone:

«1. I sistemi di garanzia dei depositi istituiti ed ufficialmente riconosciuti in uno Stato membro conformemente all'articolo 3, paragrafo 1, *tutelano i depositanti delle succursali costituite dagli enti creditizi in altri Stati membri.*

Sino al 31 dicembre 1999 il livello e la portata, compresa la percentuale, di copertura forniti *non devono superare il livello e la portata di copertura massimi* offerti dal corrispondente sistema di garanzia dello Stato membro ospitante nel suo territorio.

Anteriormente a tale data la Commissione elabora una relazione sulla scorta dell'esperienza acquisita nell'applicazione del secondo comma e valuta se sia necessario mantenere le pertinenti disposizioni. Se del caso la Commissione presenta una proposta di direttiva al Parlamento europeo ed al Consiglio, per una proroga della validità delle disposizioni stesse.

2. Qualora il livello o la portata, compresa la percentuale, di copertura offerti dal sistema di garanzia dello Stato membro ospitante sia superiore al livello o alla portata di copertura forniti nello Stato membro in cui è autorizzato l'ente creditizio, lo Stato membro ospitante provvede affinché vi sia, nel proprio territorio, un sistema di garanzia dei depositi ufficialmente riconosciuto cui possa aderire volontariamente una succursale al fine di *completare la tutela* già offerta ai suoi depositanti in virtù della sua appartenenza al sistema dello Stato membro d'origine.

Il sistema a cui la succursale aderirà deve coprire la categoria di enti a cui essa appartiene o quella che è corrispondente nello Stato membro ospitante» [8].

7 — Il corsivo è mio.

8 — Il corsivo è mio.

14. L'art. 7 stabilisce l'importo minimo della garanzia. In particolare, i suoi nn. 1 e 3 dettano le seguenti disposizioni:

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

Fino al 31 dicembre 1999 gli Stati membri in cui, all'atto dell'adozione della presente direttiva, i depositi non sono coperti fino a 20 000 ECU, possono conservare l'importo massimo previsto nei loro sistemi di garanzia a condizione che detto importo non sia inferiore a 15 000 ECU.

3. Il presente articolo non osta al mantenimento in vigore o all'adozione di disposizioni che *aumentino la copertura dei depositi o la estendano*» [9].

15. L'art. 9 prescrive, a carico degli enti creditizi, un *obbligo di informazione* dei depositanti in ordine al sistema di garanzia applicabile.

9 — Il corsivo è mio.

16. L'art. 10 fissa in *tre mesi* il termine entro il quale i sistemi di garanzia devono pagare i crediti divenuti indisponibili.

III — Il sistema tedesco di garanzia bancaria

17. Come si evince dalle memorie del governo tedesco e dalle risposte che sono state fornite in udienza, il meccanismo tedesco di garanzia dei depositi presenta le seguenti caratteristiche.

18. Creato nel 1976, il fondo di garanzia dei depositi dell'associazione federale delle banche tedesche è un organismo di assicurazione volontaria, non statale, organizzato dalla stessa associazione federale. Esistono del pari altri sistemi di garanzia: ad esempio, quello delle banche cooperative o quello delle casse di risparmio.

19. Gli enti creditizi aventi sede in Germania sono praticamente tutti affiliati ad un sistema di garanzia. Nell'ottobre 1993, solo cinque enti con sede in Germania e titolari di un'autorizzazione ad accettare depositi, compresi quelli di piccoli risparmiatori, non erano aderenti ad un tale sistema.

20. La tutela assicurata dal sistema di garanzia tedesco è particolarmente efficace, posto che essa copre la quasi totalità dei depositi, con la conseguenza che il livello di tutela tedesco è il più elevato della Comunità.

21. In Germania, ogni ente creditizio non appartenente a nessun organismo autorizzato di garanzia dei depositi è tenuto ad informarne i propri clienti prima dell'apertura di un conto.

22. Le autorità nazionali di vigilanza possono vietare ad un ente creditizio di ricevere versamenti se non è aderente ad un sistema di garanzia e se vi è un rischio di fallimento.

23. Il fondo di garanzia dei depositi dell'associazione federale delle banche tedesche è autorizzato dalle imprese aderenti a raccogliere tutte le informazioni necessarie presso il Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen e la Deutsche Bundesbank, modo che esso è in grado di verificare le informazioni fornite dalle banche. Esso dispone inoltre del diritto di prendere conoscenza dei documenti societari delle banche aderenti e di verificarli in loco.

24. Gli enti creditizi devono trasmettere alle autorità nazionali di vigilanza i verbali di verifica redatti dal sistema di garanzia.

IV — Le conclusioni formulate in via principale

A — *Il fondamento giuridico della direttiva*

25. Il fondamento giuridico prescelto dal legislatore comunitario è l'art. 57, n. 2, che demanda al Consiglio il compito di emanare le direttive intese al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri relative all'accesso alle attività autonome e all'esercizio delle medesime. Tale articolo recita:

«[Al fine di agevolare l'accesso alle attività non salariate e l'esercizio di queste], il Consiglio stabilisce, prima della scadenza del periodo transitorio, le direttive intese al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative all'accesso alle attività non salariate e all'esercizio di queste. Il Consiglio delibera all'unanimità, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, per quelle direttive la cui esecuzione, in uno Stato membro almeno, comporti una modifica dei vigenti principi legislativi del regime delle professioni, per quanto riguarda la formazione e le condizioni di accesso delle persone fisiche. *Negli altri casi il Consiglio delibera in conformità della procedura di cui all'articolo 189 B*» [10].

10 — Il corsivo è mio.

26. L'art. 57, n. 2, rientra nel novero delle norme menzionate dall'art. 7 A che possono fungere da fondamento giuridico per l'adozione di misure della Comunità destinate all'instaurazione progressiva del mercato interno.

27. La Repubblica federale di Germania sostiene che l'art. 57, n. 2, del Trattato non può costituire l'unico fondamento giuridico della direttiva, in quanto quest'ultima mira a rafforzare la tutela dei depositanti come obiettivo prioritario rispetto a quello di consentire la realizzazione del mercato unico bancario.

28. Essendo l'obiettivo di tutela dei consumatori, secondo la ricorrente, l'obiettivo principale, esso poteva essere conseguito solo facendo ricorso all'art. 235 del Trattato CE; non trovando applicazione gli artt. 100 A e 129 A, doveva farsi ricorso simultaneamente agli artt. 57 e 235. La ricorrente conclude da quanto sopra che, in mancanza dell'unanimità prescritta dall'art. 235, l'adozione della direttiva non è stata regolare [11].

29. Il Consiglio, il Parlamento e la Commissione ritengono per contro che l'obiettivo principale perseguito dalla direttiva sia il completamento del mercato unico bancario, il rafforzamento della stabilità del sistema bancario e la parità di condizioni di concorrenza, mentre la tutela dei consumatori costituisce solo un aspetto accessorio, inerente a tale obiettivo.

30. Si tratta dunque, una volta ancora, di delimitare i rispettivi ambiti di applicazione di due norme atte a fungere da fondamento giuridico di una norma comunitaria, al fine di delineare il procedimento di adozione di quest'ultima.

31. Conformemente alla vostra costante giurisprudenza [12], per determinare il fondamento giuridico di un atto occorre fondarsi su elementi obiettivi suscettibili di sindacato giurisdizionale, quali lo scopo perseguito e il contenuto dell'atto controverso.

32. Dal momento che l'armonizzazione è per definizione intesa a ravvicinare normative esistenti, occorre interrogarsi sulla natura di tale intervento normativo per determinare il fondamento giuridico appropriato.

33. Il ravvicinamento delle norme nazionali è inteso al contempo a imporre a tutti gli Stati membri restrizioni analoghe, sempreché giustificate, e ad assegnare loro regole o obiettivi comuni. Ogni azione di armonizzazione confonde dunque il proprio obiettivo principale di ravvicinamento delle normative con l'oggetto stesso di queste ultime. Esse hanno quindi naturale tendenza ad avvalersi di un duplice fondamento giuridico: quello che autorizza l'armonizzazione e quello che si riferisce all'oggetto della normativa. Ditalché, ad una prima analisi, può risultare necessario esigere sistematicamente dalle

11 — Pagg. 6-16 della traduzione francese del ricorso introduttivo.

12 — V., ad esempio, sentenze 26 marzo 1987, causa 45/86, Commissione/Consiglio (Racc. pag. 1493, punto 11), e 11 giugno 1991, causa C-300/89, Commissione/Consiglio (Racc. pag. I-2867, punto 10).

norme intese all'armonizzazione delle normative che esse siano adottate in base ad un duplice fondamento giuridico.

