SENTENZA DELLA CORTE (seduta plenaria)

12 ottobre 2004 *

Nel procedimento C-222/02,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, dal Bundesgerichtshof (Germania) con decisione 16 maggio 2002, pervenuta in cancelleria il 17 giugno 2002, nella causa

Peter Paul,

Cornelia Sonnen-Lütte,

Christel Mörkens

contro

Bundesrepublik Deutschland,

* Lingua processuale: il tedesco.

LA CORTE (seduta plenaria),

composta dal sig. V. Skouris, presidente, dai sigg. P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, presidenti di sezione, C. Gulmann (relatore), J.-P. Puissochet, R. Schintgen, dalle sig.re F. Macken e N. Colneric, e dai sigg. S. von Bahr e N. Cunha Rodrigues, giudici,

avvocato generale: sig.ra C. Stix-Hackl
cancelliere: sig.ra M.-F. Contet, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 30 settembre 2003,

viste le osservazioni presentate:

— per il sig. Paul e le sig.re Sonnen-Lütte e Mörkens, dal sig. K. Hasse, Rechtsanwalt;

— per il governo tedesco, dal sig. W.-D. Plessing e dalla sig.ra A. Tiemann, in qualità di agenti;

— per il governo spagnolo, dal sig. E. Braquehais Consea, in qualità di agente;

— per il governo irlandese, dal sig. D.J. O'Hagan, in qualità di agente, assistito dal sig. A.M. Collins, BL;

— per il governo italiano, dal sig. I.M. Braguglia, in qualità di agente, assistito dalla sig.ra P. Palmieri, avvocato dello Stato;

— per il governo portoghese, dai sigg. L.I. Fernandes et L. Máximo dos Santos, in qualità di agenti;

— per il governo del Regno Unito, dal sig. K. Manji, in qualità di agente, assistito dal sig. M. Hoskins, barrister;

— per la Commissione della Comunità europee, dal sig. G. Zavvos, in qualità di agente, assitito dal sig B. Wägenbaur, Rechtsanwalt,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 25 novembre 2003,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale riguarda l'interpretazione degli artt. 3 e 7 della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 30 maggio 1994, 94/19/CE,

relativa ai sistemi di garanzia dei depositi (GU L 135, pag. 5), nonché di diverse disposizioni della prima direttiva del Consiglio 12 dicembre 1977, 77/80/CEE, relativa al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative riguardanti l'accesso all'attività degli enti creditizi e il suo esercizio (GU L 322, pag. 30), della direttiva del Consiglio 17 aprile 1989, 89/299/CEE, concernente i fondi propri degli enti creditizi (GU L 124, pag. 16), nonché della seconda direttiva del Consiglio 15 dicembre 1989, 89/646/CEE, relativa al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative riguardanti l'accesso all'attività degli enti creditizi e il suo esercizio e recante modifica della direttiva 77/780 (GU L 386, pag. 1).

2 La presente domanda è stata presentata nell'ambito di controversie che oppongono il sig. Paul, nonché le sig.re Sonnen-Lütte e Mörkens (in prosieguo: «Paul e a.»), alla Bundesrepublik Deutschland, alla quale essi chiedono un risarcimento per il tardivo recepimento della direttiva 94/19 e per carente vigilanza su una banca da parte del Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen (Ufficio federale di vigilanza sugli enti creditizi; in prosieguo: il «Bundesaufsichtsamt»).

Ambito normativo

La normativa comunitaria

3 In base al ventiquattresimo 'considerando' della direttiva 94/19:

«(...) la presente direttiva non può comportare la responsabilità degli Stati membri o delle loro autorità competenti nei confronti dei depositanti, dato che essi hanno vigilato affinché fosse istituito o riconosciuto ufficialmente uno o più sistemi di

garanzia dei depositi o degli stessi enti creditizi, capace di assicurare l'indennizzo o la tutela dei depositanti alle condizioni definite dalla presente direttiva».

4 L'art. 3 della direttiva 94/19 prevede:

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

(...)

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

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

4. Laddove l'ordinamento nazionale lo permetta e con l'espresso consenso delle autorità competenti che hanno rilasciato l'autorizzazione, un ente creditizio escluso da un sistema di garanzia dei depositi può continuare ad accettare depositi se, prima dell'esclusione, ha concluso accordi alternativi di garanzia che assicurino ai depositanti un livello e una portata di protezione per lo meno equivalenti a quelli offerti dal sistema di garanzia ufficialmente riconosciuto.

