SENTENZA DELLA CORTE
DEL 12 OTTOBRE 1982 [1]

Commissione delle Comunità europee contro Irlanda

«Mancata esecuzione della direttiva 77/91 CEE»

Causa 151/81

Massime

Stati membri — Obblighi — Attuazione delle direttive — Inosservanza del termine — Giustificazione della trasgressione — Inammissibilità
(Trattato CEE, art. 169)

Uno Stato membro non può invocare disposizioni, prassi o situazioni del proprio ordinamento giuridico interno per giustificare l'inosservanza degli obblighi derivanti dalle direttive comunitarie.

I Governi degli Stati membri, i quali partecipano ai lavori preparatori delle direttive, devono essere in grado di elaborare, nel termine fissato per la loro attuazione, il progetto delle disposizioni legislative all'uopo necessarie.

Nella causa 151/81,

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata dal suo consigliere giuridico Anthony McClellan, in qualità di agente, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. Oreste Montalto, membro dell'ufficio legale, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

ricorrente,

contro

IRLANDA, rappresentata dal sig. Louis J. Dockery, Chief State Solicitor, in qualità di agente, assistito dall'avv. James O'Reilly, Barrister at Law, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'ambasciata d'Irlanda,

convenuta,

1 — Lingua processuale: l'inglese.

causa avente af oggetto la declaratoria che l'Irlanda è venuta meno ad un obbligo che le incombe in forza del Trattato CEE, in quanto non ha posto in vigore, entro i termini prescritti, le disposizioni necessarie per conformarsi alla seconda direttiva del Consiglio 13 decembre 1976, n. 77/91, intesa a coordinare, per renderle equivalenti, le garanzie che sono richieste, negli Stati membri, alle società di cui all'art. 58, 2° comma, del Trattato, onde tutelare gli interessi dei soci e dei terzi per quanto riguarda la costituzione della società per azioni, nonché la salvaguardia e le modifcazioni del capitale sociale della stessa,

LA CORTE,

composta dai signori J. Mertens de Wilmars, presidente, A. O'Keeffe, U. Everling e A. Chloros, presidenti di Sezione, P. Pescatore, Mackenzie Stuart e T. Koopmans, giudici,

avvocato generale: Sir Gordon Slynn
cancelliere: P. Heim

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

Gli antefatti, il procedimento, le conclusioni, i mezzi e gli argomenti delle parti possono così riassumersi:

I — Gli antefatti

L'art. 54, n. 3, lett. g), del Trattato stabilisce che il Consiglio e la Commissione esercitano le funzioni loro attribuite in materia di diritto di stabilimento, in particolare coordinando, nella necessaria misura e al fine di renderle equivalenti, le garanzie che sono richieste, negli Stati membri, alle società a mente dell'art. 58, 2° comma (società di diritto privato o commerciale, comprese le cooperative e le altre persone giuridiche disciplinate dal diritto pubblico o privato, salvo le so-

cietà che non hanno scopo di lucro), onde proteggere gli interessi tanto dei soci, quanto dei terzi.

Il 18 dicembre 1961, il Consiglio adottava un programma generale per la soppressione delle restrizioni della libertà di stabilimento all'interno della CEE (GU 1962, n. 2, pag. 36). Questo programma prevede, al titolo VI, che il coordinamento delle garanzie richieste negli Stati membri alle società per proteggere gli interessi tanto dei soci, quanto dei terzi, nella misura necessaria e al fine di renderle equivalenti, va effettuato entro la fine del secondo anno della seconda tappa del periodo transitorio.

In applicazione di queste disposizioni, il Consiglio, dopo una prima direttiva del 9 marzo 1968, n. 68/151, emanava, il 13 dicembre 1976, una seconda direttiva, n. 77/91, intesa a coordinare, per renderle equivalenti, le garanzie che sono richieste, negli Stati membri, alle società di cui all'art. 58, 2° comma, del trattato, onde tutelare gli interessi dei soci e dei terzi per quanto riguarda la costituzione della società per azioni, nonché la salvaguardia e le modificazioni del capitale sociale della stessa (GU 1977, L 26, pag. 1).

