

Nel procedimento 203/80,

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, dal Tribunale di Bolzano nel procedimento penale dinanzi ad esso promosso contro

GUERRINO CASATI,

domanda vertente sull'interpretazione, fra l'altro, degli artt. 67, 69, 71, 73 e 106 del suddetto Trattato, nonché di vari principi di diritto comunitario, allo scopo di consentire al giudice di rinvio di pronunziarsi sulla compatibilità con tali articoli e principi di talune disposizioni della normativa italiana in materia valutaria,

LA CORTE,

composta dai signori: J. Mertens de Wilmars, presidente; G. Bosco, A. Touffait e O. Due, presidenti di Sezione; Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, T. Koopmans, U. Everling e A. Chloros, giudici;

avvocato generale: F. Capotorti;

cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

Gli antefatti, le varie fasi del procedimento e le osservazioni presentate a norma dell'art. 20 dello Statuto (CEE) della Corte di giustizia si possono riassumere come segue:

I — Gli antefatti e il procedimento

1. L'imputato nella causa principale, sig. Casati, cittadino italiano residente

nella Repubblica federale di Germania, veniva rinvio a giudizio dinanzi al Tribunale di Bolzano per aver tentato di esportare dall'Italia, senza l'autorizzazione prescritta dalle norme italiane in materia valutaria, la somma di 650 000 lire e 24 000 DM, di cui era stato trovato in possesso alla frontiera italoaustriaca. Per giustificarsi, il Casati dichiarava dinanzi al giudice di rinvio che egli intendeva acquistare, durante il periodo di ferie in Italia, alcuni macchinari «per il suo esercizio in Germania». A tal fine, egli aveva importato la somma di 30 000 DM senza dichiararla. Poiché la fabbrica ove intendeva acquistare i macchinari era chiusa per ferie, egli si era visto costretto a riportare con sé la maggior parte della somma suddetta.

2. L'art. 13 del DM 7 agosto 1978 (GU della Repubblica italiana n. 220 dell'8 agosto 1978) dispone che l'esportazione, da parte di non residenti, di — fra l'altro — biglietti di banca esteri è ammessa entro i limiti dell'importo precedentemente importato o dell'importo legittimamente acquistato in Italia, comprovati secondo le modalità stabilite dal Ministero del commercio con l'estero.

Tali modalità sono state stabilite, tra l'altro, dalla circolare 3 maggio 1974, n. A/300, dell'Ufficio italiano dei cambi, la quale dispone, al n. 11, che i non residenti possono riesportare i valori denunciati a mezzo del «modello V 2» all'atto dell'entrata in Italia.

3. L'esportazione, senza autorizzazione, di valuta, titoli azionari od obbligazionari, titoli di credito o altri mezzi di pagamento è punita con sanzioni amministrative se il valore dei beni esportati non supera le 500 000 lire, con multa dalla metà al triplo del valore dei beni

esportati se questo è compreso tra lire 500 000 e 5 milioni e, se il valore supera quest'ultimo importo, con la pena della reclusione da uno a sei anni e con multa dal doppio al quadruplo del valore (art. 1 del DL 4 marzo 1976, n. 31 — GURI n. 60, del 5 marzo 1976 — convertito, con modifiche, nella legge 30 aprile 1976, n. 159 e modificato, da ultimo, dall'art. 2 della legge 23 dicembre 1976, n. 863, GURI n. 348, del 31 dicembre 1976). Prima del 1976 tali infrazioni erano qualificate illeciti amministrativi, e non reati, e punite solo con sanzioni amministrative consistenti nel pagamento di una somma fino al quintuplo del valore dei beni esportati (art. 15 del DL 6 giugno 1956, n. 476 — GURI n. 137 del 6 giugno 1956 — che rinvia al decreto del ministro del tesoro di cui al RDL 5 dicembre 1938, n. 1928 — GURI n. 297 del 29 dicembre 1938 — convertito nella legge 2 giugno 1939, n. 739).

4. L'art. 67 del Trattato dispone, al n. 1:

«Gli Stati membri sopprimono gradatamente fra loro, durante il periodo transitorio e nella misura necessaria al buon funzionamento del mercato comune, le restrizioni ai movimenti dei capitali appartenenti a persone residenti negli Stati membri, e parimenti le discriminazioni di trattamento fondate sulla nazionalità o la residenza delle parti, o sul luogo del collocamento dei capitali.»

A norma dell'art. 69 del Trattato:

«Il Consiglio, deliberando su proposta della Commissione che all'uopo consulta il comitato monetario di cui all'articolo 105, stabilisce, all'unanimità nel corso

delle due prime tappe e a maggioranza qualificata in seguito, le direttive necessarie alla progressiva attuazione delle disposizioni dell'articolo 67.»

L'art. 71 del Trattato contiene, al 1° comma, una norma di «standstill» così redatta:

«Gli Stati membri procurano di non introdurre all'interno della Comunità nuove restrizioni di cambio pregiudizievoli ai movimenti dei capitali ed ai pagamenti correnti relativi a tali movimenti e di non rendere più restrittive le regolamentazioni esistenti.»

Il Consiglio ha adottato due direttive per l'attuazione dell'art. 67 del Trattato. La prima risale all'11 maggio 1960 (GU del 12. 7. 1960, pag. 921) e la seconda — che completa e modifica la prima — al 18 dicembre 1962 (GU del 22. 1. 1963, pag. 62).

Le due direttive contengono, nell'allegato I, l'elenco completo dei movimenti di capitali che rientrano nella sfera d'applicazione dell'art. 67. La descrizione particolareggiata dei movimenti di capitali figura nell'allegato II. Nell'allegato I i movimenti di capitali sono suddivisi in quattro categorie (elenchi A, B, C e D).

A norma dell'art. 1 della prima direttiva, gli Stati membri sono tenuti a concedere le autorizzazioni di cambio necessarie per l'esecuzione delle transazioni di cui all'elenco A, quali, ad esempio, gli investimenti diretti, gli investimenti immobiliari ed i movimenti di capitali a carattere personale (donazioni, successioni, ecc.).

L'art. 2 della direttiva dispone che gli Stati membri concedono autorizzazioni generali per le transazioni di cui all'elenco B, cioè per le operazioni in titoli negoziati in borsa.

In base all'art. 3 della direttiva, le autorizzazioni di cambio necessarie per l'esecuzione delle transazioni di cui all'elenco C — cioè, ad esempio, per le operazioni relative ai titoli non negoziati in borsa, all'emissione e al collocamento di titoli sul mercato di altri Stati membri ed ai prestiti e crediti a medio e lungo termine — vanno concesse solo qualora la libertà di questi movimenti di capitali non sia idonea ad ostacolare il perseguimento degli obiettivi della politica economica di uno Stato membro. Solo il Belgio, il Lussemburgo e la Repubblica federale di Germania hanno cominciato a liberalizzare tali movimenti di capitali.

Infine, per quanto concerne le operazioni di cui all'elenco D, cioè i movimenti di capitali mobili — ad esempio, i versamenti in conti correnti e in depositi presso istituti di credito esteri, gli investimenti in buoni del tesoro, l'importazione e l'esportazione di valuta — l'art. 7 della direttiva fa obbligo agli Stati membri solo di comunicare alla Commissione le modifiche apportate alle disposizioni in materia.

Le clausole di salvaguardia del Trattato relative alla materia di cui trattasi figurano agli artt. 73 (movimenti di capitali che provochino perturbazioni nel funzionamento del mercato dei capitali), 108 (difficoltà o grave minaccia di difficoltà nella bilancia dei pagamenti) e 109 (crisi improvvisa nella bilancia dei pagamenti). Diversi Stati membri si sono avvalsi di tali clausole.