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

5 Ai sensi dell'art. 7 della direttiva 94/19:

«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.

(...)

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

(...)

6. Gli Stati membri provvedono affinché il depositante possa difendere il proprio diritto all'indennizzo proponendo ricorso contro il sistema di garanzia dei depositi».

6 L'art. 14, n. 1, della direttiva 94/19 stabilisce che gli «Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro il 1° luglio 1995».

La normativa nazionale

7 L'art. 6, nn. 3 e 4, del Gesetz über das Kreditwesen (legge sul credito; in prosieguo: il «KWG»), nella versione rilevante per la causa principale (risultante dall'emendamento del 9 settembre 1998, BGBl. 1998 I, pag. 2776), prevede:

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

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

8 A quest'ultima disposizione corrisponde attualmente l'art. 4, n. 4, del Gesetz über die Bundesanstalt für Finanzdienstleitungsaufsicht (legge relativa alla vigilanza integrata sui servizi finanziari) del 22 aprile 2002 (BGBl. 2002 I, pag. 1310).

9 L'art. 839, n. 1, prima frase, del Bürgerliches Gesetzbuch (codice civile tedesco; in prosieguo: il «BGB») stabilisce quanto segue:

«Il pubblico funzionario che, con dolo o con colpa, violi gli obblighi imposti nel proprio ufficio nei confronti di un terzo, è tenuto a risarcire al terzo il danno che ne deriva».

10 Il Grundgesetz (legge fondamentale; in prosieguo: il «GG») prevede, all'art. 34, prima frase:

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

Causa principale e questioni pregiudiziali

11 Paul e a. erano clienti della BVH Bank für Vermögensanlagen und Handel AG (in prosieguo: la «BVH Bank»). Questa banca aveva ottenuto nel 1987 l'autorizzazione

da parte del Bundesaufsichtsamt, ma non faceva parte di un sistema di garanzia dei depositi. Tra il 1987 ed il 1992 essa ha inutilmente cercato di essere ammessa nell'ambito dei fondi di garanzia dei depositi del Bundesverband deutscher Banken eV, ma non ha più attivato la procedura di ammissione, in quanto non soddisfaceva i requisiti richiesti.

12 Nel 1991, 1995 e 1997, la critica situazione finanziaria della BVH Bank ha indotto il Bundesaufsichtsamt ad effettuare ispezioni sulla sua attività. In seguito alla terza di queste ispezioni, il Bundesaufsichtsamt, in data 14 novembre 1997, ha chiesto l'avvio di una procedura fallimentare e ha revocato alla BVH Bank l'autorizzazione allo svolgimento di attività bancarie.

13 Paul e a. avevano aperto conti di deposito a termine presso la BVH Bank, rispettivamente, il 7 giugno 1995, il 28 febbraio 1994 e il 17 giugno 1993. Nell'ambito della procedura fallimentare avviata nel dicembre 1997, essi hanno vantato crediti per un importo rispettivo di DEM 131 455,80, DEM 101 662,51 e DEM 66 976,20.

14 Paul e a. hanno presentato, dinanzi al Landgericht Bonn (Germania), ricorsi contro la Bundesrepublik Deutschland intesi ad ottenere il risarcimento delle perdite dei loro depositi. Essi hanno fatto valere che non avrebbero perduto questi depositi se la direttiva 94/19 fosse stata recepita entro il termine stabilito all'art. 14, n. 1, della stessa, ossia entro il 1° luglio 1995. Infatti, il Bundesaufsichtsamt avrebbe allora adottato misure di controllo nei confronti della BVH Bank ancor prima che gli attori effettuassero versamenti presso quest'ultima.

15 Ora, la direttiva 94/19 è stata recepita nel diritto tedesco solo con la legge di recepimento della direttiva CE sulla garanzia dei depositi e della direttiva CE relativa all'indennizzo degli investitori, del 16 luglio 1998 (BGBl. 1998 I, pag. 1842), entrata in vigore il 1° agosto 1998.

16 In primo grado il Landgericht Bonn ha dichiarato che il tardivo recepimento della direttiva 94/19 costituiva una violazione grave del diritto comunitario da parte della Bundesrepublik Deutschland ed ha condannato quest'ultima a versare a ciascuno degli attori un importo di DEM 39 450, che rappresenta il controvalore di EUR 20 000, ossia l'importo previsto all'art. 7, n. 1, della direttiva 94/19, oltre agli interessi.