34. La vostra Corte si è già espressa sul modo per conciliare due fondamenti giuridici i quali erano giustificati da una norma che perseguiva un duplice obiettivo. Essa ha distinto il caso in cui non era possibile scindere i due obiettivi [13], che giustificava pertanto la necessità di «(...) adottare gli atti corrispondenti sulla base di ambedue le norme considerate» [14], da quello in cui uno di questi obiettivi doveva considerarsi accessorio rispetto all'altro, nel qual caso il secondo costituiva l'unico fondamento giuridico della norma in questione [15]. È alla luce di questi principi che occorre esaminare la censura mossa dalla ricorrente.

35. In ordine allo *scopo* perseguito, risulta che la libertà di stabilimento e la libera prestazione di servizi nel settore bancario, da un lato, e la stabilità del sistema bancario e la tutela dei risparmiatori, dall'altro, costituiscono con ogni evidenza i due obiettivi della direttiva. Ciò non viene del resto contestato dalle parti, le quali dissentono tuttavia sull'individuazione di quale dei due obiettivi sia da considerare preminente e debba quindi servire a designare il fondamento giuridico ricercato.

13 — V. sentenza 11 giugno 1991, Commissione/Consiglio, citata (punto 13).

14 — Ibidem (punto 17).

15 — V. sentenze 4 ottobre 1991, causa C-70/88, Parlamento/Consiglio (Racc. pag. I-4529, punto 17), e 28 giugno 1994, causa C-187/93, Parlamento/Consiglio (Racc. pag. I-2857, punto 25).

36. Il duplice obiettivo della direttiva impugnata viene espresso nelle seguenti disposizioni:

«considerando che, conformemente agli scopi del Trattato, è opportuno promuovere uno sviluppo armonioso delle attività degli enti creditizi nell'insieme della Comunità eliminando qualsiasi restrizione alla libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi, rafforzando nel contempo la stabilità del sistema bancario e la tutela dei risparmiatori» [16].

37. Sennonché non è agevole, dalla lettura dei soli 'considerando', discernere quale dei due sia quello preminente. La presenza dell'uno e dell'altro obiettivo in numerosi 'considerando' (v. segnatamente il primo, secondo, quinto, ottavo, tredicesimo, quattordicesimo, ventitreesimo e venticinquesimo 'considerando' nel senso dell'esigenza di un'armonizzazione, e il terzo, nono, undicesimo e sedicesimo nel senso della tutela dei consumatori) indurrebbe a ritenere necessario un duplice fondamento giuridico.

38. La difficoltà di stabilire una gerarchia tra i due obiettivi è altresì evidente dalla lettura del *contenuto* della direttiva. Essa si spiega col fatto che un gran numero dei principi enunciati da ogni disciplina relativa all'armonizzazione dei sistemi di garanzia dei depositi bancari mira necessariamente, per il suo stesso oggetto, alla tutela dei depositanti. Si potrebbe in prima analisi ritenere che il legislatore, se ha posto in essere un meccanismo

16 — Primo 'considerando'.

di armonizzazione dei sistemi di garanzia dei depositi bancari, lo abbia fatto tanto per estendere in questo settore a tutti gli operatori economici interessati vincoli identici al fine di parificare le condizioni legali di esercizio delle loro attività, quanto, o addirittura prevalentemente, per garantire la tutela dei depositanti che finora non potevano avvalersene, o non potevano avvalersene in maniera ottimale. Il contenuto della direttiva fa riscontro a quanto sopra rilevato allorché prescrive un obbligo per ciascun ente creditizio di aderire ad un sistema di garanzia (art. 3, n. 1). Il legislatore si mostra del pari direttamente preoccupato per le vicende dei depositanti, allorché limita ad esempio a tre mesi, a decorrere dall'indisponibilità del deposito, il versamento della garanzia (art. 10, n. 1).

39. Pure mi sembra che, sebbene l'esigenza di tutela preceda nel tempo quella di armonizzazione, quest'ultima non possa tuttavia ritenersi secondaria, ma debba al contrario, con riferimento alla direttiva 94/19, considerarsi come principale.

40. Da un lato, la libertà di stabilimento e la libera prestazione di servizi, condizioni per la realizzazione del mercato unico bancario, presuppongono che l'accesso alle attività autonome e l'esercizio delle medesime vengano agevolati mediante un coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri inteso a rimuovere le disparità che comportano ostacoli ingiustificati. Tale esigenza di coordinamento viene enunciata dall'art. 57, n. 2, del Trattato come obiettivo autonomo, la cui importanza giustifica, ai termini dello stesso articolo, che esso venga raggiunto entro un periodo di tempo delimitato. Esso forma parte integrante dell'obiettivo più generale del mercato interno, stabilito dall'art. 7 A del Trattato.

41. Dall'altro, talune disposizioni della direttiva impugnata sono state dettate da considerazioni estranee, se non addirittura opposte, di fatto, a qualsiasi preoccupazione relativa alla tutela dei consumatori.

42. Tale è il caso del livello di garanzia prescritto dall'art. 7, n. 1, della direttiva, giustificato, ai sensi del sedicesimo 'considerando', dall'inopportunità di «imporre in tutta la Comunità un livello di tutela tale da incoraggiare, in certi casi, una cattiva gestione degli enti creditizi». Anche se gli Stati membri restano liberi di oltrepassare tale livello minimo, la norma esprime in tal modo la chiara preoccupazione del legislatore di conseguire, al costo di una limitazione della tutela dei depositanti, un equilibrio destinato a garantire la stabilità del sistema globale, che potrebbe altrimenti vedere compromessa la propria sussistenza a causa dello scrupolo eccessivo di assicurare la tutela della propria clientela.

43. Il «divieto di esportazione» disposto dall'art. 4, n. 1, secondo comma, è un ulteriore esempio del posto riservato dalla direttiva all'obiettivo di armonizzazione e di stabilità del sistema bancario. Esso si risolve in pratica nel limitare sia il livello sia la portata

della copertura prevista dalla garanzia di un ente creditizio di uno Stato membro, una cui succursale sia stabilita nel territorio di un altro Stato membro che offra una garanzia minore. La tutela dei depositanti è anche qui sacrificata, sia pure provvisoriamente, alle esigenze di una graduale armonizzazione.

44. Tale è altresì il caso della regola enunciata dall'art. 4, n. 2, della direttiva, in forza della quale spetta allo Stato membro ospitante, e non allo Stato membro di origine, vigilare affinché nel proprio territorio esista un sistema di garanzia al quale una succursale possa aderire volontariamente al fine di completare la garanzia di cui i propri depositanti già si giovano nello Stato membro di origine. Sebbene la nozione di copertura supplementare renda certamente possibile una migliore tutela dei consumatori, la scelta dello Stato membro ospitante anziché dello Stato membro di origine per garantirne la realizzazione è priva di connessione con una tale esigenza.

45. D'altra parte, precisando che il livello della garanzia si applica non a ciascun deposito, ma al totale dei depositi presso lo stesso ente creditizio, qualunque sia il numero dei depositi, l'art. 8 enuncia una modalità restrittiva di applicazione della garanzia bancaria.

46. Per converso, ciascuna delle disposizioni della direttiva favorevoli ai depositanti può essere ricondotta all'obiettivo iniziale di armonizzazione in vista della realizzazione del mercato interno. Gli articoli citati dalla ricorrente [17] nell'intento di dimostrare l'esistenza di un obiettivo principale di protezione stabiliscono norme che qualunque azione di armonizzazione preordinata alla realizzazione del mercato interno non potrebbe ignorare, a pena di incompletezza.

47. Così l'art. 3 della direttiva impone l'obbligo di istituire almeno un sistema di garanzia nel territorio di ciascuno Stato membro, quale prescrizione minima se si vuole fissare un livello minimo armonizzato di garanzia dei depositi nel quadro della realizzazione del mercato unico bancario.

48. Analogo rilievo vale per l'art. 7, che fissa un tasso minimo di copertura, di cui si è già rilevato come il livello prescelto sia stato intenzionalmente un livello intermedio [18].

49. Quindi, l'obbligo di informazione posto a carico degli enti creditizi, previsto all'art. 9, e che costituisce una prescrizione generale minima, rispetto alla quale la ricorrente non dimostra che non fosse già prevista nel sistema giuridico istituito in alcuni degli Stati che già disponevano di un sistema di garanzia prima dell'adozione della direttiva

17 — Pagg. 9 e 10 della traduzione francese del ricorso introduttivo.

18 — V. paragrafo 42 delle presenti conclusioni.

impugnata [19], e la cui estensione agli altri Stati membri è dunque riconducibile alla segnalata logica di armonizzazione dei sistemi.