Ai termini della direttiva del Consiglio 21 marzo 1972, n. 72/156, per la regolazione dei flussi finanziari internazionali e la neutralizzazione dei loro effetti indesiderabili sulla liquidità interna (GU n. L 91 del 18. 4. 1972, pag. 13), gli Stati membri possono inoltre adottare le disposizioni necessarie per l'effettiva regolazione dei flussi finanziari internazionali e per la neutralizzazione degli effetti

giudicati indesiderabili che tali flussi esercitino sulla liquidità interna.

5. Con ordinanza 6 ottobre 1980, il Tribunale di Bolzano ha sottoposto alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se, dopo la scadenza del periodo transitorio, le restrizioni ai movimenti di capitali di cui all'art. 67 del Trattato CEE si debbano intendere soppresse, indipendentemente da quanto disposto dal successivo art. 69.

2) Se l'omissione, da parte del Governo italiano della procedura di consultazione, stabilita nell'art. 73 del Trattato, in relazione al DL 4. 3. 1976 n. 31 convertito in legge 30. 4. 1976 n. 159, determini violazione del Trattato medesimo.

3) Se un principio o una norma del Trattato grantiscano al non residente il diritto di riesportare la valuta precedentemente importata e non utilizzata, anche se convertita in lire italiane.

4) In caso affermativo, se l'eventuale inadempimento di formalità prescritte dalla legislazione valutaria dello Stato dal quale le somme sono riesportate al seguito, nelle circostanze anzidette, possano essere punite con pene che comportano la confisca della valuta, la multa fino a cinque volte l'ammontare della valuta stessa, nonché la restrizione della libertà personale fino a cinque anni (salvo maggiorazioni nel caso di concorso di più persone).

5) Se, nel caso di risposta affermativa al precedente quesito, l'eventuale inadempimento alle formalità come sopra possa comportare pene della stessa gravità di quelle comminate per l'esportazione illecita di valuta.

6) Se, dopo la scadenza del periodo transitorio, debba considerarsi compatibile con gli obblighi di «standstill» enunciati dagli artt. 71 e 106 (3) una legge interna che aggravi le sanzioni comminate da altra precedente come quando vengono punite con detenzione e multa, configurando quali delitti, infrazioni la cui inosservanza era precedentemente punita con sanzioni amministrative.

7) Se il principio secondo il quale situazioni disuguali non possono essere trattate in modo uguale (compreso anch'esso nel divieto di discriminazione di cui tra l'altro all'art. 7 del Trattato) consenta che le medesime pene inflitte da uno Stato membro per l'esportazione illecita di valuta o per l'inadempimento di formalità valutarie, si applichino indiscriminatamente, tanto ai residenti in quello Stato, quanto ai non residenti.

8) Se dopo la scadenza del periodo transitorio debbano considerarsi compatibili con gli artt. 67, 71 e 106 (3) del Trattato, disposizioni interne che prescrivano determinate formalità al fine dell'esercizio del pur riconosciuto diritto di riesportare capitali, precedentemente importati, ponendo l'adempimento di tali formalità quale prova esclusiva della precedente importazione, così in sostanza sanzionando penalmente la loro omissione.»

6. L'ordinanza di rinvio è stata registrata nella cancelleria della Corte il 16 ottobre 1980.

Hanno presentato osservazioni scritte, in conformità all'art. 20 dello Statuto della Corte di giustizia,

— il sig. G. Casati, con l'avvocato H. Rungger, del foro di Bolzano, e con

gli avvocati G. M. Ubertazzi e F. Cappelletti, del foro di Milano;

ha invitato le parti che hanno presentato osservazioni a rispondere a taluni quesiti, per iscritto e prima dell'udienza.

— il Governo francese, rappresentato dal sig. Th. Le Roy, della Segreteria generale del Comitato interministeriale per le questioni di collaborazione economica europea, in qualità d'agente;

II — Le osservazioni scritte presentate alla Corte

Sulla prima questione pregiudiziale (efficacia diretta dell'art. 67 del Trattato)

I Governi danese, irlandese, francese, italiano e britannico, nonché la Commissione, sostengono che l'art. 67 del Trattato non ha efficacia diretta. Infatti esso obbliga gli Stati membri ad abolire le restrizioni ai movimenti di capitali solo «nella misura necessaria al buon funzionamento del mercato comune». I termini generici in cui questa riserva è formulata impediscono di trasporre all'art. 67 la giurisprudenza della Corte in materia di efficacia diretta, giacché questa concerne solo le disposizioni del Trattato che stabiliscono un preciso obbligo di risultato.

— il Governo della Repubblica federale di Germania, rappresentato dal sig. M. Seidel, consigliere presso il Ministero federale dell'economia, in qualità d'agente;

— il Governo italiano, rappresentato dal sig. A. Squillante, capo del Servizio del contenzioso diplomatico, trattati e affari legislativi, in qualità d'agente, assistito dal sig. M. Conti, avvocato dello Stato;

— il Governo del Regno Unito, rappresentato dal sig. R. D. Munrow, Treasury Solicitor, in qualità d'agente;

— il Governo danese, rappresentato dal suo consigliere giuridico sig. L. Mikaelson, del Ministero degli affari esteri, in qualità d'agente;

— il Governo della Repubblica d'Irlanda, rappresentato dal sig. L. Dockery, Chief State Solicitor, in qualità d'agente,

e

— la Commissione delle Comunità europee, rappresenta dal suo consigliere giuridico sig. A. Abate, in qualità d'agente.

7. Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria. Tuttavia, essa

Poiché la valutazione del grado di liberalizzazione «necessario al buon funzionamento del mercato comune» è di natura politica, e poiché l'adeguamento della disciplina dei movimenti di capitali a questo valore costituisce uno strumento d'intervento continuo, la necessaria valutazione può essere effettuata non già dai giudici nazionali, ma unicamente dal Consiglio, attraverso direttive adottate in base all'art. 69 del Trattato. Le disposizioni del Trattato concernenti i movimenti di capitali e la bilancia dei pagamenti rispecchiano infatti un sistema accuratamente equilibrato di competenze ripartite tra la Commissione, il Consiglio e gli Stati membri.

Tale interpretazione è corroborata dal testo della cosiddetta clausola di «standstill» figurante all'art. 71, 1° comma, del Trattato, a norma del quale «gli Stati membri *procuano* di non introdurre al-

l'interno della Comunità nuove restrizioni di cambio... e di non rendere più restrittive le regolamentazioni esistenti». Tale disposizione contrasta infatti con le altre clausole di «standstill» del Trattato, che costituiscono divieti precisi.

La disciplina dei movimenti dei capitali è inoltre strettamente legata agli altri provvedimenti di politica economica di competenza degli Stati membri, come la politica monetaria e la politica degli investimenti. Perché siffatti provvedimenti siano pienamente efficaci è indispensabile che gli Stati membri possano limitare taluni movimenti di capitali.

La stretta connessione esistente fra la disciplina dei movimenti dei capitali e quella della bilancia dei pagamenti è attestata anche dall'art. 71, 2° comma, a norma del quale gli Stati membri «si dichiarano disposti ad andare oltre il livello di liberalizzazione dei capitali previsto dagli articoli precedenti, nella misura in cui ciò sia loro consentito dalla situazione economica, in particolare dalla situazione della loro bilancia dei pagamenti».

Il *Governo danese* rileva che i termini degli artt. 52 e 59 del Trattato, così come sono stati analizzati nella giurisprudenza della Corte, indicano il modo in cui vanno attuati gli obblighi di liberalizzazione nel corso del periodo transitorio. Le limitazioni di cui all'art. 67 indicano invece la misura in cui la liberalizzazione va attuata.

Esso osserva inoltre che, nell'ambito degli artt. 52-66 del Trattato, il Consiglio ha, di regola, il compito di adottare direttive che valgono per un settore determinato. Per quanto riguarda i movimenti

di capitali, le direttive adottate in base all'art. 69 del Trattato si applicano invece a tutti i movimenti di capitali. Il Consiglio ha pertanto stabilito in modo esauriente la portata dei provvedimenti di liberalizzazione che era opportuno adottare.

