

Nel procedimento 7/78

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, dalla Court of Appeal (Criminal Division), nella causa dinanzi ad essa pendente fra

REGINA

e

ERNEST GEORGE THOMPSON, BRIAN ALBERT JOHNSON e COLIN ALEX NORMAN WOODIWISS,

domanda vertente sull'interpretazione del termine «capitali» di cui alla parte seconda, titolo III, capo 4, del Trattato CEE,

LA CORTE,

composta dai signori: H. Kutscher, presidente; A. J. Mackenzie Stuart, presidente di Sezione; A. M. Donner, P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keeffe e G. Bosco, giudici;

avvocato generale: H. Mayras;
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

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

I — Gli antefatti e il procedimento

Gli appellanti nella causa principale sono stati accusati dinanzi alla *Crown Court* di Canterbury di aver trasgredito il paragrafo 304 (b) del «*Customs and Excise Act 1952*» per aver tentato di eludere con

la frode il divieto di importazione posto dall'«*Import of Goods (Control) Order 1954*», introducendo nel Regno Unito determinate merci, e precisamente 1 500 monete d'oro krugerrand. L'appellante Johnson è stato altresì accusato di aver compiuto altri sette reati analoghi (concernenti un totale di 1 900 krugerrand), nonché d'aver tentato, insieme con l'appellante Woodiwiss, di eludere il divieto posto dall'«*Export of Goods (Control) Order 1970*», esportando 40,39 tonnellate di monete in lega d'argento coniate nel Regno Unito.

Nella prima fase del giudizio l'appellante Woodiwiss si è dichiarato colpevole, ma in seguito tutti e tre hanno sostenuto che non dovevano rispondere di alcun reato in quanto i summenzionati divieti concernenti l'importazione e l'esportazione erano contrari al Trattato di Roma e quindi nulli. Il giudice ha respinto detto argomento e non ha voluto sottoporre la questione alla Corte di giustizia per ottenere da quest'ultima un'interpretazione in via pregiudiziale ai sensi dell'art. 177 del Trattato. Gli appellanti si sono allora riconosciuti colpevoli degli altri reati loro ascritti.

Successivamente, essi hanno interposto appello dinanzi alla *Court of Appeal (Criminal Division)* che, con ordinanza del 15 dicembre 1977, giunta in cancelleria il 16 gennaio 1978, ha sottoposto alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato, le seguenti questioni pregiudiziali:

- «1. Se le seguenti monete siano in linea di principio "capitali" ai sensi della parte seconda, titolo III, capo 4, del Trattato di Roma:
 - a) monete d'oro prodotte in un paese terzo, come i kruggerand, ma che circolano in uno Stato membro;
 - b) monete di lega d'argento, che hanno corso legale in uno Stato membro;
 - c) monete di lega d'argento di uno Stato membro, che hanno avuto corso legale e che, benché ormai fuori corso in detto Stato, sono nello stesso protette contro la fusione.
2. In caso affermativo, se la quantità, il modo in cui e gli scopi per cui dette monete sono commerciate possano far perdere loro tale qualità di "capitali".
3. Se la parte seconda, titolo III, capo 4, del Trattato di Roma si applichi a quelle fra le monete sopra menzionate che costituiscono "capitali", ad esclusione della parte seconda, titolo I, capo 2, del Trattato.
4. Per il caso in cui le soluzioni di tutte o di parte delle questioni di cui sopra siano tali che gli oggetti di cui è causa ricadano nella parte seconda, titolo I, capo 2, se il termine "ordine pubblico" di cui all'art. 36 del Trattato di Roma significhi che uno Stato membro può invocare contro:
 - a) l'importazione di monete d'oro, uno dei o entrambi i seguenti motivi:
 - (i) proteggere la propria bilancia dei pagamenti,
 - (ii) impedire la speculazione e l'accumulo di risorse improduttive;
 - b) l'esportazione delle proprie monete di lega d'argento, uno dei o tutti i seguenti motivi:
 - (i) garantire che il numerario a disposizione del pubblico non scarseggi,
 - (ii) garantire che l'eventuale utile dovuto all'eventuale aumento del valore intrinseco delle monete vada a profitto dello Stato membro anziché di un singolo,
 - (iii) impedire che le proprie monete siano distrutte fuori dalla sua giurisdizione; entro questa, la distruzione costituirebbe reato.»