50. Infine, l'art. 10 stabilisce il termine, per tutti gli Stati membri, per il rimborso dei crediti dei depositanti ad opera dei sistemi di garanzia. Anche in questo caso, nulla consente di affermare che la durata prescelta sia più favorevole ai depositanti rispetto a quella eventualmente fissata dagli Stati membri che già assicuravano la garanzia dei depositi. Inoltre, il termine avrebbe potuto essere in ogni caso ancora più breve rispetto a quello stabilito. Sembra, in realtà, che il problema fosse soprattutto quello di fissare un termine unico e comune a tutti.

51. È naturale del resto che l'obiettivo di armonizzazione, che come si è visto si manifesta per un verso mediante una limitazione della garanzia offerta ad alcuni depositanti, si traduca simmetricamente in un innalzamento della tutela di altri depositanti, il che si verifica laddove la direttiva prevede l'istituzione obbligatoria di un sistema di tutela laddove esso non esisteva affatto, oppure fissa l'importo minimo della garanzia. Tale innalzamento del livello di tutela in alcuni Stati membri potrebbe essere considerato alla stregua di un principio che giustifica un fondamento giuridico autonomo se, ricondotto al contesto globale della direttiva e all'ambito più ampio della Comunità, esso non apparisse invece rientrare in una logica generale di coordinamento delle legislazioni, comportante solo accessoriamente il miglioramento della situazione di determinati depositanti.

52. Supponendo tuttavia che, come sostiene la Repubblica federale di Germania, i due obiettivi della direttiva fossero equivalenti e rendessero indispensabili il ricorso a due fondamenti giuridici, sarebbero in tal caso applicabili, a mio parere, le disposizioni dell'art. 129 A.

53. Concordemente con la ricorrente e il Consiglio, ritengo che l'art. 129 A, n. 1, lett. a), del Trattato non sia pertinente. Invero questo articolo riguarda le misure adottate dalla Comunità ai sensi dell'art. 100 A, intese a concorrere alla realizzazione di un livello elevato di protezione dei consumatori nell'ambito della realizzazione del mercato interno. Orbene, se l'art. 100 A e l'art. 57, n. 2, del Trattato hanno questo in comune, che dettano regole intese alla realizzazione del mercato interno, il primo facendo riferimento all'art. 7 A del Trattato, nel quale è definita questa nozione, e il secondo in quanto espressamente richiamato dall'art. 7 A, l'art. 100 A si applica invece «salvo che il presente Trattato non disponga diversamente». Ne consegue che l'art. 57, n. 2, il cui campo di applicazione, limitato al coordinamento delle norme relative all'accesso alle attività autonome e all'esercizio delle medesime, è più ridotto, esclude l'applicazione dell'art. 100 A e, di conseguenza, dell'art. 129 A, n. 1, lett. a).

19 — Secondo la ricorrente, un obbligo di informazione analogo sembra peraltro esistere in Germania: v. pag. 53, secondo capoverso, della traduzione francese del ricorso introduttivo.

54. Mi sembra invece applicabile, in questa ipotesi, l'art. 129 A, n. 1, lett. b). Esso demanda alla Comunità il compito di contribuire «al conseguimento di un livello elevato di protezione dei consumatori mediante azioni specifiche di sostegno e di integrazione della politica svolta dagli Stati membri al fine di tutelare la salute, la sicurezza e *gli interessi economici dei consumatori* e di garantire loro un'informazione adeguata» [20].

55. La ricorrente contesta l'applicabilità di tale norma. Essa argomenta che, autorizzando solo le azioni specifiche, l'art. 129 A, n. 1, lett. b), consente di adottare soltanto misure non rientranti nelle categorie previste dall'art. 189, contrariamente a quelle menzionate alla lett. a). A suo parere si tratterebbe piuttosto di piani e programmi di azioni, ad esclusione degli atti enumerati nella norma anzidetta [21].

56. Essa aggiunge che l'art. 129 A, n. 1, lett. b), può solo rafforzare e integrare la politica degli Stati membri. I presupposti di queste azioni tuttavia mancherebbero nel caso di specie, posto che due Stati membri non avrebbero ancora istituito alcun sistema di garanzia dei depositi [22].

57. Orbene, nulla nella norma in parola lascia supporre una limitazione del suo campo di applicazione. Al contrario, il legislatore comunitario, allorché intende circoscrivere una competenza alla realizzazione di azioni non vincolanti, lo fa espressamente, come negli artt. 126, 128 e 129 del Trattato, ove definisce «azioni di incentivazione» le misure finalizzate alla realizzazione degli obiettivi connessi all'istruzione, alla cultura e alla sanità pubblica. Analogamente esso si preoccupa di escludere espressamente dai settori disciplinati da queste norme qualsiasi progetto di armonizzazione [23], dato che tali progetti necessitano in via di principio del ricorso a norme imperative.

58. Peraltro, l'art. 129 A non precisa, nel menzionare le azioni specifiche «(...) di sostegno e di integrazione della politica svolta dagli Stati membri al fine di tutelare (...) gli interessi economici dei consumatori e di garantire loro un'informazione adeguata», che tali azioni sono connesse alla politica svolta da ciascuno Stato membro in un determinato settore di intervento.

59. In difetto di una formulazione della norma che lasci intravedere un suo carattere restrittivo, asserito dal governo tedesco, il punto b) va invece inteso nel senso che esso designa le azioni specifiche di sostegno e di integrazione della politica svolta da tutti gli

20 — Il corsivo è mio.

21 — Pagg. 12-14 della traduzione francese del ricorso introduttivo.

22 — Pagg. 11 e 12 della traduzione francese della memoria di replica.

23 — Ciascuna delle norme anzidette contiene la seguente frase: «(...) il Consiglio adotta (...) azioni di incentivazione, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri».

Stati membri nel generale settore della tutela degli interessi economici dei consumatori.

60. Ha scarsa rilevanza, quindi, che alcuni Stati membri non abbiano attuato alcun sistema di garanzia dei depositi. È sufficiente che una politica complessiva di tutela degli interessi dei consumatori sia stata intrapresa sul piano interno, circostanza questa che è pacifica.

61. Un altro motivo milita a favore dell'applicazione dell'art. 129 A, n. 1, lett. b). Enunciando che «la Comunità *contribuisce* al conseguimento di un livello elevato di protezione dei consumatori (...)», il disposto dell'art. 129 A sancisce il carattere complementare della competenza devoluta alla Comunità dal Trattato in materia di protezione dei consumatori. Il ricorso al n. 1, lett. a), dell'art. 129 A non è giustificato, per i motivi già indicati [24]. Per contro, l'applicazione della lett. b) dello stesso articolo trova conferma nella circostanza che, secondo il legislatore comunitario, l'obiettivo di tutela dei consumatori perseguito nel settore della garanzia dei depositi bancari non sia ancora stato raggiunto. Il quinto 'considerando' della direttiva recita infatti: «le misure adottate dagli Stati membri in seguito alla raccomandazione 87/63/CEE della Commissione, del 22 dicembre 1986, relativa all'instaurazione, nella Comunità, di sistemi di garanzia dei depositi [25], non hanno permesso di conseguire pienamente i risultati auspicati».

24 — V. paragrafo 53 delle presenti conclusioni.

25 — Raccomandazione 87/63, citata.

62. L'economia generale degli obiettivi stabiliti dal Trattato e delle procedure da esso previste per conseguirli ci forniscono del pari utili indicazioni per la determinazione del fondamento giuridico. L'identità tra le procedure previste dagli artt. 57, secondo comma, 100 A e 129 A dimostra come i settori disciplinati da queste norme (rispettivamente, la regolamentazione delle attività autonome, l'armonizzazione delle normative nel settore dello stabilimento e del funzionamento del mercato interno e il concorso della Comunità alla realizzazione di un livello elevato di protezione dei consumatori) siano considerati avere, da un punto di vista istituzionale, la medesima rilevanza e giustifichino un iter decisionale identico, nell'ambito del quale il Parlamento deve intervenire per esercitare il proprio potere di codecisione.

63. Difficilmente potrebbe quindi dimostrarsi che le disposizioni della direttiva, pur riconducibili ad uno di questi settori, abbiano una propria natura che giustifica il ricorso ad una procedura di adozione più rigorosa.

64. Da quanto sopra discende che l'art. 129 A, n. 1, lett. b), consente l'adozione di norme vincolanti e che, nel caso in cui un secondo fondamento giuridico fosse necessario per la regolarità della direttiva impugnata, tale fondamento giuridico dovrebbe essere costituito dal suddetto articolo.

65. Il procedimento ex art. 189 B utilizzato per l'adozione della direttiva è identico a quello prescritto dall'art. 129 A, talché l'omessa menzione di quest'ultimo articolo integra un mero vizio di forma, inidoneo ad inficiare la validità dell'atto impugnato [26]. È bensì vero che, in forza dell'art. 129 A, la consultazione del Comitato economico e sociale è obbligatoria, mentre non è richiesta dall'art. 57, n. 2. È tuttavia pacifico che tale consultazione ha avuto luogo [27], con la conseguenza che nessuna irregolarità di fatto può giustificare l'annullamento della direttiva 94/19.