Il *Governo francese* aggiunge che l'art. 8 degli statuti del Fondo monetario internazionale limita i movimenti di capitali da liberalizzare alle transazioni correnti. L'art. 6, sezione 3, di tali statuti autorizza espressamente i paesi membri a controllare i movimenti di capitali. La sezione 1 dello stesso articolo consente persino al Fondo monetario di vietare ad uno dei propri membri l'accesso ai suoi prestiti, qualora dovessero essere destinati a finanziare «uscite cospicue o prolungate di capitali» e qualora il paese membro si sia rifiutato di adottare gli opportuni provvedimenti di controllo.

La *Commissione* ricorda che il coordinamento delle politiche economiche nazionali contemplato dagli artt. 6, 104, 105 e 145 del Trattato non è stato ancora realizzato. Dato il nesso esistente tra la circolazione dei capitali e le suddette politiche, la Commissione non ritiene che l'art. 67 soddisfi le condizioni necessarie per spiegare efficacia immediata. Pertanto, essa è dell'avviso che, anche dopo la fine del periodo transitorio, gli Stati membri siano liberi di conservare le restrizioni dei movimenti di capitali di cui agli elenchi D e, in parte, C della prima direttiva del Consiglio adottata in base all'art. 69 del Trattato, senza dover avvalersi delle clausole di salvaguardia.

Il *Governo della Repubblica federale di Germania* sottolinea, in via preliminare, che le sue osservazioni sulla portata dell'art. 67 del Trattato concernono solo le restrizioni valutarie, sebbene la questione sollevata dal giudice nazionale riguardi

anche altre restrizioni dei movimenti di capitali.

Il Governo federale è del parere che l'art. 67 del Trattato contenga il divieto, valido, con talune eccezioni, sin dalla scadenza del periodo transitorio, di mantenere in vigore le restrizioni alla circolazione dei capitali di carattere valutario, divieto che può essere invocato dai singoli. Le eccezioni concernono in particolare gli investimenti e i crediti a breve termine, i conti a vista e a termine, nonché la circolazione di capitali di carattere personale, i quali, per ragioni inerenti alla politica monetaria degli Stati membri, e allo stadio attuale dell'integrazione, non possono essere liberalizzati. Tali eccezioni possono essere individuate con precisione. Per questo il Consiglio ha incluso detti movimenti di capitali nell'elenco D delle direttive che esso ha adottato in base all'art. 69 del Trattato.

La Corte ha infatti dichiarato che i divieti stabiliti dal Trattato entrano automaticamente in vigore alla scadenza del periodo transitorio, di guisa che i singoli possono invocarli senza che sia necessario adottare direttive.

Per la libera circolazione dei capitali non vi sono differenze di principio rispetto alle altre libertà fondamentali sancite dal Trattato: infatti, dall'art. 3 di questo risulta che l'eliminazione degli ostacoli alla libera circolazione dei capitali si trova sullo stesso piano della realizzazione delle altre libertà.

L'art. 67 del Trattato, prevedendo l'abolizione delle restrizioni dei movimenti di capitali solo «nella misura necessaria al buon funzionamento del mercato comune», non stabilisce una condizione per tale abolizione, ma ne limita la portata.

Del pari, la norma di «standstill» di cui all'art. 71 del Trattato ha efficacia di-

retta, anche se tale articolo è redatto in termini meno chiari di quanto non lo siano, ad esempio, altre norme di «standstill» del Trattato. Infatti, l'art. 71 risponde allo stesso intento politico d'integrazione cui queste si ispirano, e cioè quello di impedire che gli Stati membri introducano nuove restrizioni. Sarebbe assurdo che gli Stati membri avessero ancora il diritto di farlo nonostante il Trattato li obblighi ad eliminare durante il periodo transitorio le restrizioni esistenti. Del resto, per quanto concerne, ad esempio, la libera circolazione delle persone, sebbene nessuna disposizione vieti d'introdurre, durante il periodo transitorio, nuove restrizioni all'entrata nel territorio nazionale, la Corte ha ugualmente dichiarato che l'art. 48 del Trattato ha efficacia diretta.

Eventuali particolarità sostanziali che potrebbero darsi nel campo della circolazione dei capitali, rispetto alle altre materie disciplinate dal Trattato, possono essere tenute in debito conto grazie alle clausole di salvaguardia, in particolare quelle di cui agli artt. 73 e 108, n. 3, del Trattato, che valgono anche dopo la scadenza del periodo transitorio.

A questo proposito, il Governo federale si richiama inoltre all'art. 103 del Trattato e sottolinea che è in base a tale articolo che il Consiglio ha adottato la direttiva 21 marzo 1972, n. 72/156/CEE, per la regolazione dei flussi finanziari internazionali. Esso non nega che questa direttiva sia tuttora valida, anche se il periodo transitorio è scaduto, ed osserva che con tale normativa il Consiglio ha offerto agli Stati membri la possibilità d'intervenire in determinati movimenti di capitali in caso di situazioni valutarie critiche.

Il Casati, dopo aver esaminato la giurisprudenza della Corte relativa all'efficacia diretta degli artt. 52 e 59 del Trat-

tato, arriva alla conclusione che l'art. 67 del Trattato è direttamente efficace.

L'unica differenza fra il testo dell'art. 67 e quello degli artt. 52 e 59 è che nel primo l'abolizione delle restrizioni dei movimenti di capitali è prevista solo «nella misura necessaria al buon funzionamento del mercato comune».

Dall'art. 67, interpretato in connessione con l'art. 69 del Trattato, risulta che l'apprezzamento circa il grado di soppressione delle restrizioni ritenuto necessario «al buon funzionamento del mercato comune» poteva esplicitarsi solo con l'adozione delle direttive comunitarie. Orbene, nelle direttive emanate in materia il Consiglio ha espresso in modo esplicito la sua opinione circa le restrizioni da sopprimere per consentire il «buon funzionamento del mercato comune».

Pertanto, l'art. 67 del Trattato, a partire dalla fine del periodo transitorio, deve intendersi una norma direttamente efficace, tale da attribuire ai singoli diritti soggettivi. Ciò significa che, a partire da quel momento, l'art. 67, combinato con le direttive di cui all'art. 69, è divenuto una norma direttamente applicabile. È esattamente quanto la Corte ha affermato nella sentenza 17 dicembre 1970 in causa 33/70, SACE (Racc. 1970, pag. 1213), concernente una norma (l'art. 13, n. 2, del Trattato) che avrebbe dovuto essere completata mediante direttive.

In relazione alla fattispecie, il giudice di rinvio potrà quindi stabilire se l'operazione effettuata dal Casati sia stata sottoposta ad una restrizione non consentita

dopo la fine del periodo transitorio. Se, quindi, lo Stato italiano non aveva più il potere, a partire da questa data, di applicare ai cittadini non residenti restrizioni all'importazione ed alla riesportazione della stessa valuta, esso non avrebbe neppure potuto introdurre, dopo la fine del periodo transitorio, una restrizione consistente nella limitazione della prova dell'importazione della valuta, riducendola al solo modulo V 2. Si tratterebbe, in tal caso, di una restrizione inammissibile che andrebbe al di là di una semplice formalità, in quanto inciderebbe sullo stesso diritto soggettivo dei non residenti di importare e riesportare la stessa valuta.

A tale interpretazione dell'art. 67 non può essere opposto che l'art. 71 non pone una rigida regola di «standstill» all'introduzione di nuove restrizioni; infatti, l'art. 71 si riferisce alle restrizioni esistenti alla data di entrata in vigore del Trattato e non può essere interpretato in modo da sminuire la portata dell'art. 67 e dei principi generali del Trattato che prendono effetto dalla fine del periodo transitorio.