In conformità all'art. 20 dello Statuto della Corte, hanno depositato osservazioni scritte gli appellanti, il Regno Unito, l'Italia e la Commissione delle Comunità europee.

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

II — Le osservazioni scritte presentate in forza dell'art. 20 del protocollo sullo Statuto della Corte di giustizia CEE

A — Le osservazioni degli appellanti

Gli appellanti rilevano che le monete esportate erano pezzi da sei pence, da uno scellino, da un fiorino e da mezza corona. Si trattava di monete che avevano ancora tutte corso legale, salvo le mezze corone, ma non erano più in circolazione come tali. Esse erano state ritirate dal circuito monetario ad opera di privati, che le vendevano liberamente nel Regno Unito per un prezzo pari al valore commerciale del loro titolo in argento, il quale superava di gran lunga il loro valore nominale. Le monete d'argento, cui si riferiscono le imputazioni figuranti nell'atto d'accusa, sono state acquistate tutte quante presso numerose persone residenti nel Regno Unito, grazie ad annunci ed offerte legalmente pubblicati su un periodico venduto in tutto il paese. Il Governo del Regno Unito non ha adottato alcun provvedimento volto ad impedire o almeno a scoraggiare il predetto commercio. Non esisteva alcun sistema, istituito o approvato dal Governo, che consentisse ad un cittadino di ottenere dal Governo stesso il valore del titolo in argento delle monete. Infatti la Zecca reale, cioè l'istituto governativo responsabile del settore, non è disposta a sborsare per qualsiasi moneta di lega d'argento nulla più del suo valore nominale. Le monete di lega d'argento esportate dal Regno Unito sono state vendute alla società tedesca Agosi per il prezzo commerciale del loro titolo in argento più correntemente praticato.

Il prezzo di vendita dei krugerrand ad uno degli appellanti è stato fissato in base al loro prezzo di mercato in Germania, paese in cui, all'epoca dei fatti, tali monete circolavano legalmente e liberamente. Durante tutto il periodo cui si riferiscono le imputazioni (e a tutt'oggi), i krugerrand hanno sempre circolato legal-

mente e liberamente nel Regno Unito a prezzi valevoli per un mercato che comprendeva, insieme con essi, tutte le altre monete d'oro, indipendentemente dal loro paese d'origine e dalla loro data di coniazione. I krugerrand possono essere importati nel Regno Unito da qualsiasi persona o società che abbia ottenuto, a tale scopo, una licenza governativa. Un ufficio governativo stabilisce la data d'entrata in vigore della licenza, nonché il tipo e la quantità di monete da importare. Dopo di ciò, la persona o società interessata può commerciare le monete nel Regno Unito senza alcuna restrizione. Le monete inglesi di cui trattasi possono essere esportate fuori del Regno Unito da qualunque persona o società che sia in possesso di un'apposita licenza governativa. L'ufficio governativo fissa la data in cui tale licenza diventa effettiva e la quantità di pezzi da esportare.

Il paragrafo 10 del «*Coinage Act 1971*» autorizza i tribunali penali del Regno Unito a processare chiunque fonda o distrugga una moneta di metallo che abbia corso legale nel Regno Unito o che lo abbia avuto in una qualsiasi data posteriore al 16 maggio 1969 (rientrano nella predetta definizione tutte le monete di lega d'argento di cui si discute nella causa principale). Durante il periodo in esame, la magistratura penale inglese ha dunque sottoposto a processo tutti coloro che si sono associati per commettere tali reati fuori del Regno Unito, purché, come è avvenuto in questo caso, essi abbiano compiuto qualche atto della fattispecie delittuosa nel Regno Unito (*Director of Public Prosecution contro Doot, 1973, A.C. 807*).

Il commercio dell'oro nel Regno Unito o anche all'estero, se praticato da persone residenti nel Regno Unito, è soggetto a controlli contemplati dall'*Exchange Control Act* del 1947.