66. I suddetti rilievi mi portano ad escludere l'art. 235 del Trattato, la cui applicazione è ammessa, stante il suo carattere sussidiario, solo in mancanza di qualsiasi altro fondamento giuridico.

67. D'altra parte, non può ragionevolmente sostenersi che la stabilità del sistema bancario giustifica il ricorso all'art. 235 come fondamento della direttiva per il fatto che tale obiettivo esula dalla sfera dell'art. 57, n. 2 [28], mentre il coordinamento delle normative nazionali in materia di garanzia dei depositi bancari è per l'appunto finalizzato a prevenire qualsiasi trasferimento improvviso e massiccio di fondi da uno Stato membro all'altro quale conseguenza di divari eccessivi tra i livelli di garanzie proposte.

26 — V. sentenza 27 settembre 1988, causa 165/87, Commissione/Consiglio (Racc. pag. 5545, punto 19).

27 — Parere del Comitato economico e sociale sulla proposta di direttiva del Consiglio relativa ai sistemi di garanzia dei depositi 22 ottobre 1992 (GU C 332, pag. 13).

28 — Pag. 13 della traduzione francese della memoria di replica.

68. Il motivo relativo alla carenza di fondamento giuridico va pertanto respinto.

B — *L'obbligo di motivazione*

69. La Repubblica federale di Germania sostiene inoltre che la direttiva 94/19 non è adeguatamente motivata, alla luce dell'art. 190 del Trattato. Nella norma si ometterebbe di indicare che si è tenuto conto del principio di sussidiarietà sancito dall'art. 3 B, secondo comma, del Trattato. La ricorrente argomenta che questo principio è assoggettato al sindacato giurisdizionale della Corte e che non è dimostrato che sussistessero le due condizioni che consentono di derogare alla competenza degli Stati membri [29] [30].

70. Non mi sembra che le autorità competenti abbiano disatteso l'obbligo di motivazione, anche se, tenuto conto del carattere esclusivo della competenza della Comunità, il Consiglio e il Parlamento non erano, a mio giudizio, tenuti a dimostrare la necessità di applicare il principio di sussidiarietà.

29 — Ai sensi dell'art. 3 B, secondo comma, nei settori che non sono di sua esclusiva competenza, la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario.

30 — Pagg. 16-19 della traduzione francese del ricorso introduttivo.

71. Risulta dalla vostra giurisprudenza relativa all'art. 190 che, affinché l'obbligo di motivazione sia adempiuto, «(...) è necessario che gli atti comunitari contengano l'esposizione degli elementi di fatto e di diritto sui quali si è basata l'istituzione, cosicché la Corte possa esercitare il suo sindacato e tanto gli Stati membri quanto i singoli interessati sappiano in quale modo le istituzioni comunitarie hanno applicato il Trattato» [31]. Avete peraltro precisato che «l'omissione del riferimento ad una precisa disposizione del Trattato può non costituire un vizio sostanziale, qualora sia possibile determinare la base legale di un atto con l'ausilio di altri elementi di questo», ma che «detto espresso richiamo è tuttavia indispensabile quando la sua omissione lascia gli interessati e la Corte nell'incertezza circa la precisa base legale» [32].

72. Già nel primo 'considerando' della direttiva, il legislatore comunitario sottolinea la necessità «(...) di promuovere uno sviluppo armonioso delle attività degli enti creditizi nell'insieme della Comunità (...)» da ciò argomentando, nel secondo 'considerando', che «è indispensabile assicurare un livello minimo armonizzato di garanzia dei depositi dovunque essi si trovino all'interno della Comunità».

73. Al quinto 'considerando' esso constata che le misure adottate dagli Stati membri in seguito alla raccomandazione del 1986 [33] «(...) non hanno permesso di conseguire pienamente i risultati auspicati» e che «(...) tale situazione può dimostrarsi pregiudizievole al corretto funzionamento del mercato unico».

74. Le autorità comunitarie prendono dunque atto dell'insufficienza delle azioni nazionali nel settore della garanzia dei depositi, nonostante la raccomandazione della Commissione, e insistono sulla necessità di armonizzare i sistemi nazionali. Esse giustificano in tal modo il ricorso ad un'azione a livello comunitario più vincolante rispetto ad una semplice raccomandazione, intesa a porre rimedio all'inerzia degli Stati membri.

75. Ancorché sufficiente sotto il profilo delle prescrizioni dell'art. 190, l'enunciazione dei motivi con i quali le autorità comunitarie hanno giustificato il loro intervento sotto il profilo del principio di sussidiarietà riposa tuttavia, a mio parere, su una valutazione inesatta della competenza comunitaria.

76. La Commissione propugna la tesi secondo la quale l'azione della Comunità riguarderebbe un settore che esclude qualsiasi competenza concorrente degli Stati membri, il che porterebbe ad escludere l'applicazione del principio di sussidiarietà [34].

31 — V., segnatamente, sentenze 7 luglio 1981, causa 158/80, Rewe (Racc. pag. 1805), e 26 marzo 1987, Commissione/Consiglio, citata (punto 5).

32 — V. sentenza 26 marzo 1987, Commissione/Consiglio, citata (punto 9).

33 — Raccomandazione 87/63, citata.

34 — Pag. 4 della traduzione francese della memoria di intervento.

77. Il Consiglio e il Parlamento, affermando che il principio di sussidiarietà viene rispettato, sembrano presupporre che la competenza sia ripartita [35].

78. La ricorrente, a sua volta, contesta anche il carattere esclusivo della competenza della Comunità nella realizzazione del mercato interno [36].

79. Essa fa valere che, nella materia, fintantoché la Comunità non abbia esercitato il proprio potere di armonizzazione delle legislazioni in un settore determinato, lo Stato membro può adottare le misure che esso reputa necessarie. La tesi contraria si risolverebbe, a suo modo di vedere, nel risultato inaccettabile che gli Stati membri non potrebbero, prima dell'armonizzazione, attuare misure dirette a sopprimere gli ostacoli al mercato interno e favorire direttamente l'integrazione comunitaria. Essa aggiunge che il riconoscimento in capo alla Comunità di una competenza esclusiva in materia di mercato interno equivarrebbe a conferirle tale competenza in quasi tutti i settori di attività, dal momento che la misura in questione eliminerebbe ostacoli al mercato interno [37].

80. È bensì vero che la realizzazione del mercato interno non sempre rientra nella competenza esclusiva della Comunità. Le norme applicabili prevedono in materia procedure diversificate. Al n. 4 dell'art. 100 A, ad esempio, il legislatore comunitario prevede la possibilità per gli Stati membri, a determinate condizioni, di «applicare disposizioni nazionali» dopo l'adozione di una misura di armonizzazione.

81. Il Trattato non esclude nemmeno in modo sistematico la competenza degli Stati membri nel settore, più generale, dell'armonizzazione, come si rileva dall'art. 118 A, relativo all'armonizzazione delle condizioni esistenti nel settore del miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori nell'ambiente di lavoro [38]. Nel caso di specie, la parte essenziale del compito di armonizzazione spetta agli Stati membri.

82. È tuttavia evidente che in siffatte ipotesi la ripartizione delle competenze viene espressamente enunciata. Per contro, l'art. 57 non accenna in nessun modo alla competenza degli Stati membri. Esso attribuisce soltanto alla Comunità il compito di procedere al coordinamento delle norme nazionali in questo settore, il che dimostra che, ab initio, gli estensori del Trattato hanno ritenuto che il coordinamento in materia di accesso alle attività autonome e di esercizio delle medesime potesse essere meglio conseguito con un'azione comunitaria che non a livello nazionale.

35 — Punto 27 del controricorso del Consiglio, punto 24 e seguenti del controricorso del Parlamento.

36 — Pag. 19, secondo capoverso, della traduzione francese del ricorso introduttivo e punto 4, pag. 16 e seguenti, della traduzione francese della memoria di replica.

37 — Pag. 6 e seguenti della traduzione francese delle osservazioni della ricorrente sulla memoria di intervento della Commissione.

38 — L'art. 118 A del Trattato dispone che «Gli Stati membri (...) si fissano come obiettivo l'armonizzazione, in una prospettiva di progresso, delle condizioni esistenti [nel] settore [della sicurezza e della salute dei lavoratori]».

83. È oltretutto logico che l'armonizzazione delle normative venga realizzata per mezzo di una norma comune ai vari Stati. Come avete rilevato in una recente sentenza [39], un obiettivo siffatto presuppone necessariamente «un'azione di dimensioni comunitarie».