La direttiva n. 77/91 veniva notificata agli Stati membri il 16 dicembre 1976. A norma dell'art. 43, gli Stati membri avrebbero dovuto mettere in vigore le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva nel termine di due anni dalla sua notifica, cioè entro il 16 dicembre 1978. Inoltre essi dovevano informarne direttamente la Commissione.

Rilevando che l'Irlanda non aveva adottato, entro il termine prescritto, i provvedimenti necessari per mettere in atto la direttiva e che — quantomeno — nessuna informazione in merito le era pervenuta, con lettera dell'8 gennaio 1980 la Commissione iniziava nei confronti di detto Stato membro il procedimento di cui all'art. 169 del Trattato CEE.

In questa lettera, la Commissione dichiarava che, non avendo posto in vigore i provvedimenti necessari per trasporre nell'ordinamento nazionale la direttiva, l'Irlanda era venuta meno ai suoi obblighi ed invitava il Governo irlandese a presentare le sue osservazioni entro due mesi.

Con lettera 24 marzo 1980, la rappresentanza permanente dell'Irlanda presso le Comunità comunicava alla Commissione che la preparazione della legislazione necessaria per la messa in atto della direttiva era in corso e che tra breve sarebbe stato possibile presentare al Parlamento una legge che combinava le disposizioni della prima e della seconda direttiva.

In applicazione dell'art. 169, 1° comma, del Trattato CEE, il 29 settembre la Commissione emetteva un parere motivato, notificato l'8 ottobre 1980, nel quale essa constatava l'inosservanza, da parte dell'Irlanda, degli obblighi che le incombevano e la invitava ad adottare, nel termine di due mesi a decorrere dalla notifica del parere motivato, i provvedimenti necessari per la messa in atto della direttiva.

Con lettera 21 novembre 1980, la rappresentanza permanente dell'Irlanda comunicava alla Commissione che la presentazione al Parlamento della legge per la trasposizione nell'ordinamento interno delle due prime direttive non sarebbe stata possibile prima dell'inizio del 1981: il procedimento di armonizzazione del diritto sulle società richiedeva, nelle varie

fasi, numerosissime iniziative; si doveva ricorrere ad una legislazione fondamentale anziché ad una legislazione derivata; si dovevano effettuare numerosi emendamenti tecnici e complessi del diritto irlandese.

II — La fase scritta del procedimento

Con atto depositato il 12 giugno, la Commissione, in applicazione dell'art. 169, 2° comma, del Trattato CEE, adiva la Corte per far accertare l'inadempimento addebitato all'Irlanda per mancata esecuzione della direttiva n. 77/91.

La fase scritta si è svolta ritualmente; la Commissione ha rinunciato a presentare la replica.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria. Tuttavia essa ha invitato il Governo irlandese a comunicarle per iscritto la data esatta alla quale si è iniziato l'iter legislativo per dare esecuzione alla direttiva; dalla risposta del Governo irlandese risulta che, alla fine del 1981, la legge non era ancora stata presentata al Parlamento.

III — Le conclusioni delle parti

La *Commissione* conclude che la Corte voglia:

— dichiarare che, omettendo di adottare, entro il termine stabilito, le disposizioni necessarie per conformarsi alla seconda direttiva del Consiglio 13 dicembre 1976, n. 77/91, l'Irlanda è venuta meno agli obblighi impostile dal Trattato;

— porre le spese a carico dell'Irlanda.

Il *Governo irlandese* conclude che la Corte voglia

— respingere la domanda;

— in subordine, sospendere la pronuncia in attesa dell'adozione della normativa irlandese necessaria per la messa in atto della direttiva.

IV — I mezzi e gli argomenti delle parti nella fase scritta del procedimento

La *Commissione* ricorda che, a norma dell'art. 189, 3° comma, del Trattato CEE, le direttive sono vincolanti per lo Stato membro destinatario quanto al risultato da conseguire, ma consentono alle autorità nazionali di scegliere liberamente la forma e i mezzi. L'indole vincolante delle direttive comporta, per gli Stati membri, l'obbligo di rispettare i termini che nelle direttive sono stabiliti per l'adozione delle misure nazionali di attuazione.