Gli appellanti sostengono che non è possibile risolvere le questioni 1 e 2 in maniera valida per tutti i casi, giacché la disciplina giuridica delle monete dipende

dai negozi di cui esse sono oggetto. Dopo aver rilevato che, con la terza questione, si chiede alla Corte di esaminare il titolo III della parte seconda del Trattato prima del titolo I, essi osservano inoltre che sarebbe più comodo per la Corte esaminare le questioni sottoposte nel seguente ordine: a) artt. 30-35, b) art. 36, c) capitali. Tali osservazioni sono formulate tenendo conto anzitutto della natura e della portata dei reati ascritti agli appellanti in base alle leggi del Regno Unito, cioè della circostanza che l'accusa verte sul traffico di «merci», e in secondo luogo dell'ammissione fatta dinanzi alla *Court of Appeal (Criminal Division)* dal *Solicitor General*, comparso in rappresentanza degli appellati, «*Her Majesty's Commissioners of Customs and Excise*», ammissione accettata dalla *Court* ed inserita come segue nel testo della sentenza:

«Il *Solicitor General* ha riconosciuto che, se le monete di cui si discute dovessero effettivamente essere considerate merci ai sensi della Parte seconda, Titolo I, del Trattato, i divieti imposti annullerebbero le restrizioni in esame, salvo che queste non fossero giustificate dall'art. 36 . . .».

La normativa britannica in vigore per l'importazione di merci risale ad un atto approvato dal Parlamento nel 1939. Il decreto che autorizza il rilascio delle licenze per l'importazione di merci è del 1954. Licenze generali sono state poi rilasciate fino al 15 aprile 1975, data in cui è divenuto illegale, in base alla predetta normativa nazionale, importare merci come quelle in discussione o altri oggetti d'oro, a meno di aver ottenuto una licenza speciale. Si noti che per tutti questi oggetti vengono impiegate la nomenclatura e la numerazione della tariffa doganale comune. Anche la normativa britannica in materia d'esportazione risale al già citato atto del 1939. Il decreto che autorizza il rilascio di licenze per l'esportazione è del 1970. Licenze generali sono state poi rilasciate fino al 15 luglio 1974, data in cui è divenuto illegale, in base alla predetta normativa nazionale, esportare «merci» come quelle in discussione,

a meno d'aver ottenuto una licenza speciale.

La disciplina comunitaria alla cui luce devono essere valutati i predetti divieti è costituita in primo luogo dall'art. 42 dell'Atto d'adesione allegato al Trattato d'adesione del 22 gennaio 1972, che recita:

«Le restrizioni quantitative all'importazione e all'esportazione tra la Comunità nella sua composizione originaria ed i nuovi Stati membri e tra i nuovi Stati membri sono abolite dal momento dell'adesione.

Le misure di effetto equivalente a dette restrizioni sono abolite al più tardi al 1° gennaio 1975.»

Ne consegue che, come risulta dalle date figuranti all'art. 42, restrizioni quantitative all'importazione ed all'esportazione e misure d'effetto equivalente dovrebbero essere giustificate, semmai, da una norma di diritto comunitario valida per il caso di specie.

Per applicare l'art. 42 dell'Atto d'adesione è necessario tener conto degli artt. 30-37 del Trattato CEE, relativi alla stessa materia. Tali articoli si applicano in linea di principio nel Regno Unito ed al Regno Unito (art. 2 dell'Atto d'adesione), fatte salve alcune disposizioni speciali contenute nell'Atto d'adesione. Gli artt. 30-37 vanno interpretati con riferimento al Trattato CEE nel suo complesso, ivi compresi gli artt. 3 (a), 5 e 9, nonché gli artt. 67-73, 103, 108 e 109. Tenuto conto di tutte le norme applicabili e della giurisprudenza della Corte di giustizia, gli appellanti sostengono che:

- a) i negozi di cui trattasi erano movimenti di merci;
- b) i divieti in questione erano restrizioni quantitative;
- c) tali divieti erano restrizioni quantitative, che violavano l'art. 42 dell'Atto d'adesione, nonché gli artt. 30, 31 e 34 del Trattato CEE;
- d) gli articoli di cui sopra sono direttamente applicabili, cosicché i divieti con essi in contrasto sono colpiti da nullità assoluta.