84. Occorre peraltro ricordare che, nella causa oggi in esame, la competenza esclusiva della Comunità, prevista dall'art. 57, n. 2, riguarda principalmente il *coordinamento* delle legislazioni nel settore delle attività autonome e dell'esercizio delle medesime. Essa non abbraccia la totalità della competenza degli Stati membri nello stesso settore.

85. Quando la competenza esclusiva della Comunità è, come nel caso di specie, circoscritta all'armonizzazione delle legislazioni, essa non priva tuttavia gli Stati membri del loro potere di emanare regole nuove nel settore considerato. Indubbiamente, l'armonizzazione ha necessariamente l'effetto di modificare in parte le regole sostanziali in vigore in determinati Stati membri. Questi ultimi tuttavia preservano una totale libertà fintantoché le autorità comunitarie non siano intervenute per procedere al ravvicinamento delle normative nazionali. Nulla impedisce ad essi nemmeno di adottare norme che tengano conto, sin dalla loro adozione, di quelle stabilite dagli altri Stati membri. Inoltre, una volta realizzata l'armonizzazione comunitaria, gli Stati possono ancora intervenire purché ciò non sia in contrasto con le norme armonizzate, con la conseguenza che il margine di intervento loro consentito è quindi funzione naturale del grado di armonizzazione conseguito.

86. Consegue da quanto sopra che la Comunità, nel settore disciplinato dalla direttiva, non agisce nell'ambito di una competenza sussidiaria, bensì in forza di attribuzioni esclusive, con la conseguenza che le autorità comunitarie non erano tenute a dimostrare il sussistere delle condizioni prescritte dall'art. 3 B, secondo comma.

87. Da un punto di vista più generale, mi sembra utile richiamare alla Corte l'interesse insito, a mio modo di vedere, ai fini di una corretta applicazione del principio di sussidiarietà, nel fare un'applicazione particolarmente rigorosa dell'obbligo di motivazione prescritto dall'art. 190 del Trattato, ogniqualvolta il legislatore comunitario intervenga per emanare norme nuove.

88. Il principio di sussidiarietà è enunciato dal Trattato sull'Unione europea quale principio generale del diritto comunitario, conformemente alle posizioni adottate nell'ambito del Consiglio europeo di Edimburgo [40].

39 — Sentenza 12 novembre 1996, causa C-84/94, Regno Unito/Consiglio (Racc. pag. I-5755, punto 47).

40 — *Bollettino delle Comunità europee*, n. 12, 1992, allegato 1 della parte A, punto I.15, pag. 14.

Nella dichiarazione interistituzionale sulla democrazia, sulla trasparenza e sulla sussidiarietà, le autorità comunitarie hanno concluso per la necessità per ciascuna di esse di dimostrare l'osservanza di questo principio [41].

89. Pertanto non sembra eccessivo, avuto riguardo all'importanza del principio di sussidiarietà nella ripartizione delle competenze tra gli Stati membri e la Comunità e tenuto conto della necessità per la Corte di esercitare il proprio controllo sulle condizioni alle quali le istituzioni comunitarie hanno fatto applicazione del Trattato, esigere da queste istituzioni che esse in avvenire motivino sistematicamente le loro decisioni alla luce del principio di sussidiarietà.

90. Ogni atto adottato dalla Comunità dovrà quindi contenere, in modo implicito o esplicito, ma univoco, una giustificazione in ordine al fondamento dell'intervento dell'autorità competente, sia pure limitata all'affermazione, eventualmente, che il principio di sussidiarietà non trova applicazione.

V — Le conclusioni formulate in subordine

91. La Repubblica federale di Germania chiede in subordine, in caso di rigetto della sua domanda principale diretta all'annullamento della direttiva nel suo complesso, l'annullamento degli artt. 4, n. 1, secondo comma (divieto di «esportazione»), 4, n. 2 (garanzia supplementare), e 3, n. 1, seconda frase (adesione obbligatoria).

A — *Sul divieto di oltrepassare la copertura offerta dal sistema di garanzia dello Stato membro ospitante, cosiddetto divieto di «esportazione»*

92. L'art. 4, n. 1, della direttiva prevede che i sistemi di garanzia dei depositi tutelano i depositanti delle succursali costituite dagli enti creditizi in altri Stati membri e che, fino al 31 dicembre 1999, il livello e la portata della copertura prevista non potranno eccedere il livello e la portata massima della copertura offerta dal corrispondente sistema di garanzia dello Stato membro ospitante nel suo territorio.

93. Il governo tedesco assume che i motivi che hanno indotto il Consiglio e il Parlamento a fissare un tale divieto non vengono chiaramente espressi e che, di conseguenza, questa disposizione *è in contrasto con l'art. 190 del Trattato* [42].

41 — «Accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulle procedure per l'attuazione del principio di sussidiarietà», *Bollettino delle Comunità europee*, n. 10, 1993, punto 2.2.2, pag. 129.

42 — Pagg. 21 e 22 della traduzione francese del ricorso introduttivo.

94. Alla luce dei principi enunciati dalla Corte [43], questo argomento non mi sembra poter essere accolto. Dall'analisi del contenuto dei 'considerando' della direttiva emergono chiaramente, a mio parere, i motivi per i quali è stato deciso di proibire l'esportazione di livelli di garanzia più ampi.

95. Ad esempio, il quattordicesimo 'considerando' della direttiva menziona i rischi che, in termini di stabilità del mercato, potrebbero risultare da un confronto immediato tra i sistemi di garanzia, aggiungendo che il livello o la portata di copertura non devono divenire strumenti di concorrenza.

96. Occorre chiedersi se il concetto espresso nella suddetta formulazione andasse ulteriormente precisato nel preambolo della direttiva. A mio parere no: qualunque sia il giudizio che si voglia dare sulla pertinenza dei motivi addotti per l'adozione della disposizione controversa, il loro esatto senso non si presta a ingenerare confusione.

97. Analogamente, risulta evidente dal contenuto della direttiva che, adducendo che il divieto di esportazione è destinato ad evitare la perturbazione del mercato connessa alla pratica di livelli di copertura superiori a quelli offerti nello Stato membro ospitante, il legislatore comunitario ha inteso evitare che i depositanti delle banche di questo Stato, venuti a conoscenza della nuova possibilità offerta da un ente creditizio proveniente da un altro Stato membro di fruire di una garanzia più estesa dei loro depositi, non li trasferiscano in modo improvviso e simultaneo, a danno del sistema bancario nazionale e a rischio di destabilizzare quest'ultimo privandolo di una parte sostanziale della propria clientela.

98. È inoltre perfettamente comprensibile, dalla lettura della norma impugnata, che le ragioni del divieto traggono origine dallo scrupolo di limitare, almeno in via provvisoria, la concorrenza esercitata mediante i sistemi di garanzia.

99. Allo stato di queste disposizioni sufficientemente chiare e che fanno apparire l'obiettivo perseguito dalle autorità comunitarie, appare eccessiva qualsiasi pretesa di ulteriore precisione.

100. La ricorrente critica peraltro il fatto che la direttiva *renda più difficile, se non addirittura impossibile, la libertà di stabilimento*, in contrasto con l'obiettivo perseguito dall'art. 57, n. 2, di agevolare l'accesso alle attività autonome e il loro esercizio [44].

101. È assodato che la Repubblica federale di Germania, il cui sistema di garanzia dei

43 — V. paragrafo 71 delle presenti conclusioni.

44 — Pagg. 23-26 della traduzione francese del ricorso introduttivo.

depositi risulta offrire particolare protezione ai depositanti, dovrà, in conformità della direttiva, fare a meno di uno dei vantaggi concorrenziali di cui dispone nello sviluppo dell'attività dei suoi enti creditizi al di fuori del proprio territorio. Tuttavia la realizzazione di un obiettivo stabilito dal Trattato non può misurarsi prendendo a parametro un unico Stato membro, soprattutto quando essa corrisponda ad un'azione di armonizzazione la quale, in una logica di ravvicinamento delle normative, deve potersi basare su concessioni da parte degli Stati membri, sempreché queste ultime non siano fuori di misura e nel complesso l'obiettivo enunciato dalle norme possa essere raggiunto su scala comunitaria.

102. Orbene, si deve ricordare che nel caso di specie il divieto di cui all'art. 4, n. 1, secondo comma, della direttiva è stato disposto per una durata di cinque anni e, quindi, in via provvisoria. Questa disposizione non priva definitivamente gli enti creditizi di alcuni Stati membri di uno strumento per espandersi nel territorio comunitario.