Uno Stato membro trasgredisce il Trattato, qualunque sia l'organo amministrativo la cui azione od omissione ha provocato la mancata esecuzione; lo Stato membro non può giustificare la sua inosservanza invocando disposizioni o pratiche del suo ordinamento interno o situazioni di fatto particolari all'ambiente nazionale.

Questi principi sono stati confermati dalla costante giurisprudenza della Corte. Omettendo di adottare, entro i termini prescritti, i provvedimenti necessari per la messa in atto della direttiva n. 77/91, l'Irlanda è incontestabilmente venuta meno a un obbligo impostole dal Trattato.

Il *Governo irlandese* ricorda che l'iter legislativo necessario per la ricezione della direttiva n. 77/91 è stato iniziato. La normativa irlandese sulle società, contenuta nei Companies Acts dal 1963 al 1977, dev'essere modificata sostanzialmente e nei particolari; il ministro competente ha preparato e fatto approvare dal Governo un progetto di legge, il Companies (Amendment) Bill 1981; la redazione del progetto di legge è stata affidata a un Parliamentary Draftsman, che vi dedica la massima attenzione; il testo che ne risulta sarà presentato al Parlamento irlandese.

L'esercizio della competenza attribuita alla Corte dall'art. 169 del Trattato CEE implica la conoscenza di tutti gli antefatti ed una certa comprensione per le difficoltà che possono incontrare gli Stati membri. Questo rimedio giuridico va usato con prudenza, specie allorché gli Stati membri hanno chiaramente indicato di star facendo del loro meglio per apportare i necessari emendamenti legislativi.

Gli emendamenti richiesti dalla direttiva n. 77/91 sono complessi e la loro elaborazione richiede parecchio tempo; il progetto di legge in cantiere è un testo di legge lungo e complesso. Il ritardo verificatosi nella messa in atto della direttiva è imputabile, non già al disconoscimento dell'obbligo di adottare le norme necessarie, bensì alla complessità del problema, che — del resto — è semplicemente un aspetto delle diverse altre iniziative prese, a livello comunitario, nel settore del diritto delle società. La realtà di queste difficoltà è sottolineata dal fatto che molti altri Stati membri si trovano in posizione analoga a quella dell'Irlanda: tutti gli Stati membri hanno iniziato l'iter per adottare la necessaria normativa, ma hanno avuto delle difficoltà nel conformarsi alla direttiva entro un determinato termine. Il termine prescritto per mettere in atto la direttiva è stato giudicato inadeguato dalla maggior parte degli Stati membri.

La Corte è competente a valutare opportunamente questo stato di cose e, nella fattispecie, deve avvalersi del suo potere discrezionale. Questi fatti, sotto il profilo strettamente giuridico, non costituiscono una giustificazione del ritardo nell'attuare la direttiva; si deve tuttavia tener conto del fatto che l'Irlanda si accinge ad adottare la normativa necessaria e che l'iter legislativo occorrente all'uopo si è già iniziato. Il ricorso della Commissione non va dunque esaminato, ma respinto; quanto meno, sarebbe opportuno sospendere la pronuncia in attesa della prossima attuazione delle norme in corso di elaborazione.

V — La fase orale del procedimento

La *Commissione*, rappresentata dal sig. McClellan, e il *Governo irlandese*, rappresentato dall'avv. O'Reilly, hanno svolto brevi difese orali all'udienza del 28 aprile 1982.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 22 giugno 1982.

In diritto

1 Con atto depositato nella cancelleria della Corte il 5 giugno 1981, la Commissione ha proposto, a norma dell'art. 169 del Trattato CEE, un ricorso inteso a far dichiarare che l'Irlanda è venuta meno ad uno degli obblighi impostile dal Trattato, avendo omesso di adottare, entro i termini prescritti, le disposizioni di diritto nazionale necessarie per conformarsi alla seconda direttiva del Consiglio 13 dicembre 1976, n. 77/91, intesa a coordinare, per renderle equivalenti, le garanzie che sono richieste, negli Stati membri, alle società di cui all'art. 58, 2° comma, del Trattato, onde tutelare gli interessi dei soci e dei terzi per quanto riguarda la costituzione delle società per azioni, nonché la salvaguardia e le modificazioni del capitale sociale della stessa (GU 1977, L 26, pag. 1).