17 Per quanto riguarda il danno finanziario superiore a questo importo, le richieste di Paul e a. sono state respinte dal Landgericht Bonn, nonché dall'Oberlandesgericht Köln (Germania). Secondo questi due giudici, perché sussista una responsabilità amministrativa ai sensi dell'art. 839 del BGB, in combinato disposto con l'art. 34 del GG, occorre una violazione di «obblighi impostigli dal proprio ufficio nei confronti di un terzo», ossia un obbligo esistente in ogni caso verso la parte che ha subìto il danno. Essi hanno dichiarato che tale non era il caso per quanto riguarda il Bundesaufsichtsamt, il quale svolge i compiti ad esso affidati solo nell'interesse pubblico, in applicazione dell'art. 6, n. 4, del KWG.

18 Paul e a. hanno proposto allora ricorso per cassazione («Revision») dinanzi al Bundesgerichthof ed hanno chiesto che la Bundesrepublik Deutschland fosse condannata al risarcimento dei danni per violazione del diritto comunitario.

19 Il Bundesgerichthof osserva, da un lato, che Paul e a. non hanno indicato con precisione le misure di controllo che sarebbero state necessarie ma che non sono state adottate da parte del Bundesaufsichtsamt. D'altro canto, esso sottolinea che la Bundesrepublik Deutschland non ha contestato esplicitamente l'addebito di un inadempimento del Bundesaufsichtsamt, ma ha soltanto negato una responsabilità dato che questa autorità esercita i suoi compiti solo nell'interesse pubblico. In tale contesto, il Bundesgerichtshof ritiene che, ai fini dell'esame del ricorso per cassazione, occorra basarsi sulla premessa secondo cui il Bundesaufsichtsamt non ha

attuato le necessarie misure di controllo o lo ha fatto troppo tardi e Paul e a. hanno quindi subìto un danno che supera l'importo che è stato loro già concesso in primo grado.

20 Il Bundesgerichthof ritiene decisivo, per la valutazione giuridica nel procedimento dinanzi ad esso pendente, accertare se una norma quale quella che figura nell'art. 6, n. 4, del KWG possa, in maniera non criticabile, limitare il coinvolgimento della responsabilità amministrativa del Bundesaufsichtsamt riconoscendogli obblighi amministrativi solo nell'interesse pubblico — nel qual caso i giudici precedentemente intervenuti avrebbero giustamente respinto una responsabilità della Bundesrepublik Deutschland ai sensi dell'art. 839 del BGB in combinato disposto con l'art. 34 del GG —, o se questa disposizione debba essere disapplicata a causa del primato del diritto comunitario.

21 Il Bundesgerichtshof chiarisce che, se la Corte dovesse dichiarare che la direttiva 94/19 o altre direttive nel settore degli enti creditizi concedono ai depositanti il diritto a che le autorità competenti assicurino nel loro interesse misure di controllo, l'art. 6, n. 4, del KWG sarebbe incompatibile con il diritto comunitario.

22 Il Bundesgerichtshof, per quanto riguarda le varie direttive di coordinamento in materia bancaria alle quali fa riferimento, fa presente che, nell'ambito del loro ricorso per cassazione, Paul e a. hanno sostenuto che dall'insieme delle dette direttive derivava che le misure di vigilanza bancaria avevano come obiettivo la tutela dei depositanti. Queste direttive, pertinenti dal punto di vista del diritto della vigilanza bancaria, anche se non contengono alcuna indicazione esplicita circa la tutela dei depositanti, farebbero parte di un sistema regolamentare globale di vigilanza sulle banche la cui applicazione pratica, secondo Paul e a., verrebbe esclusa se il Bundesaufsichtsamt, in forza dell'art. 6, n. 4, della KWG, esercitasse la sua attività solo nell'interesse pubblico.

23 In tale contesto, il Bundesgerichtshof ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

b) Se le direttive

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

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

— del Consiglio 10 maggio 1993, 93/22/CEE, relativa ai servizi di investimento nel settore dei valori mobiliari (GU L 140, pag. 27),

secondo, quinto, ventinovesimo, trentaduesimo, quarantunesimo e quarantaduesimo 'considerando',

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

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

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

o

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

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

Sulle questioni pregiudiziali

24 Benché in talune osservazioni presentate alla Corte siano stati sollevati dubbi circa la ricevibilità delle questioni pregiudiziali, occorre constatare che, con la sua motivazione approfondita richiamata ai punti 19-22 della presente sentenza, il Bundesgerichtshof ha dimostrato perché l'interpretazione delle norme comunitarie cui fa riferimento gli sembri necessaria per la decisione nella causa principale. Inoltre, il giudice nazionale ha sufficientemente esposto il contesto di fatto e di diritto per consentire alla Corte di fornirgli una soluzione utile e per conferire alle parti nella causa principale, agli Stati membri e alla Commissione, in particolare, la possibilità di presentare osservazioni ai sensi dell'art. 23 dello Statuto della Corte di giustizia.

