SENTENZA DELLA CORTE
DEL 12 OTTOBRE 1982 [1]

Commissione delle Comunità europee contro Granducato del Lussemburgo

«Mancata esecuzione della direttiva 77/91 CEE»

Causa 149/81

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 149/81,

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

ricorrente,

contro

GRANDUCATO DEL LUSSEMBURGO, rappresentato dal sig. Eugène Müller, primo consigliere di governo presso il Ministero della giustizia, in qualità di agente, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il Ministero della giustizia, 16, boulevard Royal,

convenuto,

1 — Lingua processuale: il francese.

causa avente ad oggetto la declaratoria che il Granducato del Lussemburgo è venuto meno ad un obbligo che gli 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 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,

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 il Granducato del Lussemburgo 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 osservava che, non avendo posto in vigore i provvedimenti necessari per trasporre nell'ordinamento nazionale la direttiva, il Granducato del Lussemburgo era venuto meno ai suoi obblighi ed invitava il Governo lussemburghese a presentare le sue osservazioni entro due mesi.

Con lettera dell'8 febbraio 1980, la rappresentanza permanente del Granducato del Lussemburgo presso la Comunità comunicava alla Commissione che un progetto di legge per modificare la legge 10 agosto 1915, in fatto di società commerciali, adattandola alla direttiva n. 77/91, era stato approvato dal Consiglio del Governo il 1° febbraio 1979 e trasmesso al Consiglio di Stato, per parere, il 9 febbraio; questo progetto di legge, nel luglio del 1979, aveva costituito oggetto di un parere della direzione generale del mercato interno e degli affari industriali della Commissione; questo parere veniva trasmesso, con commento della commissione studi legislativi, al Consiglio di Stato, ricordando a questo l'urgenza della pratica.

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 del Granducato del Lussemburgo, degli obblighi che gli incombevano e lo 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.

Il 25 novembre 1980, la rappresentanza permanente del Lussemburgo informava la Commissione che la pratica era ancora all'esame del Consiglio di Stato, al quale il presidente del Governo aveva nuovamente ricordato l'urgenza della pratica.

Con lettera 16 gennaio 1981, la rappresentanza permanente del Lussemburgo comunicava alla Commissione che il Consiglio di Stato aveva emesso il parere contemplato dall'iter legislativo e che il progetto di legge aveva costituito oggetto di un decreto granducale di presentazione alla Camera dei deputati il 10 gennaio 1981; era quindi prevedibile una rapida regolarizzazione della situazione.

II — La fase scritta del procedimento

Con atto depositato il 12 giugno 1981, la Commissione, in applicazione dell'art. 169, 2° comma, del Trattato CEE, adiva la Corte per far accertare l'inadempimento addebitato al Granducato del Lussemburgo 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, al Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria. Tuttavia essa ha invitato il Governo lussemburghese a comunicarle per iscritto la data esatta alla quale si è iniziato l'iter legislativo per dare esecuzione alla direttiva; è stato ottemperato a quest'invito entro il termine stabilito.

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 del 13 dicembre 1976, n. 77/91, il Granducato del Lussemburgo è venuto meno agli obblighi impostigli dal trattato;

— porre le spese a carico del Granducato del Lussemburgo.

Il *Governo del Granducato del Lussemburgo* chiede alla Corte di pronunciarsi secondo il diritto.

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 norme 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 situa-

zioni 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, il Granducato del Lussemburgo è incontestabilmente venuto meno ad un obbligo impostogli dal Trattato.

Il *Governo del Granducato del Lussemburgo* dichiara di non contestare i fatti esposti dalla Commissione e di non essere in grado in invocare validi argomenti giuridici per ribattere agli assunti della Commissione: i provvedimenti per trasporre nell'ordinamento lussemburghese la direttiva n. 77/91 non sono effettivamente ancora stati adottati nel Granducato.

Questa situazione non va però interpretata come indice di cattiva volontà o di negligenza da parte delle competenti autorità lussemburghesi. La complessità della materia e le difficoltà di conciliare un progetto di riforma parziale con modifiche ancor più ampie, da prevedersi in futuro, hanno ritardato notevolmente l'esecuzione dell'incarico affidato agli autori del progetto di legge; la necessità di elaborare i provvedimenti prescritti dall'iter legislativo costituisce una remora ulteriore.

Il progetto di legge per l'adeguamento della legge 10 agosto 1915 relativa alle società commerciali, come è stata emendata successivamente, alla direttiva n. 77/91 ha dato luogo ad un parere positivo, salve talune modifiche, proposte nel corso dell'esame degli articoli, del Consiglio di Stato il 19 dicembre 1980; il Governo ha presentato il progetto di legge alla Camera dei deputati il 21 gennaio 1981; la commissione giuridica della Camera ha designato il relatore l'11 marzo 1981; il 26 giugno il Ministro della giustizia ha chiesto al presidente della Camera dei deputati di dare precedenza al voto del progetto; il 17 settembre 1981, la commissione giuridica della camera dei deputati ha fatto il punto dell'elaborazione del progetto e il rappresentante del Governo ha ribadito la necessità di portarla a termine.

Il Governo lussemburghese continua ad adoperarsi affinché, entro breve termine, il Granducato si uniformi agli obblighi impostigli dal Trattato in questa materia.

V — La fase orale del procedimento

La *Commissione*, rappresentata del sig. Delmoly, e il *Governo del Granducato del Lussemburgo,* rappresentato dal sig. Müller, 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 il Granducato del Lussemburgo è venuto meno ad

uno degli obblighi impostigli dal Trattato, avendo omesso di adottare, entro il termine prescritto, 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 della 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 al Granducato del Lussemburgo il 16 dicembre 1976, quindi il termine è scaduto il 16 dicembre 1978.

3 Il Governo lussemburghese non contesta di non aver adempiuto quest'obbligo. Esso sottolinea tuttavia che la sua carenza non va interpretata come risultato di negligenza o come indizio di cattiva volontà da parte delle autorità lussemburghesi, bensì è dovuta alla complessità della materia e alla difficoltà di conciliare un progetto di riforma parziale con modifiche ancora più vaste da prevedersi in futuro.

4 Queste circostanze non possono far venir meno l'inosservanza di cui si fa carico al Granducato del Lussemburgo. 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 alle autorità legislative lussemburghesi non era ancora stato presentato alcun progetto di legge alla scadenza del termine per l'esecuzione della direttiva.

6 Si deve dichiarare che, non adottando entro il termine prescritto le disposizioni necessarie per conformarsi alla direttiva del Consiglio 13 dicembre 1976, n. 77/94, il Granducato del Lussemburgo è venuto meno agli obblighi impostigli dal Trattato.

Sulle spese

7 A norma dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese. Poiché il convenuto è rimasto 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 a 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 riguardo la costituzione della società per azioni, nonché la salvaguardia e le modificazioni del capitale sociale della stessa, il Granducato del Lussemburgo è venuto meno agli obblighi impostigli dal Trattato CEE.**

2° **Le spese sono poste a carico del Granducato del Lussemburgo.**

Mertens de Wilmars O'Keeffe Everling

Chloros Pescatore Mackenzie Stuart Koopmans

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

Il cancelliere

P. Heim

Il presidente

J. Mertens de Wilmars