2 A termini dell'art. 43 della direttiva, gli Stati membri dovevano porre in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie nel termine di due anni a decorrere dalla notifica della direttiva. Questa è stata notificata all'Irlanda il 16 dicembre 1976, quindi il termine è scaduto il 16 dicembre 1978.

3 Il Governo irlandese non contesta di non aver adempiuto quest'obbligo. Esso osserva però che il ritardo verificatosi nella messa in atto della direttiva è imputabile non già all'indifferenza dell'Irlanda, o delle autorità irlandesi competenti, nei confronti della necessità di porre in atto la normativa necessaria, bensì alla complessità di questo problema che — del resto — è solo un aspetto fra numerose altre iniziative complesse intraprese, a livello comunitario, nel settore del diritto delle società. Le difficoltà incontrate nella messa in atto di questa direttiva in Irlanda e in numerosi altri Stati membri dimostrerebbero che il termine prescritto per la messa in atto della direttiva era insufficiente.

4 Queste circostanze non possono far venir meno l'inosservanza di cui si fa carico all'Irlanda. Secondo la costante giurisprudenza, uno Stato membro non può accampare disposizioni, pratiche o situazioni del proprio ordinamento giuridico interno per giustificare l'inosservanza degli obblighi derivanti dalle direttive comunitarie.

5 Si deve inoltre osservare che i Governi degli Stati membri partecipano ai lavori preparatori delle direttive e devono — quindi — essere in grado di elaborare, nel termine fissato, il progetto delle disposizioni legislative necessarie per la loro attuazione. Orbene, è emerso in corso di causa che al Parlamento irlandese non era ancora stato presentato alcun progetto di legge alla scadenza del termine per l'esecuzione della direttiva e nemmeno alla data in cui la Commissione ha proposto il ricorso.

6 Si deve dichiarare che, non adottando entro il termine prescritto le disposizioni necessarie per conformarsi alla direttiva del Consiglio 13 decembre 1976, n. 77/91, l'Irlanda è venuta meno agli obblighi impostile dal Trattato.

Sulle spese

7 A norma dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese. Poiché la convenuta è rimasta soccombente, le spese vanno poste a suo carico.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1° **Omettendo di adottare, entro il termine prescritto, le disposizioni necessarie per conformarsi alla seconda direttiva del Consiglio 13 dicembre 1976, n. 77/91, intesa a coordinare, per renderle equivalenti, le garanzie che sono richieste, negli Stati membri, alle società di cui all'art. 58, 2° comma, del Trattato, onde tutelare gli interessi dei soci**

e dei terzi per quanto riguarda la costituzione della società per azioni, nonché la salvaguardia e le modificazioni del capitale sociale della stessa, l'Irlanda è venuta meno agli obblighi impostile dal Trattato CEE.

2° Le spese sono poste a carico dell'Irlanda.

Mertens de Wilmars O'Keeffe Everling
Chloros Pescatore Mackenzie Stuart Koopmans

Cosi deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 12 ottobre 1982.

Il cancelliere
P. Heim

Il presidente
J. Mertens de Wilmars

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE SIR GORDON SLYNN DEL 22 GIUGNO 1982 [1]

Signor Presidente,
signore Giudici,

Il presente ricorso è stato proposto dalla Commissione per far dichiarare, a norma dell'art. 169 del Trattato CEE, che l'Irlanda, omettendo di porre in vigore i provvedimenti necessari per conformarsi alla seconda direttiva del Consiglio 13 decembre 1976, n. 77/91, intesa ad armonizzare il diritto delle società (GU L 26 del 31. 1. 1977, pag. 1), nel termine stabilito dall'art. 43 della stessa, è venuta meno agli obblighi impostile dal Trattato. Tale termine è scaduto il 16 dicembre 1978, due anni dopo la notifica della direttiva agli Stati membri.

L'Irlanda non ha sostenuto, né nella fase scritta né in quella orale, di aver già posto in atto i provvedimenti prescritti per conformarsi alla direttiva. Essa dichiara di aver avviato il procedimento necessario a tale scopo e richiama l'attenzione della Corte su tre difficoltà cui attribuisce il ritardo nel porre in atto la direttiva. La prima è dovuta alla complessità della

1 — Traduzione dall'inglese.