Il termine «merci» non figura né all'art. 42 dell'Atto d'adesione, né agli artt. 30, 31 (primo comma) o 34 del Trattato, ma è chiaro che vi è sottinteso se si ha riguardo agli artt. 3 (a) e 9 ed alla redazione del titolo I della parte seconda del Trattato. Gli appellanti citano la definizione del termine «merci» contenuta nella sentenza 7/68, *Commissione/Italia*:

«Per merci ai sensi di detta disposizione [art. 9 del Trattato CEE] si devono intendere i prodotti pecuniariamente valutabili e, come tali, atti a costituire oggetto di negozi commerciali.»

Tanto le monete di lega d'argento coniate prima del 1947 quanto i kruggerand sono stati valutati pecuniariamente dalle parti contraenti. Pur avendo corso legale (le prime nel Regno Unito, le seconde nell'Africa del Sud), queste monete assumono, in quanto merci, un valore distinto nei negozi commerciali ed hanno un prezzo determinato dalle leggi di mercato, fra l'altro dal gioco della domanda e dell'offerta.

La tariffa doganale comune della Comunità mostra che l'oro, l'argento e le monete sono considerati, a prima vista, come atti a costituire oggetto di negozi cui si applica la tariffa stessa (regolamento n. 2500 del 1977, GU L 289 — voci tariffarie 71.05, 72.01 e 99.05). Per l'applicazione della tariffa doganale comune, il regolamento n. 803 del 1968 dispone che il valore delle merci è accertato come segue:

«Il prezzo normale, cioè il prezzo che può ritenersi convenuto per dette merci ... in una vendita effettuata in condizioni di libera concorrenza fra un compratore ed un venditore indipendenti l'uno dall'altro.»

Tali disposizioni rispecchiano la circostanza, posta in rilievo dal presente procedimento, che in una situazione di libera concorrenza le monete d'oro e d'argento hanno valore in quanto merci che sono oggetto di negozi commerciali. Inoltre, i divieti su cui verte il presente procedimento erano norme relative al controllo

delle importazioni o delle esportazioni di merci; tanto le imputazioni di cui si discute quanto l'atto del Parlamento, i decreti e le disposizioni sulla concessione delle licenze, in base ai quali sono state formulate le imputazioni, si riferiscono specificamente all'importazione ed all'esportazione di «merci».

Le norme del Trattato che si applicano nel caso di specie vietano dunque le restrizioni quantitative già esistenti alla data dell'adesione e quelle introdotte in epoca successiva. La revoca delle licenze generali, con effetto al 16 aprile 1975 per le importazioni e, rispettivamente, al 15 luglio 1974 per le esportazioni, ha creato a decorrere da tali date nuove restrizioni quantitative. Dopo l'adesione del Regno Unito alla CEE, avvenuta il 1° gennaio 1973, l'importazione di monete d'oro è rimasta libera nel periodo compreso fra il 5 luglio 1973 ed il 16 aprile 1975. Del pari l'esportazione di monete di qualsiasi tipo fuori del Regno Unito è rimasta libera dal momento dell'adesione fino al 15 luglio 1974. I provvedimenti adottati vanno perciò ritenuti restrizioni quantitative piuttosto che misure d'effetto equivalente. In base ai consolidati principi di diritto comunitario concernenti l'efficacia diretta e la prevalenza di questo diritto, i giudici nazionali non possono applicare norme interne che siano incompatibili con la disciplina comunitaria. L'art. 42 dell'Atto d'adesione e gli artt. 30, 31 (primo comma) e 34 si ispirano tutti a questi principi fondamentali del diritto comunitario. Essi impongono agli Stati membri un obbligo chiaro e preciso; non sono sottoposti a condizioni di sorta e non richiedono alcuna normativa supplementare d'attuazione (almeno dopo la fine del periodo transitorio previsto all'origine nella Comunità — si vedano le conclusioni dell'avvocato generale Mayras nelle cause 41/74, *Van Duyn/ Home Office*, e 13/68, *Salgoil/ Ministero italiano del commercio con l'estero*).