103. Essa è giustificata, al contrario, dalla preoccupazione legittima di evitare un'armonizzazione troppo rapida, tale da rendere più fragili i sistemi nazionali che, per via della loro recente istituzione, non avrebbero avuto il tempo di assicurare una riduzione significativa dei divari di garanzia. Indubbiamente, la Repubblica federale di Germania non è l'unico Stato membro a doversi assoggettare al divieto di «esportazione». Tuttavia i sistemi che possono trarne vantaggio sono, allo stato attuale, più numerosi, il che rende ragione, a mio modo di vedere, dell'opportunità della misura contestata.

104. Inoltre, la reale portata di questo divieto, limitato nel tempo e circoscritto ai soli enti creditizi stabiliti nel territorio di uno Stato membro le cui banche fruiscono di una minore garanzia, dev'essere valutata alla luce della struttura generale della direttiva impugnata. Quest'ultima, infatti, avrà in particolare l'effetto di istituire un sistema di garanzia in due Stati membri, di innalzare, come ammette lo stesso governo tedesco [45], la garanzia in cinque di essi al livello minimo di armonizzazione (20 000 ECU), stabilito dalla direttiva, e di agevolare lo stabilimento di succursali in qualsiasi Stato membro, senza che queste ultime siano costrette ad assoggettarsi al sistema dello Stato membro ospitante.

105. Infine, non si può affermare che questo obiettivo sia compromesso dalla prescrizione, contestata dalla ricorrente, del computo di tassi differenziati di contribuzione, di cui non è dimostrato che possa dar luogo a difficoltà insormontabili.

106. Alla luce di questi elementi, che pure non rivestono alcun carattere esauriente quanto all'apporto della norma contestata, la restrizione di cui all'art. 4 non consente di ritenere che la direttiva si presti a limitare l'accesso alle attività autonome e il loro esercizio.

45 — Ibidem, pag. 25, secondo capoverso.

107. Il governo tedesco sostiene inoltre che il «divieto di esportazione» *non è compatibile con l'obiettivo di un livello elevato di protezione dei consumatori* stabilito dagli artt. 3, lett. s), e 129 A del Trattato [46].

108. Non condivido questo punto di vista poiché ritengo, per i motivi già esposti [47], che la direttiva non persegua questo obiettivo in via principale, cosicché non potrebbe essere subordinata ad esso. Pur non potendosi contestare che, in forza dell'art. 3, lett. s), «(...) l'azione della Comunità comporta (...) un contributo al rafforzamento della protezione dei consumatori», tale azione dev'essere svolta «alle condizioni» previste dal Trattato. Tali condizioni sono enunciate all'art. 129 A, unico articolo del titolo XI recante il titolo «Protezione dei consumatori», e che, lo ricordo, non mi sembra dover costituire il fondamento giuridico della direttiva.

109. Quanto all'ipotesi in cui l'obiettivo di tutela dei consumatori costituisse un obiettivo di pari livello rispetto a quello stabilito dall'art. 57, n. 2, del Trattato, dall'esame della direttiva emerge che le norme nuove di armonizzazione legittimano ed equilibrano, mediante il miglioramento duraturo del livello generale dei sistemi di garanzia [48], il divieto di «esportazione», che, va ricordato, è un divieto provvisorio.

110. La Repubblica federale di Germania asserisce inoltre che il divieto di «esportazione» è *contrario al principio di proporzionalità* in quanto esso, pur essendo idoneo ad impedire le distorsioni di concorrenza, non sarebbe invece né indispensabile né ragionevole [49].

111. Occorre preliminarmente ricordare che, secondo la vostra giurisprudenza costante, al fine di stabilire se una norma di diritto comunitario sia conforme al principio di proporzionalità, si deve accertare se i mezzi da essa contemplati siano idonei a conseguire lo scopo perseguito e non eccedano quanto è necessario per raggiungere detto scopo. Infatti, qualora si presenti una scelta tra più misure appropriate, è necessario ricorrere alla meno restrittiva e gli oneri imposti non devono essere sproporzionati in relazione agli scopi perseguiti [50].

112. Non è in contestazione l'attitudine del divieto a prevenire le perturbazioni del mercato. La ricorrente sostiene piuttosto che l'obiettivo perseguito avrebbe potuto essere conseguito mediante una misura meno restrittiva, consistente in una clausola di salvaguardia che autorizzasse l'autorità competente a intervenire solo in caso di crisi [51].

46 — Ibidem, pagg. 26-28.

47 — V. paragrafo 39 e seguenti delle presenti conclusioni.

48 — V. paragrafo 35 e seguenti nonché 104 delle presenti conclusioni.

49 — Pagg. 28-37 della traduzione francese del ricorso introduttivo.

50 — V., segnatamente, sentenze 11 luglio 1989, causa 265/87, Schräder (Racc. pag. 2237, punto 21) e, più di recente, Regno Unito/Consiglio, citata (punto 57).

51 — V., segnatamente, pag. 31 e seguenti della traduzione francese del ricorso introduttivo.

113. Adottando la direttiva nonostante il voto contrario del governo tedesco e optando per un divieto preventivo, il Consiglio, come pure il Parlamento, ha ritenuto che l'efficacia di questo divieto potesse legittimare i vincoli creati dalla misura contestata.

114. Viceversa, propugnando la tesi secondo cui un sistema di salvaguardia puntuale attivato in caso di imminenza di una perturbazione del mercato avrebbe potuto, con pari efficacia, scongiurare i rischi incombenti, la ricorrente intende dimostrare che l'obiettivo perseguito poteva essere raggiunto senza far ricorso a restrizioni quali il divieto di «esportazione».

115. La Corte è chiamata dunque a valutare i vantaggi e gli inconvenienti rispettivi del sistema contestato e di quello proposto dalla Repubblica federale di Germania, il che presuppone la valutazione di una situazione economica complessa.

116. Orbene, in un'ipotesi del genere, anche se non fosse escluso che altri mezzi potevano essere presi in considerazione per approdare al risultato perseguito, la Corte non può sostituire la propria valutazione a quella del legislatore comunitario in ordine alla maggiore o minore adeguatezza delle misure da questo emanate, a meno che la ricorrente non fornisca la prova di un errore manifesto di valutazione o di uno sviamento di potere, o non dimostri che il legislatore comunitario ha manifestamente oltrepassato i limiti del suo potere discrezionale [52].

117. Del pari, qualora il legislatore comunitario, nell'emanare una normativa, debba valutare i suoi effetti futuri e questi non possano essere previsti con certezza, la sua valutazione può essere oggetto di censura solo qualora appaia manifestamente erronea alla luce degli elementi di cui disponeva al momento dell'adozione della normativa stessa [53].

118. Nella fattispecie, gli effetti della normativa impugnata muovono da ipotesi e comportano quindi un ampio grado di incertezza. In particolare, un esame comparativo dei due sistemi presupporrebbe un'analisi precisa dei rischi di perturbazione effettiva del mercato conseguenti ai divari nei livelli di protezione, nella capacità delle autorità competenti di rilevare in modo abbastanza tempestivo i segnali precursori dell'inizio di una crisi e di interrompere in tempo i movimenti di capitali non desiderabili.

52 — V., segnatamente, sentenza 5 ottobre 1994, causa C-280/93, Germania/Consiglio (Racc. pag. I-4973, punto 90) e, più di recente, Regno Unito/Consiglio, citata (punto 58).

53 — V., segnatamente, sentenze 21 febbraio 1990, cause riunite da C-267/88 a C-285/88, Wuidart e a. (Racc. pag. I-435, punto 14), e 5 ottobre 1994, Germania/Consiglio, citata (punto 90).

119. Il governo tedesco sottolinea gli inconvenienti connessi alla soluzione accolta dalla direttiva, senza tuttavia dimostrare che la clausola di salvaguardia sarebbe in grado di assicurare una garanzia superiore o anche solo analoga. Esso si limita ad asserire che, supponendo effettivo il rischio di trasferimento dei depositi delle banche da uno Stato membro verso succursali di banche straniere che offrano una maggiore protezione, vi sia sufficientemente tempo per adottare misure di salvaguardia che consentano di prevenire qualsiasi ritiro che possa mettere in pericolo la sopravvivenza delle banche locali. Tale ipotesi non è per nulla dimostrata.

120. Gli articoli del Trattato che in altre circostanze attribuiscono agli Stati la facoltà di far ricorso a misure di salvaguardia non consentono di pervenire alla conclusione dell'esistenza di una teoria delle misure di salvaguardia nel diritto comunitario, in base alla quale sarebbe sistematicamente privilegiato il ricorso a questo tipo di misure in caso di rischio di perturbazioni in determinati mercati. In forza del loro potere di valutazione, le autorità comunitarie potevano quindi ben decidere che, tenuto conto delle caratteristiche del mercato in questione e dell'incertezza insita nella situazione da prevenire, era necessario un provvedimento più efficace e sistematico.