Ciò non significa che gli Stati membri siano costretti a tollerare situazioni particolarmente pericolose per la loro bilancia dei pagamenti. Per fronteggiare situazioni del genere, il Trattato consente infatti il ricorso alle clausole di salvaguardia di cui agli artt. 73, 108 e 109.

Sulla seconda questione pregiudiziale (mancanza del procedimento di consultazione di cui all'art. 73 del Trattato)

I Governi francese e italiano sostengono che il procedimento di consultazione contemplato dall'art. 73 del Trattato è

fuori luogo nella fattispecie, poiché si applica solo alle restrizioni dei movimenti di capitali liberalizzati.

Il *Governo francese* sottolinea poi — d'accordo con la *Commissione* — che l'art. 73 del Trattato si applica soltanto alle «misure di protezione» contro «movimenti di capitali [che] provochino turbamenti nel funzionamento del mercato dei capitali di uno Stato» e non, quindi, all'inasprimento delle pene.

Il *Governo della Repubblica federale di Germania* osserva che i singoli non possono richiamarsi all'obbligo di consultazione, dato che questo non è imposto nel loro interesse.

Esso aggiunge che la trasgressione di quest'obbligo non implica, di per sé, nemmeno l'invalidità dei provvedimenti adottati dagli Stati membri: per la validità di questi ha rilievo esclusivamente il sussistere dei presupposti sostanziali prescritti dall'art. 73 del Trattato. L'art. 73, n. 2, contempla infatti solo la modifica o la soppressione ex nunc, da parte della Commissione, dei provvedimenti adottati da uno Stato membro; esso presuppone, cioè, la validità di tali provvedimenti anche nel caso in cui la Commissione ne sia stata informata solo dopo la loro entrata in vigore.

Il *Governo del Regno Unito* dubita che l'art. 73 si possa applicare nel caso di specie.

Sulla terza questione pregiudiziale (esistenza di un principio che garantisca ai non residenti il diritto di riesportare la valuta precedentemente importata)

I *Governi francese e britannico* sostengono che, a prima vista, l'importazione e l'esportazione di mezzi di pagamento rientrano nella voce «Importazione ed

esportazione materiali di valori» dell'elenco D allegato alle direttive del Consiglio sui movimenti di capitali. Orbene, tali direttive non impongono agli Stati membri obblighi precisi di liberalizzazione per quanto riguarda i movimenti di capitali di cui all'elenco D.

Secondo il *Governo italiano*, nessuna norma o principio comunitario si occupa delle esportazioni materiali di mezzi di pagamento non finalizzate a particolari scopi.

Il *Governo della Repubblica federale di Germania* è dell'avviso che il trasporto di mezzi di pagamento da un paese all'altro è libero purché possa essere considerato come un movimento di capitali liberalizzato in base all'art. 67 del Trattato.

Il diritto al trasferimento di mezzi di pagamento è poi garantito anche qualora il singolo se ne valga per esercitare altre libertà fondamentali sancite dal diritto comunitario, in particolare la libera circolazione delle persone, o per farsi prestare dei servizi.

Dall'art. 106 del Trattato, considerato in relazione all'elenco di cui all'allegato III del Trattato, relativo alle transazioni invisibili, non deriva, sotto questo aspetto, alcun altro diritto per i singoli; i pagamenti sono infatti liberalizzati solo nella misura in cui lo è la circolazione dei capitali. È vero che l'art. 106, n. 3, in relazione all'elenco suddetto, garantisce senz'altro la libertà di pagamenti anche per motivi inerenti a viaggi e soggiorni privati; tuttavia, ne deriva il diritto al libero trasferimento di mezzi di pagamento oltre i confini solo entro i limiti in cui i mezzi di pagamento sono necessari ai fini del viaggio. Una diversa interpretazione dell'art. 106, n. 3, avrebbe la conseguenza di rendere eludibili le restrizioni dei movimenti di capitali a breve termine ammesse dall'art. 67.

Sulla quarta e sulla quinta questione pregiudiziale (proporzionalità delle pene)

I Governi francese e italiano fanno osservare che la questione del rispetto dei principi del diritto comunitario non si pone per i movimenti di capitali non liberalizzati. Nei paesi che mantengono in vigore un dispositivo di controllo dei cambi è corrente che le pene siano della stessa entità di quelle applicate in Italia.

I Governi francese e britannico si richiamano inoltre all'art. 5, n. 1, della prima direttiva del Consiglio sui movimenti di capitali, il quale recita:

«Le disposizioni della presente direttiva non limitano il diritto degli Stati membri di verificare la natura e la realtà delle transazioni o dei trasferimenti, né di adottare le misure indispensabili per impedire infrazioni alle leggi ed ai regolamenti degli Stati stessi.»

Il Governo britannico intende tale disposizione nel senso che essa fa salvo il diritto del Governo italiano di chiedere alle persone che lasciano l'Italia informazioni circa l'esportazione di somme di denaro e di adottare all'uopo qualsiasi opportuno provvedimento, anche in caso di movimenti di capitali liberalizzati.

Il Governo italiano aggiunge che la fattispecie illecita prevista dall'art. 1 del DL 4 marzo 1976 n. 31 consiste nell'esportazione di valuta senza autorizzazione. La quinta questione pregiudiziale perde così ogni contenuto. A proposito della quarta questione, il suddetto Governo fa osservare che la legge italiana non punisce la

mancata osservanza di semplici formalità, ma punisce, anche nel caso dei non residenti, unicamente l'esportazione illecita di valuta. Inoltre, le varie ipotesi contemplate dal succitato decreto legge sono opportunamente graduate proprio al fine della commisurazione di sanzioni che appaiono perfettamente congrue rispetto alle loro obiettive caratteristiche. Quanto all'ipotesi più grave, i margini di discrezionalità lasciati al giudice sono talmente ampi da consentirgli di tener conto di tutte le circostanze di ogni caso concreto e di pervenire all'applicazione di una pena pienamente adeguata all'effettiva gravità del singolo episodio criminoso.

Il Governo irlandese sostiene che le sanzioni comminate da uno Stato membro per trasgressioni delle proprie leggi, purché queste siano compatibili col Trattato, rientrano nella competenza esclusiva dello stesso Stato, anche nel caso dei movimenti di capitali liberalizzati. Solo in circostanze particolari, che non possono essere facilmente formulate in termini pratici, le pene potrebbero essere soggette a sindacato a norma del Trattato.

Secondo il Governo danese non è in contrasto con il Trattato il fatto che uno Stato membro inasprisca le pene per l'esportazione illecita di capitali. Finché gli Stati membri possono, a norma del diritto comunitario, impedire determinati movimenti di capitali, spetta loro anche il potere di stabilire sanzioni. Ciò deriva dal fatto che gli Stati membri hanno conservato il potere di valutare quale politica penale essi devono seguire, e quindi di scegliere il tipo di sanzioni da applicarsi in caso di violazione delle norme comunitarie. Ne consegue del pari che gli Stati membri hanno il potere di inasprire le pene ove lo ritengano necessario. Anche qualora i movimenti di capitali siano stati

liberalizzati, gli Stati membri possono, in base alle direttive del Consiglio sui movimenti di capitali, imporre l'obbligo di compilare moduli e fare altre dichiarazioni allo scopo di controllare l'entità dei movimenti di capitali e la liceità delle operazioni. In caso di trasgressione delle norme che istituiscono siffatti controlli, gli Stati membri hanno pertanto anche il diritto di comminare adeguate sanzioni.

Il *Governo della Repubblica federale di Germania* rileva, a proposito della quarta questione pregiudiziale, che la libera circolazione dei capitali non sarebbe garantita nella misura necessaria al buon funzionamento del mercato comune se gli Stati membri potessero punire inadempienze formali con sanzioni sproporzionate rispetto alla natura della trasgressione. La Corte ha costantemente applicato questo principio.