Sulla prima questione

25 Con la prima questione, il Bundesgerichtshof chiede in sostanza se la direttiva 94/19, in quanto si riferisce, nell'art. 3, nn. 2-5, all'adozione di misure di vigilanza e ad un obbligo di revoca dell'autorizzazione concessa ad un ente creditizio, si opponga ad una norma nazionale secondo cui i compiti dell'autorità nazionale di vigilanza sugli enti creditizi sono svolti solo nell'interesse pubblico, cosa che esclude secondo il diritto nazionale che i singoli possano chiedere il risarcimento dei danni causati da una vigilanza carente da parte di tale autorità.

26 A tal riguardo occorre ricordare che la direttiva 94/19 mira a istituire, indipendentemente dalla localizzazione dei depositi all'interno della Comunità, una tutela dei depositanti in caso di indisponibilità dei depositi costituiti presso un ente creditizio che fa parte di un sistema di garanzia dei depositi.

27 Il diritto all'indennizzo dei depositanti in una tale situazione è disciplinato dalle disposizioni dell'art. 7, nn. 1 e 6, di questa direttiva. Tale articolo stabilisce, al n. 1, l'importo massimo dell'indennizzo a cui un depositante può aver diritto sulla base della direttiva, precisando, al n. 3 dello stesso articolo, che gli Stati membri possono prevedere, nel loro diritto nazionale, una disciplina che offre ai depositanti una tutela più elevata o più completa dei depositi. L'art. 7, n. 6, della direttiva 94/19 obbliga gli Stati membri a provvedere affinché il diritto all'indennizzo del depositante, quale definito in particolare ai nn. 1 e 3, possa costituire oggetto di un ricorso del depositante contro il sistema di garanzia dei depositi.

28 L'art. 3, nn. 2-5, della stessa direttiva prevede l'obbligo per le autorità competenti, che hanno rilasciato l'autorizzazione agli enti creditizi, di vigilare, in collaborazione con il sistema di garanzia dei depositi, affinché i detti enti creditizi adempiano ai loro obblighi in quanto membri del sistema di garanzia dei depositi e di adottare, eventualmente, alle condizioni precisate al n. 5, una decisione di revoca dell'autorizzazione dell'ente creditizio di cui trattasi.

29 L'art. 3, nn. 2-5, della direttiva 94/19 ha come obiettivo di garantire ai depositanti che l'ente creditizio presso il quale essi effettuano il loro deposito fa parte di un sistema di garanzie dei depositi, di modo che sia salvaguardato il loro diritto ad essere indennizzati in caso di indisponibilità del loro deposito conformemente alle norme previste dalla detta direttiva e più in particolare all'art. 7. Queste disposizioni servono pertanto solo all'istituzione e al buon funzionamento del sistema di garanzia dei depositi quale previsto dalla direttiva 94/19.

30 Stando così le cose, e come hanno rilevato i governi che hanno presentato osservazioni dinanzi alla Corte nonché la Commissione, in quanto è garantito l'indennizzo dei depositanti in caso di indisponibilità dei loro depositi come previsto dalla direttiva 94/19, l'art. 3, nn. 2-5, di quest'ultima non attribuisce ai depositanti un diritto a che le autorità competenti assicurino nel loro interesse le misure di vigilanza.

31 Questa interpretazione della direttiva 94/19 è corroborata dal suo ventiquattresimo 'considerando', il quale esclude che questa possa avere per effetto di comportare la responsabilità degli Stati membri o delle loro autorità competenti nei confronti dei depositanti, in quanto essi hanno assicurato l'indennizzo o la tutela dei depositanti alle condizioni da essa definite.

32 Occorre quindi risolvere la prima questione nel senso che, se ed in quanto è assicurato l'indennizzo dei depositanti previsto dalla direttiva 94/19, l'art. 3, nn. 2-5, di quest'ultima non può essere interpretato nel senso che si oppone ad una norma nazionale secondo cui i compiti dell'autorità nazionale di vigilanza sugli enti creditizi sono svolti solo nell'interesse pubblico, cosa che esclude secondo il diritto nazionale che i singoli possano chiedere il risarcimento dei danni causati da una vigilanza carente da parte di tale autorità.