121. D'altra parte, la ricorrente non fornisce la prova che le norme da essa citate e che prevedono misure di salvaguardia siano direttamente trasponibili al settore disciplinato dalla direttiva. Il loro oggetto, infatti, o è differente [l'art. 226 del Trattato riguarda il caso di una grave perturbazione in una situazione economica regionale e il regolamento (CEE) del Consiglio 21 dicembre 1990, n. 3916, si riferisce alle misure da prendere in caso di crisi nel mercato dei trasporti di merci su strada [54]], oppure va oltre il semplice rischio di movimenti di capitali all'interno di un medesimo Stato membro (l'art. 73 del Trattato e la direttiva del Consiglio 24 giugno 1988, 88/361/CEE, per l'attuazione dell'art. 67 del Trattato [55]).

122. Per giunta, queste norme non prevedono impegni in base ai quali le autorità comunitarie sarebbero per l'avvenire tenute a far ricorso a un dispositivo di salvaguardia ex post ogniqualvolta un mercato fosse minacciato da perturbazioni. Esse trovano applicazione solo ai casi in esse previsti e non possono in alcun modo vincolare il legislatore comunitario.

123. Per tali motivi, ritengo che la domanda di annullamento delle disposizioni dell'art. 4, n. 1, secondo comma, della direttiva debba essere respinta.

54 — Regolamento concernente le misure da prendere in caso di crisi nel mercato dei trasporti di merci su strada (GU L 375, pag. 10).

55 — GU L 178, pag. 5.

B — *Sull'obbligo di accettare succursali nel sistema di garanzia dei depositi dello Stato membro ospitante*

124. L'art. 4, n. 2, della direttiva 94/19 prevede che:

«Qualora il livello o la portata, compresa la percentuale, di copertura offerti dal sistema di garanzia dello Stato membro ospitante sia superiore al livello o alla portata di copertura forniti nello Stato membro in cui è autorizzato l'ente creditizio, lo Stato membro ospitante provvede affinché vi sia, nel proprio territorio, un sistema di garanzia dei depositi ufficialmente riconosciuto cui possa aderire volontariamente una succursale al fine di completare la tutela già offerta ai suoi depositanti in virtù della sua appartenenza al sistema dello Stato membro d'origine.

Il sistema a cui la succursale aderirà deve coprire la categoria di enti a cui essa appartiene o quella che è corrispondente nello Stato membro ospitante».

125. Il governo tedesco sostiene che l'obbligo così imposto ad uno Stato membro di accogliere succursali che intendono integrare la garanzia del loro Stato di origine è contrario al principio del controllo dello Stato di origine e viola il principio di proporzionalità [56].

126. Non è controverso tra le parti che *il principio del controllo dello Stato di origine* costituisce il principio direttivo alla base del lavoro di armonizzazione nel settore dei servizi finanziari.

127. Non è tuttavia dimostrato che le autorità comunitarie abbiano, nelle varie norme di armonizzazione del diritto bancario, sancito questo principio nell'intento di subordinare ad esso in avvenire e in modo sistematico gli atti riguardanti tale settore.

128. Per giunta, in siffatta ipotesi, esse sarebbero vincolate solo per via della necessità di conformarsi al principio del legittimo affidamento nei confronti di amministrati per quanto riguarda l'applicazione del principio in parola, circostanza che non ricorre nel caso di specie.

129. Le autorità comunitarie hanno quindi la facoltà di discostarsi dal principio dello Stato di origine.

56 — Pagg. 37-49 della traduzione francese dell'atto introduttivo.

130. Ciò non toglie che la direttiva è precipuamente fondata su questa regola, come dimostra il suo settimo 'considerando', ove si ricorda che l'autorizzazione delle succursali è stata soppressa negli Stati membri ospitanti, che il controllo della loro solvibilità è effettuato dalle autorità competenti dello Stato membro di origine e che il sistema di garanzia «(...) può essere soltanto quello vigente per tale categoria di enti creditizi nello Stato della sede sociale, soprattutto in ragione del nesso esistente tra la vigilanza sulla solvibilità di una succursale e la sua appartenenza ad un sistema di garanzia dei depositi».

131. Essa sottolinea in tal modo che gli enti creditizi restano certamente assoggettati al principio dello Stato di origine, con la conseguenza che la deroga contestata risulta essere limitata al caso particolare in cui lo Stato membro ospitante offra ad una succursale una garanzia superiore a quella dello Stato membro di origine.

132. La ricorrente contesta peraltro la necessità della copertura supplementare, quale è prevista dalla direttiva e che, pur essendo idonea a conseguire l'obiettivo prefisso, pregiudicherebbe i diritti dei sistemi di garanzia dei depositi dello Stato membro ospitante e avrebbe potuto essere sostituita da misure meno restrittive, conformi al *principio di proporzionalità*.

133. Non condivido questa valutazione. In primo luogo, occorre relativizzare il peso dell'onere gravante sul sistema di garanzia dello Stato membro ospitante. Trattasi precipuamente di una garanzia supplementare limitata, fino al 31 dicembre 1999, alla parte eccedente 15 000 ECU per gli Stati nei quali, alla data di adozione della direttiva, i depositi non sono coperti fino a 20 000 ECU, e alla parte eccedente quest'ultimo importo per gli altri.

134. Si deve rilevare come altri Stati membri abbiano già oltrepassato l'importo minimo stabilito dalla direttiva, con conseguente diminuzione corrispettiva dello sforzo richiesto ai sistemi di garanzia più efficienti. Altri ancora intenderebbero aumentare per il futuro il livello della garanzia, in conformità dell'obiettivo di armonizzazione perseguito dalla direttiva.

135. In secondo luogo, se una succursale ritiene che il divario di garanzia non raggiunga un grado che giustifichi un'adesione supplementare o che, qualunque sia il suo livello, la garanzia non sia determinante per penetrare nel mercato dello Stato membro ospitante, esso ha la facoltà di non aderire al sistema di copertura supplementare.

136. D'altra parte, come segnalato dal Parlamento, l'adesione volontaria al sistema di garanzia supplementare è necessariamente assoggettata alle condizioni stabilite dal

sistema dello Stato ospitante, le quali costituiscono la contropartita della prestazione che esso dovrà assicurare in caso di difficoltà [57].

137. Ciò è quanto risulta:

— dal n. 3 dell'art. 4 della direttiva, ai cui termini: «(...) L'ammissione è subordinata all'osservanza degli obblighi derivanti dall'appartenenza a tale sistema, compreso in particolare il pagamento di tutti i contributi e gli altri oneri»;

— dal punto a) dell'allegato II della direttiva, ai cui termini «il sistema dello Stato membro ospitante mantiene il pieno diritto di imporre le proprie norme obiettive e generalmente applicate agli enti creditizi partecipanti»;

— dal punto d) dello stesso allegato II, il quale recita: «i sistemi dello Stato membro ospitante sono autorizzati a imporre alle succursali una copertura supplementare su una base appropriata che tenga conto della garanzia finanziaria del sistema dello Stato membro d'origine».

138. Poiché i diritti versati dall'ente creditizio sono fissati in base a criteri obiettivi che tengono conto del rischio che presenta la succursale — che a sua volta deve logicamente essere in funzione del divario di garanzia o della totale assenza di garanzia offerta dal sistema dello Stato membro di origine —, l'obbligo di copertura supplementare a carico di taluni Stati membri ospitanti non sembra porre a carico del loro sistema di garanzia un onere eccessivo.

139. I principi enunciati dall'art. 5 del Trattato, dalla 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 [58], e dall'allegato II della direttiva consentono inoltre di rispondere al motivo dedotto dalla ricorrente, secondo cui il sistema di garanzia dei depositi dello Stato membro ospitante non disporrebbe della possibilità di controllare in modo sufficiente la solvibilità o di prevedere le difficoltà di pagamento di una succursale.

140. In forza del primo comma dell'art. 5 del Trattato, gli Stati membri adottano tutte le misure di carattere generale e particolare atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti, in particolare, dagli atti delle istituzioni della Comunità. La Corte ha già dichiarato che, in forza di questa norma, gli Stati membri e le loro istituzioni sono reciprocamente tenuti ad un «obbligo di leale cooperazione» e che, per agevolare l'applica-

57 — Punto 62 del controricorso.

58 — GU L 322, pag. 30.

zione di una disposizione di diritto comunitario, uno Stato membro ha l'obbligo di «assistere (...) ogni altro Stato membro al quale il diritto comunitario imponga un obbligo» [59].