Per quanto concerne la quinta questione, il Governo federale sostiene che, di regola, è fuori luogo comminare per l'inadempimento di formalità le stesse pene stabilite in caso di trasgressione di norme sostanziali. A suo avviso, si possono però prospettare casi in cui l'osservanza delle formalità non potrebbe essere adeguatamente garantita da pene più lievi.

Secondo la *Commissione*, gli Stati membri devono tener conto, nell'esercizio delle proprie competenze in materia di capitali non liberati, del disposto dell'art. 5, 2° comma, del Trattato. Pertanto, qualora una normativa nazionale contempli controlli amministrativi su determinati movimenti di capitali, le sanzioni stabilite per garantire l'osservanza delle norme in materia dovrebbero rispettare il principio di proporzionalità così com'è stato elaborato nella giurisprudenza della Corte. L'applicazione di tale principio appare opportuna, in particolare, nel

caso in cui uno Stato membro non assicuri la dovuta pubblicità alle misure di controllo, ad esempio omettendo di pubblicarle nella Gazzetta ufficiale, oppure non riconosca in tutta la sua ampiezza l'esercizio della libertà di prova da parte del cittadino non residente incorso in un'omissione.

La Commissione fa rilevare la discordanza tra i principi sopra menzionati e le sanzioni troppo onerose comminate dagli artt. 1 e 2 delle leggi italiane n. 159 e, rispettivamente, n. 863 del 1976. Infatti, secondo l'ordinanza di rinvio, il modulo V 2 è stato istituito con «disposizioni amministrative» che, in Italia, non godono di pubblicità adeguata. D'altra parte, la Commissione esprime dubbi quanto alle libertà di prova dato che in Italia, sempre secondo l'ordinanza di rinvio, «potrebbe ritenersi posto un limite legale alla prova della precedente legittima importazione della valuta per omissione di formalità amministrative». Essa si chiede, infine, se nella fattispecie sia stato rispettato il principio della libertà di difesa sancito dall'art. 6, n. 3, lett. d), della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Il *Casati* sottolinea che il principio di proporzionalità ha due significati: uno concerne il rapporto intrinseco tra mezzi e fine; secondo l'altro significato, invece, il suddetto principio giudica le disposizioni concernenti il trattamento di situazioni diverse per assicurarsi che esse siano proporzionate l'una con l'altra.

Secondo il *Casati*, il principio di proporzionalità dev'essere rispettato anche dalla normativa nazionale quando, come nella fattispecie, questa possa interferire col diritto comunitario in modo da avere ripercussioni negative sul raggiungimento degli scopi e sul funzionamento del mer-

cato comune. Anche la normativa penale, pur ponendosi su un piano sul quale il diritto comunitario non opera, può ripercuotersi sugli obiettivi e sul funzionamento del mercato comune e deve rispettare il principio di proporzionalità. Ciò vale anche per quanto concerne la presente fattispecie, giacché le sanzioni stabilite dalla normativa italiana in materia valutaria influiscono indubbiamente sul comportamento dei cittadini degli Stati membri e sulle loro scelte economiche.

In relazione all'applicazione del principio di proporzionalità inteso nel primo dei significati sopra citati, il Casati rileva che il provvedimento italiano controverso è inteso ad acquisire la conoscenza e facilitare la memoria di certi fatti sia perché tali fatti interessano, in generale, la bilancia dei pagamenti, sia, più particolarmente, perché essi permettono di accertare che un determinato soggetto, entrato in territorio italiano con una data somma, non ne esca con una somma maggiore. Questi scopi non sono in contrasto col diritto comunitario, ma la misura della sanzione dev'essere proporzionata al fine perseguito.

Quanto all'applicazione del principio di proporzionalità inteso nel secondo significato, il Casati osserva che il residente che esca dal territorio italiano portando con sé valuta di pertinenza italiana, senza autorizzazione, è punito allo stesso modo del non residente che lasci l'Italia con la stessa somma importata precedentemente senza aver compilato il modulo V 2. Secondo il Casati, il trattamento riservato al secondo non è proporzionato a quello riservato al primo.

Il Casati fa poi un paragone tra l'esportazione di capitali negli Stati membri e

l'esportazione di capitali in paesi terzi e conclude che, alla stregua del diritto comunitario, la normativa nazionale deve rispecchiare la differenza sostanziale esistente tra le due situazioni.

Sulla sesta questione pregiudiziale (Norma di «standstill» di cui agli artt. 71 e 106 del Trattato)

I Governi francese e italiano sottolineano, rinviando alla soluzione suggerita per la prima questione, che l'art. 71 del Trattato non esclude l'introduzione di nuove restrizioni dei movimenti di capitali, anche dopo la scadenza del periodo transitorio, giacché dispone che «gli Stati membri *procurano* di non introdurre all'interno della Comunità nuove restrizioni di cambio . . .».

Essi aggiungono — e i Governi danese, tedesco, irlandese e britannico, nonché la Commissione, esprimono lo stesso punto di vista — che gli artt. 71 e 106 del Trattato invitano gli Stati membri a non inasprire le normative e le restrizioni di cambio esistenti, mentre il giudice di rinvio parla solo dell'inasprimento delle pene contemplate dalla normativa italiana, che sarebbe rimasta per il resto immutata.

Il Casati sottolinea che, anche prescindendo da espresse norme di «standstill», qualsiasi restrizione della libertà di circolazione di cose, servizi o capitali, o l'inasprimento dei provvedimenti vigenti sono vietati perché incompatibili con gli scopi perseguiti dal Trattato e con i processi di progressiva integrazione che questo ha messo in atto. Tale punto di vista è cor-

roborato anche dall'art. 5, 2° comma, del Trattato. La norma di «standstill» vieta non solo quelle misure interne che possono considerarsi propriamente contrastanti con le norme di liberalizzazione, ma anche quelle che appaiono semplicemente incompatibili con tali norme. Invero, al diritto comunitario, come diritto dell'economia, interessa guardare soprattutto agli effetti delle misure interne ed alla loro capacità, anche indiretta, di bloccare il processo di liberalizzazione perseguita dal Trattato. Ne consegue che la norma di «standstill» si applica anche alla normativa nazionale che operi nelle materie che legittimamente competono agli Stati membri, come il diritto penale.

Sulla settima questione pregiudiziale (principio della parità di trattamento)

Secondo il *Governo tedesco*, il principio della parità di trattamento crea in capo ai singoli il diritto ad un trattamento specifico a seconda ch'essi risiedano o no nello Stato considerato, qualora, a parte il fatto della non residenza, altre circostanze rendano necessario un trattamento particolare.

Secondo l'*Irlanda*, la *Francia* e l'*Italia*, il principio della parità di trattamento non si applica nella fattispecie. A questo proposito, la *Francia* e l'*Italia* osservano che la normativa valutaria italiana qualifica le persone in base al luogo in cui risiedono, non già in base alla cittadinanza.

La *Francia* aggiunge che il principio di cui trattasi non si può applicare in caso

di esportazione illegale di mezzi di pagamento poiché la situazione del non residente che esporta irregolarmente capitali non è diversa da quella del residente che esporta irregolarmente capitali. Ciò che conta è non già da chi, ma per conto di chi viene effettuata l'esportazione irregolare giacché l'esperienza dimostra che in questo campo la complicità tra residenti e non residenti è non solo la regola, ma uno dei procedimenti fondamentali usati per eludere le normative nazionali. Sotto il profilo delle formalità, invece, la situazione è diversa giacché solo i non residenti possono esportare i mezzi di pagamento ch'essi abbiano in precedenza importato e quindi solo in non residenti sono invitati a compilare i moduli che consentono loro di far constatare le loro importazioni da parte delle autorità italiane.

L'*Italia* rileva inoltre che le norme sostanziali che impongono determinati obblighi o oneri agli uni e agli altri possono essere diverse; tuttavia, di fronte ad una violazione che comunque comporti esportazione di valuta non autorizzata nei dovuti modi, non sarebbero giustificate discriminazioni per quanto concerne le sanzioni.