Sulla seconda questione

33 Con la seconda questione, il Bundesgerichtshof intende in sostanza accertare se le direttive 77/780, 89/299 e 89/646, in quanto contengono norme relative alla vigilanza sugli enti creditizi, si oppongano ad una norma nazionale secondo cui i compiti dell'autorità nazionale di vigilanza sugli enti creditizi sono svolti solo nell'interesse pubblico, cosa che esclude secondo il diritto nazionale che i singoli possano chiedere il risarcimento dei danni causati da una vigilanza carente da parte di tale autorità.

34 A tal riguardo occorre innanzi tutto rilevare che le direttive 77/780, 89/299 e 89/646 sono state raggruppate nell'ambito della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 20 marzo 2000, 2000/12/CE, relativa all'accesso all'attività degli enti creditizi ed al suo esercizio (GU L 126, pag. 1), avendo il legislatore comunitario proceduto alla loro codificazione, tenuto conto del fatto che esse sono state modificate più volte e in maniera sostanziale.

35 Queste tre direttive sono state adottate in forza dell'art. 57, n. 2, del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 47, n. 2, CE) in base al quale, al fine di agevolare l'accesso alle attività non salariate e l'esercizio di queste, il Consiglio stabilisce le direttive intese al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri relative all'accesso e all'esercizio suddetti.

36 Dal primo 'considerando' della direttiva 89/246, come riportato al quarto 'considerando' della direttiva 2000/12, risulta che l'armonizzazione che essa introduce costituisce lo strumento essenziale per la realizzazione per il mercato interno sotto il duplice profilo della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi nel settore degli enti creditizi.

37 Dal quarto 'considerando' della direttiva 89/646, come riportato al settimo 'considerando' della direttiva 2000/12, risulta che l'impostazione adottata dal legislatore nel settore degli enti creditizi consiste nella realizzazione dell'armonizzazione essenziale, necessaria e sufficiente per pervenire ad un reciproco riconoscimento delle autorizzazioni e dei sistemi di controllo prudenziale che consenta il rilascio di un'unica autorizzazione valida in tutta la Comunità e l'applicazione del principio del controllo da parte dello Stato membro di origine.

38 In alcuni 'considerando' delle direttive cui si fa riferimento nella seconda questione, lett. a) e b), si afferma in generale che l'armonizzazione prevista ha tra gli altri obiettivi quello della tutela dei depositanti.

39 Inoltre, le direttive 77/780, 89/229 e 89/646 impongono alle autorità nazionali taluni obblighi di vigilanza nei confronti degli enti creditizi.

40 Ora, contrariamente a quanto fanno valere Paul e a., né dall'esistenza di tali obblighi né dal fatto che tra gli obiettivi delle dette direttive figura anche quello della tutela dei depositanti deriva necessariamente che queste direttive mirano a creare diritti a favore dei depositanti in caso di indisponibilità dei loro depositi causata da una vigilanza carente da parte delle autorità nazionali competenti.

41 A tal riguardo occorre innanzi tutto rilevare che le direttive 77/780, 89/299 e 89/646 non contengono alcuna norma esplicita che conceda tali diritti ai depositanti.

42 Inoltre, l'armonizzazione prevista dalle direttive 77/780, 89/299 e 89/646, che si basa sull'art. 57, n. 2 del Trattato, si limita a quanto è essenziale, necessario e sufficiente per pervenire al reciproco riconoscimento delle autorizzazioni e dei sistemi di controllo prudenziale il quale consente il rilascio di un'unica autorizzazione valida in tutta la Comunità e l'applicazione del principio del controllo da parte dello Stato membro di origine.

43 Ora, il coordinamento delle norme nazionali relative alle responsabilità delle autorità nazionali nei confronti dei depositanti in caso di vigilanza carente non sembra necessario per pervenire ai risultati descritti al punto precedente.

44 Per il resto, analogamente al diritto tedesco, in un certo numero di Stati membri è escluso che le autorità nazionali di vigilanza sugli enti creditizi possano, in caso di vigilanza carente, essere responsabili nei confronti dei singoli. Si è sostenuto in particolare che questa normativa è basata su considerazioni relative alla complessità della vigilanza bancaria, nell'ambito della quale le autorità hanno l'obbligo di tutelare una pluralità di interessi, tra i quali più in particolare quello della stabilità del sistema finanziario.