141. Così, l'art. 7, n. 1, della direttiva 77/780, rimaneggiato dalla seconda direttiva del Consiglio 15 dicembre 1989, 89/646/CEE [60], stabilisce che:

«Per vigilare sull'attività degli enti creditizi che operano, segnatamente attraverso succursali, in uno o più Stati membri diversi da quello della loro sede sociale, le autorità competenti degli Stati membri interessati collaborano strettamente. Esse si comunicano tutte le informazioni concernenti la direzione, la gestione e la proprietà di tali enti creditizi che possano facilitarne la vigilanza ed agevolare l'esame delle condizioni per la relativa autorizzazione, nonché tutte le informazioni atte a facilitare il controllo di tali enti, in particolare in materia di liquidità, di solvibilità, di garanzia dei depositi, di limitazione dei grandi fidi, di organizzazione amministrativa e contabile e di controllo interno».

142. Il punto a) dell'allegato II della direttiva 94/19 prevede che «il sistema dello Stato membro ospitante (...) è in grado di esigere informazioni pertinenti e ha il diritto di verificare tali informazioni con le autorità competenti dello Stato membro d'origine».

143. Il diritto di accedere ad un'informazione completa sull'ente creditizio, ivi compresa la società madre, di un altro Stato membro è quindi riconosciuto dalle autorità competenti dello Stato membro ospitante.

144. L'effettività di una tale norma nei confronti dell'ente creditizio è garantita dall'art. 4, n. 4, della direttiva, che permette al sistema di garanzia, con l'assenso delle autorità competenti che hanno rilasciato l'autorizzazione, di escludere la succursale che non ha osservato gli obblighi ad essa incombenti in qualità di aderente al sistema di garanzia dei depositi.

145. Analogamente, l'art. 4, n. 4, fa obbligo alle autorità competenti per il rilascio dell'autorizzazione di adottare tutte le misure appropriate al fine di garantire l'osservanza dei detti obblighi.

146. Lo Stato membro di origine è dunque tenuto ad un obbligo di cooperazione che

59 — Sentenze 11 giugno 1991, causa C-251/89, Athanasopoulos e a. (Racc. pag. I-2797, punto 57), e 27 settembre 1988, causa 235/87, Matteucci (Racc. pag. 5589, punto 19).

60 — GU L 386, pag. 1.

deve consentire al sistema dello Stato membro ospitante di avvalersi delle informazioni necessarie all'esercizio del proprio compito nei confronti delle succursali straniere aderenti.

147. Ne consegue che le restrizioni lamentate dal governo tedesco non appaiono sproporzionate alla luce dello scopo perseguito e che, pertanto, nessuna lesione del principio di proporzionalità può essere ragionevolmente riscontrata.

C — *Sull'obbligo di adesione*

148. Ai sensi dell'art. 3, n. 1, della direttiva, ogni Stato membro provvede affinché sul suo territorio vengano istituiti e ufficialmente riconosciuti uno o più sistemi di garanzia dei depositi. Inoltre, fatte salve alcune eccezioni, nessun ente creditizio autorizzato in uno Stato membro può accettare depositi se non ha aderito ad uno di tali sistemi.

149. La Repubblica federale di Germania ritiene che siffatto obbligo di adesione sia contrario tanto all'art. 3 B, terzo comma, del Trattato CE, quanto al principio di proporzionalità [61].

150. Essa fa valere che la soluzione prescelta dell'adesione forzata al sistema di garanzia è contraria al sistema nazionale tedesco, che costituisce una «prassi nazionale consolidata» nel senso enunciato nelle conclusioni del Consiglio europeo di Edimburgo [62], e non costituisce una «soluzione differente» offerta agli Stati membri, ai sensi delle stesse disposizioni. Secondo la ricorrente, l'istituzione di un sistema di garanzia in tutti gli Stati membri o l'armonizzazione di quelli preesistenti sarebbe stata sufficiente e l'adesione obbligatoria non sarebbe necessaria.

151. Il governo tedesco aggiunge infine che, perché i risparmiatori siano tutelati, è sufficiente, anzitutto, che i loro depositi siano garantiti fino a concorrenza di una determinata copertura minima, inoltre, che la legge renda obbligatoria l'informazione dei clienti, prima dell'apertura di un conto, in ordine all'adesione o meno dell'ente creditizio ad un sistema di garanzia, quindi che sia imposto l'obbligo alla banca di trasmettere alle autorità nazionali di vigilanza i verbali di verifica redatti dal sistema di garanzia e, infine, che alle autorità nazionali venga riconosciuta la possibilità di vietare a un ente creditizio minacciato di fallimento di ricevere versamenti se non è aderente ad un sistema di garanzia.

152. Le conclusioni sopra menzionate del Consiglio europeo di Edimburgo esprimono l'intendimento del Consiglio di rispettare

61 — Pagg. 50-55 della traduzione francese del ricorso introduttivo.

62 — *Bollettino delle Comunità europee*, n. 12, 1992, Allegato 1 della parte A, I.19, pag. 15.

«le prassi consolidate sul piano nazionale» e di consentire agli Stati membri di ricorrere a «soluzioni differenziate per realizzare gli obiettivi della misura».

153. Tuttavia, l'obiettivo del rispetto delle prassi nazionali è garantito, secondo il testo delle dette conclusioni, «senza pregiudizio della normativa comunitaria» e il ricorso a «soluzioni differenziate» dipende dal carattere appropriato delle ipotesi di cui trattasi. Tali attenuazioni riflettono univocamente la preoccupazione del Consiglio di non subordinare sistematicamente la normativa comunitaria al rispetto delle tradizioni nazionali.

154. Nella fattispecie, l'adozione della direttiva e la mancanza di contestazione da parte degli Stati membri, eccetto la Repubblica federale di Germania, dimostra come il problema del rispetto delle prassi nazionali consolidate sussista unicamente con riferimento al sistema di garanzia di quest'unico Stato.

155. Orbene, il governo tedesco segnala che, nell'ottobre 1993, su trecento istituti di credito titolari di un'autorizzazione ad accettare depositi e aventi sede in Germania, cinque soltanto non erano aderenti ad un sistema di garanzia, e che il tasso dei depositi non coperti rispetto ai depositi coperti ascendeva a poco più dell'uno per mille [63].

156. Ne deriva che l'obbligo di adesione istituito dalla direttiva e accettato dagli altri Stati membri non sembra costituire per questo Stato una restrizione effettiva, tale da sconvolgere il funzionamento degli enti creditizi stabiliti nel suo territorio.

157. Per contro, la scelta lasciata agli Stati membri di optare per il principio della libertà di adesione ad un sistema di garanzia creerebbe il rischio, difficilmente calcolabile, che una parte rilevante dei depositi sfugga a qualsiasi garanzia. In difetto di un'armonizzazione sufficiente, alcuni mercati nazionali non offrirebbero tutta la sicurezza che la clientela delle banche ha diritto di attendersi.

158. L'obbligo di informazione dei clienti in ordine all'adesione o meno di un ente creditizio ad un sistema di garanzia non mi sembra poter orientare in modo determinante i futuri depositanti nello scegliere la loro banca.

63 — Pag. 36 della traduzione francese della memoria di replica.

159. Numerosi criteri più decisivi si offrono infatti ai futuri clienti al momento della scelta di un ente creditizio, in particolare allorché essi pervengono allo stadio della loro ricerca in cui, accettando già l'idea di affidare il loro denaro a una determinata banca, la sua futura insolvenza è spesso una preoccupazione remota e la necessità di un'adesione ad un sistema di garanzia una precauzione superflua.

160. Occorre infine aggiungere che l'art. 3, n. 1, della direttiva non istituisce un sistema vincolante in assoluto. Esso lascia agli Stati membri la libertà di istituire e riconoscere nel loro territorio più sistemi di garanzia dei depositi e, in tal modo, di permettere agli enti creditizi di scegliere quello per loro più conveniente. Inoltre, la direttiva dà la possibilità agli Stati membri di esonerare dall'adesione, a determinate condizioni, gli enti creditizi appartenenti ad un sistema che protegga l'ente creditizio stesso, in particolare la sua liquidità e solvibilità, garantendo in tal modo ai depositanti una tutela almeno equivalente a quella offerta da un sistema di garanzia dei depositi [64].

161. La domanda di annullamento dell'art. 3, n. 1, primo comma, seconda frase, della direttiva non deve pertanto essere accolta.

162. A conclusione di quanto sopra, ritengo che il ricorso proposto dalla Repubblica federale di Germania sia infondato. Mi sembra invece che la direttiva impugnata persegua l'azione di armonizzazione del diritto bancario ricercando un livello elevato di ravvicinamento delle normative degli Stati membri, pur concedendo un periodo di respiro agli Stati che non dispongono ancora di sistemi di garanzia dei depositi, o il cui sistema di garanzia non offra ancora un livello di tutela sufficiente, il tutto nel rispetto delle norme comunitarie.

Conclusione

163. Conseguentemente, propongo alla Corte di:

— respingere il ricorso;

— condannare lo Stato ricorrente alle spese.

64 — Art. 3, n. 1, secondo comma, della direttiva.