Il *Casati* esamina il problema sollevato con la settima questione sotto il profilo del principio di proporzionalità. A suo avviso, è difficile ammettere che il non residente sia assoggettato alle stesse sanzioni inflitte al residente. Infatti, egli solo eccezionalmente è messo in grado di rendersi conto della necessità di compilare moduli come il modello V 2; inoltre, per gran parte delle disposizioni italiane di cui trattasi non è richiesta la medesima pubblicità che per le leggi, giacché esse costituiscono semplici atti amministrativi.

Sull'ottava questione pregiudiziale (prova esclusiva)

I Governi danese, tedesco, irlandese, francese, italiano e britannico assumono che l'imposizione di formalità aventi la natura di quelle menzionate nell'ottava questione è lecita in base all'art. 5, n. 1, della prima direttiva del Consiglio sui movimenti di capitali.

Il Governo italiano sostiene che nella fattispecie non si pone nessun problema di prove esclusive o di limitazione dei diritti di difesa poiché il reato esiste soltanto se l'esportazione di valuta non risulta autorizzata dall'autorità amministrativa, né per effetto del semplice possesso della dichiarazione vistata d'importazione, né attraverso un atto specifico rilasciato dopo i necessari, rigorosi controlli. A suo avviso, la mancanza dell'autorizzazione amministrativa non è, naturalmente, surrogabile con prove tardive offerte in sede giudiziale.

Comunque, in assenza di norme o principi di diritto comunitario in materia di esportazioni di valuta non destinate a particolari finalità, la disciplina dei casi e dei modi in cui simili esportazioni sono consentite, nonché quella delle procedure di autorizzazione e delle prove ammissibili non può che essere rimessa al legislatore nazionale. Costituisce principio generale che la disciplina dei controlli amministrativi e dei procedimenti, sia amministrativi che giurisdizionali, ivi compresa

la scelta dei mezzi di prova e delle modalità della loro acquisizione, rientra nella competenza degli Stati membri anche se si tratti del riconoscimento di diritti nascenti da fonti comunitarie.

Secondo il *Casati*, la normativa italiana è incompatibile con l'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, il quale da un lato stabilisce una presunzione d'innocenza fino a che la colpevolezza non sia accertata e, dall'altra, sancisce il principio del processo equo.

III — Fase orale

L'imputato nella causa principale, G. Casati, rappresentato dagli avvocati H. Rungger, G. M. Ubertazzi e F. Capelli, il Governo francese, rappresentato dal suo agente G. Guillaume, direttore degli affari giuridici, il Governo della Repubblica federale di Germania, rappresentato dal suo agente M. Seidel, consigliere presso il Ministero federale dell'economia, il Governo italiano, rappresentato dal sig. M. Conti, avvocato dello Stato, e la Commissione, rappresentata dal suo consigliere giuridico A. Abate, in qualità di agente, hanno svolto osservazioni orali all'udienza del 26 maggio 1981.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 7 luglio 1981.

In diritto

- 1 Con ordinanza 6 ottobre 1980, prevenuta in cancelleria il 16 ottobre 1980, il Tribunale di Bolzano ha sottoposto a questa Corte, in forza dell'art. 177 del Trattato CEE, talune questioni pregiudiziali relative all'interpretazione degli artt. 67, 69, 71, 73 e 106 dello stesso Trattato, nonché all'esistenza di vari principi di diritto comunitario, al fine di potersi pronunziare sulla compatibilità con detti articoli e principi di talune disposizioni della normativa italiana in materia valutaria.
- 2 Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di un procedimento penale promosso nei confronti di un cittadino italiano, residente nella Repubblica federale di Germania, cui si fa carico di aver tentato di esportare dall'Italia, senza l'autorizzazione prescritta dalle norme valutarie italiane, fra l'altro la somma di 24 000 DM, di cui venne trovato in possesso il 16 luglio 1979 alla frontiera italo-austriaca. L'imputato ha sostenuto di aver importato in precedenza tale somma in Italia, senza dichiararla, per acquistare taluni macchinari necessari per l'impresa ch'egli gestisce in Germania, e di essere stato costretto a riesportarla perché la fabbrica presso la quale intendeva effettuare l'acquisto era chiusa per ferie.
- 3 L'art. 14 del decreto ministeriale italiano 7 agosto 1978 (Gazzetta ufficiale n. 220 dell'8 agosto 1978) consente la libera importazione di banconote estere. L'art. 13 dello stesso decreto dispone che l'esportazione, da parte di non residenti, di banconote estere è ammessa entro i limiti dell'ammontare precedentemente importato o dell'ammontare che ha formato oggetto di legittimo acquisto in Italia, da provare secondo le modalità stabilite dal ministro del commercio con l'estero. Tali modalità sono state stabilite; in particolare, con circolare 3 maggio 1974, n. A/300, dell'Ufficio italiano dei cambi, la quale, al n. 11, dispone che i non residenti possono riesportare il denaro denunciato a mezzo del «modello V 2» all'atto dell'entrata in Italia.
- 4 A norma dell'art. 1 della legge 30 aprile 1976, n. 159, l'esportazione non autorizzata di divise per un valore superiore a 500 000 lire è punita con la reclusione da uno a sei anni e con una multa d'importo variabile dal doppio al quadruplo del valore delle divise esportate. Prima del 1976 tali infrazioni

costituivano soltanto illeciti amministrativi, e non reati, ed erano punite solo con sanzioni amministrative consistenti nel pagamento di una somma fino al quintuplo del valore dei beni esportati.

- 5) Nell'ordinanza di rinvio il giudice nazionale si richiama alla giurisprudenza della Suprema Corte di cassazione, secondo cui il non residente che, avendo ommesso di compilare il modello V 2 all'atto dell'entrata nel territorio italiano, tenta di riesportare la valuta ch'egli afferma avere legittimamente importato, commette il reato di cui all'art. 1 della legge n. 159 del 1976.
- 6) Tenuto conto di tali circostanze, il giudice nazionale chiede alla Corte di risolvere le seguenti questioni:
 - «1) Se, dopo la scadenza del periodo transitorio, le restrizioni ai movimenti di capitali di cui all'art. 67 del Trattato CEE si debbano intendere soppresse, indipendentemente da quanto disposto dal successivo art. 69.
 - 2) Se l'omissione, da parte del Governo italiano, della procedura di consultazione, stabilita nell'art. 73 del Trattato, in relazione al DL 4. 3. 1976, n. 31 convertito in legge 30. 4. 1976 n. 159, determini violazione del Trattato medesimo.
 - 3) Se un principio o una norma del Trattato garantiscano al non residente il diritto di riesportare la valuta precedentemente importata e non utilizzata, anche se convertita in lire italiane.
 - 4) In caso affermativo, se l'eventuale inadempimento di formalità prescritte dalla legislazione valutaria dello Stato dal quale le somme sono riesportate al seguito, nelle circostanze anzidette, possano essere punite con pene che comportano la confisca della valuta, la multa fino a cinque volte l'ammontare della valuta stessa, nonché la restrizione della libertà personale fino a cinque anni (salvo maggiorazioni nel caso di concorso di più persone).
 - 5) Se, nel caso di risposta affermativa al precedente quesito, l'eventuale inadempimento alle formalità come sopra possa comportare pene della stessa gravità di quelle comminate per l'esportazione illecita di valuta.