45 Infine, con l'adozione della direttiva 94/19, il legislatore comunitario ha istituito una tutela minima dei depositanti in caso di indisponibilità dei loro depositi, che è garantita anche nei casi in cui l'indisponibilità dei depositi potrebbe essere causata da una vigilanza carente da parte delle autorità competenti.

46 In tale situazione, si deve constatare, come hanno rilevato gli Stati membri e la Commissione che hanno presentato osservazioni dinanzi alla Corte, che le direttive 77/780, 89/299 e 89/646 non possono essere interpretate nel senso che esse attribuiscono ai depositanti diritti in caso di indisponibilità dei loro deposti causata da una vigilanza carente da parte delle autorità nazionali competenti.

47 In considerazione di quanto precede, occorre risolvere la seconda questione nel senso che le direttive 77/780, 89/299 e 89/646 non si oppongono ad una norma nazionale secondo la quale i compiti dell'autorità nazionale di vigilanza sugli enti creditizi sono svolti solo nell'interesse pubblico, cosa che esclude secondo il diritto nazionale che i singoli possano chiedere il risarcimento dei danni causati da una vigilanza carente da parte di tale autorità.

Sulla terza questione

48 La terza questione, che è stata posta solo nel caso in cui fosse data una soluzione positiva, o parzialmente positiva, alle prime due questioni, riguarda un'eventuale sussistenza della responsabilità dello Stato in forza dei principi del diritto comunitario in caso di vigilanza carente da parte delle autorità nazionali competenti.

49 Dalla giurisprudenza deriva che la responsabilità dello Stato per violazione di una norma di diritto comunitario sussiste solo quando, in particolare, la norma giuridica violata sia preordinata a conferire diritti ai singoli (v. sentenze 5 marzo 1996, cause riunite C-46/93 e C-48/93, Brasserie du pêcheur e Factortame, Racc. pag. I-1029, punto 51; 8 ottobre 1996, cause riunite C-178/94, C-179/94 e da C-188/94 a C-190/94, Dillenkofer e a., Racc. pag. I-4845, punto 21, e 4 dicembre 2003, causa C-63/01, Evans, Racc. pag. I-14447, punto 83).

50 Ora, dalle soluzioni date alle prime due questioni risulta che le direttive 94/19, 77/80, 89/229 e 89/646 non attribuiscono diritti ai depositanti in caso di indisponibilità dei loro depositi causata da una vigilanza carente da parte delle autorità nazionali competenti, se ed in quanto è assicurato l'indennizzo dei depositanti previsto dalla direttiva 94/19.

51 Stando così le cose, e per gli stessi motivi che sono alla base delle dette soluzioni, non si può ritenere che le direttive soprammenzionate conferiscano ai singoli, in caso di indisponibilità dei loro depositi causata da una vigilanza carente da parte delle autorità nazionali competenti, diritti che possano far sussistere la responsabilità dello Stato in base al diritto comunitario.

Sulle spese

52 Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute per presentare osservazioni alla Corte, diverse da quelle delle dette parti, non possono dar luogo alla rifusione.

Per questi motivi, la Corte (seduta plenaria) dichiara:

1) **Se ed in quanto è assicurato l'indennizzo dei depositanti previsto dalla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 30 maggio 1994, 94/19/CE, relativa ai sistemi di garanzia dei depositi, l'art. 3, nn. 2-5, di quest'ultima non può essere interpretato nel senso che si oppone ad una norma nazionale secondo cui i compiti dell'autorità nazionale di vigilanza sugli enti creditizi sono svolti solo nell'interesse pubblico, cosa che esclude secondo il diritto nazionale che i singoli possano chiedere il risarcimento dei danni causati da una vigilanza carente da parte di tale autorità.**

2) **La prima direttiva del Consiglio 12 dicembre 1977, 77/780/CEE, relativa al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative riguardanti l'accesso alle attività degli enti creditizi ed il suo esercizio, la direttiva del Consiglio 17 aprile 1989, 89/299/CEE, concernente i fondi propri degli enti creditizi, nonché la direttiva del Consiglio 15 dicembre 1989, 89/646/CEE, relativa al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative riguardanti l'accesso all'attività degli enti creditizi e il suo esercizio e recante modifica della direttiva 77/780, non si oppongono ad una norma nazionale secondo la quale i compiti dell'autorità nazionale di vigilanza sugli enti creditizi sono svolti solo nell'interesse pubblico, cosa che esclude secondo il diritto nazionale che i singoli possano chiedere il risarcimento dei danni causati da una vigilanza carente da parte di tale autorità.**

Firme