- 6) Se, dopo la scadenza del periodo transitorio, debba considerarsi compatibile con gli obblighi di «standstill» enunciati dagli artt. 71 e 106 (3) una legge interna che aggravi le sanzioni comminate da altra precedente come quando vengono punite con detenzione e multa, configurandole quali delitti, infrazioni la cui inosservanza era precedentemente punita con sanzioni amministrative.
- 7) Se il principio secondo il quale situazioni disuguali non possono essere trattate in modo uguale (compreso anch'esso nel divieto di discriminazione di cui tra l'altro all'art. 7 del Trattato) consenta che le medesime pene inflitte da uno Stato membro per l'esportazione illecita di valuta o per l'inadempimento di formalità valutarie, si applichino indiscriminatamente, tanto ai residenti in quello Stato, quanto ai non residenti.
- 8) Se dopo la scadenza del periodo transitorio debbano considerarsi compatibili con gli artt. 67, 71 e 106 (3) del Trattato, disposizioni interne che prescrivano determinate formalità al fine dell'esercizio del pur riconosciuto diritto di riesportare capitali, precedentemente importati, ponendo l'adempimento di tali formalità quale prova esclusiva della precedente importazione, così in sostanza sanzionando penalmente la loro omissione.»

7 Tali questioni possono essere divise in due gruppi. Le prime tre e la sesta concernono soprattutto l'interpretazione delle disposizioni del Trattato relative ai movimenti di capitali e ai trasferimenti di valuta. Le altre riguardano gli eventuali limiti imposti dal diritto comunitario alle norme penali o di procedura penale che gli Stati membri hanno adottato in settori aventi relazione con tale diritto.

Sull'interpretazione delle disposizioni relative ai movimenti di capitali e ai trasferimenti di valuta

8 La prima questione concerne l'efficacia dell'art. 67, e più esattamente del n. 1 di questo, dopo la scadenza del periodo transitorio. Questo articolo apre il capitolo relativo ai capitali, compreso nel titolo concernente la «libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali», il quale figura nella parte seconda del Trattato intitolata «Fondamenti della Comunità». La struttura di tali disposizioni corrisponde all'enumerazione, di cui all'art. 3 del Trattato,

dei mezzi contemplati per la realizzazione degli scopi della Comunità. Questi mezzi comprendono, ai termini dell'art. 3, lett. c), «l'eliminazione tra gli Stati membri degli ostacoli alla libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali». La libera circolazione dei capitali costituisce quindi, al pari di quella delle persone e dei servizi, una delle libertà fondamentali della Comunità. Inoltre, la libertà di taluni movimenti di capitali costituisce, in pratica, una condizione per l'esercizio effettivo di altre libertà garantite dal Trattato, in particolare del diritto di stabilimento.

- 9 Tuttavia, i movimenti di capitali presentano anche stretti legami con la politica economica e monetaria degli Stati membri. Nella fase attuale non si può escludere che l'assoluta libertà di qualsiasi movimento di capitali possa compromettere la politica economica di questo o quello Stato membro a provocare uno squilibrio della sua bilancia dei pagamenti, pregiudicando così il buon funzionamento del mercato comune.
- 10 Per questi motivi, l'art. 67, n. 1, differisce dalle disposizioni concernenti la libera circolazione delle merci, delle persone e dei servizi, nel senso che l'obbligo di liberalizzare i movimenti di capitali è contemplato solo «nella misura necessaria al buon funzionamento del mercato comune». L'ampiezza di tale limitazione, che perdura dopo la scadenza del periodo transitorio, varia nel tempo e dipende dall'apprezzamento della necessità del mercato comune e dalla valutazione sia dei vantaggi sia dei rischi che la liberalizzazione potrebbe presentare per detto mercato, tenuto conto della situazione del momento e, in ispecie, del grado d'integrazione raggiunto nei settori per i quali i movimenti di capitali hanno un'importanza particolare.
- 11 Tale valutazione spetta, in primo luogo, al Consiglio, secondo il procedimento contemplato dall'art. 69. In base a quest'ultimo il Consiglio ha adottato due direttive, la prima in data 11 maggio 1960 (GU del 12. 7. 1960, pag. 921) e la seconda, che integra e modifica la prima, in data 18 dicembre 1962 (GU del 22. 1. 1963, pag. 62). Negli allegati delle due direttive l'insieme dei movimenti di capitali è suddiviso in quattro categorie (elenchi A, B, C e D). Per i movimenti inclusi negli elenchi A e B le direttive prescrivono una liberalizzazione incondizionata. Per quel che concerne invece i movimenti di cui all'elenco C, le direttive autorizzano gli Stati membri a mantenere in vigore o

a ripristinare restrizioni valutarie vigenti alla data dell'entrata in vigore della prima direttiva, qualora la libertà di tali movimenti possa ostacolare la realizzazione degli scopi della politica economica dello Stato interessato. Infine, per i movimenti di cui all'elenco D le direttive non impongono agli Stati membri alcun provvedimento di liberalizzazione. In quest'ultimo elenco figurano, fra l'altro, l'importazione e l'esportazione di valori, comprese le banconote.

- 12 Si deve concludere che l'obbligo, sancito dall'art. 67, n. 1, di abolire le restrizioni ai movimenti di capitali non può essere precisato, in relazione ad una categoria determinata di tali movimenti, indipendentemente dalla valutazione effettuata dal Consiglio, nell'ambito dell'art. 69, circa la necessità di liberalizzare detta categoria per il buon funzionamento del mercato comune. Il Consiglio ha finora ritenuto che tale necessità non sussista per quanto concerne l'esportazione di banconote — operazione di cui si fa carico all'imputato nella causa principale — e nulla autorizza a credere che, con tale presa di posizione, esso abbia ecceduto i limiti del suo potere discrezionale.
- 13 La prima questione dev'essere pertanto risolta come segue: l'art. 67, n. 1, va interpretato nel senso che le restrizioni all'esportazione di banconote non possono intendersi soppresse dopo la scadenza del periodo transitorio, indipendentemente da quanto disposto dall'art. 69.
- 14 La seconda questione del giudice nazionale concerne la clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 73. Questo articolo consente agli Stati membri di istituire, a determinate condizioni e secondo determinate procedure, restrizioni che essi sarebbero altrimenti, in base alle norme generali sui movimenti di capitali, tenuti a non imporre. Esso non si applica nel caso di restrizioni la cui istituzione sia già consentita in forza delle suddette norme generali.
- 15 Tenuto conto della soluzione della prima questione, per risolvere la seconda è sufficiente dichiarare che non costituisce violazione del Trattato il mancato ricorso alle procedure di cui all'art. 73 per quanto concerne restrizioni imposte ai movimenti di capitali che lo Stato membro interessato non sia tenuto a liberalizzare in forza delle norme comunitarie.

- 16 Con la terza questione si chiede, in sostanza, se un principio di diritto comunitario o una norma del Trattato garantiscano al non residente il diritto di riesportare valuta precedentemente importata e non utilizzata.
- 17 Va innanzitutto rilevato che, come emerge dalle soluzioni fornite alle prime due questioni, il grado di liberalizzazione dei movimenti di capitali e la graduale abolizione delle restrizioni valutarie non scaturiscono da un principio generale, ma sono disciplinati dagli artt. 67 e 69 del Trattato e dalle menzionate direttive 11 maggio 1960 e 18 dicembre 1962, adottate per l'attuazione degli stessi. Si deve tuttavia accertare se nei settori in cui, a norma di dette disposizioni, i movimenti di capitali non devono ancora essere obbligatoriamente liberalizzati — come nel caso dei trasferimenti di valuta in contanti — i soggetti dell'ordinamento comunitario usufruiscono di diritti che gli Stati membri sono tenuti a rispettare in forza delle norme di «standstill» di cui all'art. 71 del Trattato o dell'art. 106 del Trattato, disposizioni cui il giudice nazionale si è richiamato, anche se in un altro contesto, nella sesta e nell'ottava questione.
- 18 Ai termini dell'art. 71, 1° comma, gli Stati membri procurano di non introdurre all'interno della Comunità nuove restrizioni di cambio pregiudizievoli ai movimenti di capitali e di non rendere più restrittive le discipline esistenti.
- 19 In ragione dell'impiego del termine «procurano», il testo di questa disposizione si distingue nettamente dai termini più tassativi in cui sono redatte altre disposizioni simili concernenti le restrizioni alla libera circolazione delle merci, delle persone e dei servizi. Dalla suddetta formulazione risulta che, comunque, l'art. 71, 1° comma, non impone agli Stati membri un obbligo incondizionato, che possa essere invocato dai singoli.
- 20 I movimenti di capitali costituiscono soltanto una parte delle operazioni che danno luogo a trasferimenti di valuta. Giustamente, quindi, il giudice nazionale menziona l'art. 106, che mira a garantire i trasferimenti di valuta necessari tanto per la liberalizzazione dei movimenti di capitali quanto per la libera circolazione delle merci, dei servizi e delle persone e che, per di più, non contiene le limitazioni espressamente contemplate dalle disposizioni già esaminate.

- 21 Più specificamente, nella sesta questione, il giudice nazionale fa menzione dell'obbligo di «standstill» enunciato dall'art. 106, n. 3, 1° comma. Ai termini di questa disposizione, gli Stati membri s'impegnano a non introdurre nei loro rapporti nuove restrizioni per i trasferimenti relativi alle cosiddette transazioni «invisibili» enumerate nell'elenco di cui all'allegato III del Trattato.
- 22 A tale proposito è opportuno ricordare che l'imputato nella causa principale ha sostenuto di aver inteso riesportare una somma precedentemente importata allo scopo di effettuare acquisti di carattere commerciale, non già una somma corrispondente ad un'operazione effettivamente compresa nell'elenco di cui all'allegato III.
- 23 Le questioni relative all'art. 106, n. 3, vanno pertanto risolte nel senso che questa disposizione non si applica alla riesportazione di una somma precedentemente importata allo scopo di effettuare acquisti di carattere commerciale che risultano non effettuati.
- 24 Nell'ordinanza di rinvio non sono espressamente citati i primi due paragrafi dell'art. 106. Dato l'asserito scopo dell'importazione della somma di cui trattasi, questi due paragrafi rivestono tuttavia interesse nel contesto della terza questione. Ai termini di tali disposizioni, gli Stati membri si impegnano ad autorizzare, alla scadenza del periodo transitorio, i pagamenti relativi, fra l'altro, agli scambi di merci. I primi due paragrafi dell'art. 106 mirano quindi a garantire la libera circolazione effettiva delle merci autorizzando tutti i trasferimenti di valuta all'uopo necessari. Per contro, queste disposizioni non obbligano gli Stati ad autorizzare l'importazione e l'esportazione di banconote per effettuare operazioni commerciali qualora tali trasferimenti non siano necessari per la libera circolazione delle merci. Nell'ambito di negozi d'indole commerciale, questo modo di trasferimento, che peraltro non è conforme agli usi, non può essere considerato rispondente a tale necessità.
- 25 Le considerazioni che precedono consentono di risolvere la terza questione pregiudiziale nel senso che nessun principio di diritto comunitario, nessuna delle norme di questo diritto relative ai movimenti di capitali, né le disposizioni dell'art. 106 concernenti i pagamenti relativi agli scambi di merci garantiscono ai non residenti il diritto di riesportare banconote precedentemente

importate allo scopo di realizzare negozi d'indole commerciale, ma non utilizzate.

Sugli eventuali limiti imposti dal diritto comunitario alle norme interne penali o di procedura penale

- 26 Con la quarta, la quinta e la settima questione il giudice nazionale chiede in sostanza se sanzioni come quelle comminate dalla normativa italiana in materia valutaria siano incompatibili con i principi comunitari di proporzionalità e di non discriminazione. L'ottava questione solleva il problema della libertà della prova nei processi penali.
- 27 In via di principio, la legislazione penale e le norme di procedura penale restano di competenza degli Stati membri. Tuttavia, dalla costante giurisprudenza della Corte risulta che, anche in questo settore, il diritto comunitario pone dei limiti per quel che concerne le misure di controllo ch'esso consente agli Stati membri di mantenere in vigore nell'ambito della libera circolazione delle merci e delle persone. Le misure amministrative o repressive non devono esulare dai limiti di quanto è strettamente necessario, le modalità di controllo non devono essere concepite in modo da limitare la libertà voluta dal Trattato e non è lecito comminare in proposito sanzioni talmente sproporzionate rispetto alla gravità dell'infrazione da risolversi in un ostacolo a tale libertà.
- 28 Situazioni simili a quelle cui si riferisce tale giurisprudenza possono presentarsi, nell'ambito dei movimenti di capitali e dei trasferimenti di valuta, per quanto concerne le misure di controllo mantenute in vigore dagli Stati membri in forza, ad esempio, dell'art. 5 della prima direttiva di attuazione dell'art. 67, ma unicamente in relazione ad operazioni la cui liberalizzazione sia contemplata dal diritto comunitario. I limiti stabiliti dalla suddetta giurisprudenza servono ad evitare che le libertà garantite dal diritto comunitario non siano compromesse dalle misure di controllo che questo stesso diritto permette agli Stati membri di conservare. Diverso è il caso nella fattispecie. Dalle soluzioni delle altre questioni pregiudiziali risulta che la liberalizzazione dell'operazione di cui trattasi non scaturisce né dalle disposizioni del

Trattato né dalle direttive adottate per la loro attuazione. La giurisprudenza precitata non si applica in un caso del genere.

- 29 Le questioni da ultimo in esame vanno pertanto risolte nel senso che per quanto concerne i movimenti di capitali ed i trasferimenti di valuta che gli Stati membri non sono tenuti a liberalizzare in base alle norme comunitarie, queste ultime non limitano il potere degli Stati membri di adottare misure di controllo e di imporne l'osservanza mediante sanzioni penali.

Sulle spese

- 30 Le spese sostenute dal Governo francese, dal Governo della Repubblica federale di Germania, dal Governo italiano, dal Governo del Regno Unito, dal Governo danese, dal Governo della Repubblica d'Irlanda e dalla Commissione delle Comunità europee non possono dar luogo a rifusione; nei confronti dell'imputato nella causa principale il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunziandosi sulle questioni sottoposte dal Tribunale di Bolzano con ordinanza 6 ottobre 1980, dichiara:

- 1° L'art. 67, n. 1, va interpretato nel senso che le restrizioni all'esportazione di banconote non possono intendersi soppresse dopo la scadenza del periodo transitorio, indipendentemente da quanto disposto dall'art. 69.
- 2° Non costituisce violazione del Trattato il mancato ricorso ai procedimenti di cui all'art. 73 per quanto concerne restrizioni imposte ai movimenti di capitali che lo Stato membro interessato non sia tenuto a liberalizzare in forza delle norme comunitarie.
- 3° L'art. 71, 1° comma, non impone agli Stati membri un obbligo incondizionato, che possa essere invocato dai singoli.

- 4° L'art. 106, n. 3, non si applica alla riesportazione di una somma precedentemente importata allo scopo di effettuare acquisti di carattere commerciale che risultano non essere stati realizzati.
- 5° Nessun principio di diritto comunitario, nessuna delle disposizioni di questo diritto relative ai movimenti di capitali, né le disposizioni dell'art. 106 concernenti i pagamenti relativi agli scambi di merci garantiscono ai non residenti il diritto di riesportare banconote precedentemente importate allo scopo di realizzare negozi d'indole commerciale, ma non utilizzate.
- 6° Per quanto concerne i movimenti di capitali ed i trasferimenti di valuta che gli Stati membri non sono tenuti a liberalizzare in base alle norme comunitarie, queste ultime non limitano il potere degli Stati membri di adottare misure di controllo e di imporne l'osservanza mediante sanzioni penali.

Mertens de Wilmars	Bosco	Touffait	Due	Mackenzie Stuart
O'Keeffe	Koopmans	Everling	Chloros	

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, l'11 novembre 1981.

Il cancelliere
A. Van Houtte

Il presidente
J. Mertens de Wilmars