Quanto all'art. 36 del Trattato, gli appellanti hanno dedotto che:

- I — l'onere di provare la legittimità dei divieti, in particolare per quanto riguarda l'art. 36 del Trattato, incombe al Governo del Regno Unito;
- II — i divieti non erano giustificati da alcuno degli scopi di cui all'art. 36;
- III — se essi fossero stati inerenti all'applicazione del diritto penale inglese in tema di monetazione, questo obiettivo avrebbe dovuto essere perseguito mediante una disciplina comunitaria o, qualora fosse stato possibile realizzarlo grazie ad una normativa nazionale, ciò si sarebbe dovuto fare modificando e/o applicando regolarmente la legge penale, non già creando ostacoli alla libera circolazione delle merci;
- IV — i divieti, se intendevano tutelare gli interessi economici del Regno Unito, non potevano fondarsi sull'art. 36;
- V — se lo scopo dei divieti consisteva nel salvaguardare la bilancia dei pagamenti del Regno Unito, la sua realizzazione doveva essere perseguita facendo ricorso alle norme del Trattato sui problemi della bilancia dei pagamenti.

I divieti in esame comprendono, anzitutto, i due atti del Parlamento che hanno fornito la base giuridica ai procedimenti penali, cioè l'atto del 1939 ed il «*Customs and Excise Act*» del 1952. Essi sono formulati in termini generali. Non si può pretendere né dall'uno né dall'altro ch'essi includano o prendano in considerazione i principi del Trattato o dell'atto d'adesione, né, in realtà, ciò avviene. Allo stesso modo non ci si può aspettare che i decreti, formulati di solito in termini generali, emanati in applicazione del primo atto del Parlamento e risalenti rispettivamente al 1954 ed al 1970, includano o menzionino i principi del Trattato o dell'atto d'adesione. È dif-

ficile trovare per questi atti, per questi decreti e per le licenze rilasciate in base ad essi una giustificazione plausibile che si richiami ad uno qualunque dei motivi enunciatosi dall'art. 36. In secondo luogo, i divieti in esame includono la revoca delle licenze generali relative alle monete.

Il solo motivo figurante all'art. 36 che possa esser preso in considerazione è quello dell'«ordine pubblico», che è l'unico addotto dal Governo britannico per invocare l'art. 36. La nozione di «ordine pubblico» non è definita dalle leggi britanniche. I giudici del Regno Unito ne hanno fatto uso per giustificare le limitazioni imposte a qualsiasi attività che possa ritenersi contraria al benessere generale della società. Il Regno Unito ha aderito al Trattato senza chiedere una nuova definizione di questa nozione quale compare nei testi originari. Gli appellanti sottolineano che i testi del Trattato fanno tutti ugualmente fede (art. 248 del Trattato e art. 160 dell'Atto d'adesione). Gli equivalenti francese e tedesco di «public policy» sono «ordre public» e «öffentliche Ordnung». Nessuno dei due ha il significato, tradizionalmente assai ampio, che tale nozione presenta nel Regno Unito. Gli appellanti fanno altresì valere la circostanza che i medesimi termini compaiono ora negli artt. 48, n. 3, e 56, n. 1, del Trattato: è ovvio che anche in tale contesto va loro attribuito lo stesso significato. La nozione in esame va interpretata rigidamente e in senso restrittivo. Gli appellanti ricordano la causa 41/74, *Van Duyn*.

A loro avviso, sia i divieti in esame sia le restrizioni autorizzate dall'art. 36 hanno in comune l'intento di tutelare interessi nazionali fondamentali propri di tutti gli Stati membri, la cui protezione è meglio garantita a livello nazionale che non a livello comunitario e non provoca distorsioni di traffico o discriminazioni a danno degli altri Stati membri, ma risulta ragionevolmente efficace solo se attuata mediante divieti o limitazioni all'importazione o all'esportazione. Ne consegue

che l'«ordine pubblico» non può essere stato inteso come una nozione atta a coprire qualsiasi altro pubblico interesse d'uno Stato membro che esuli da quelli enumerati nel resto dell'articolo. Vanno preferite le versioni francese e tedesca del termine, dalle quali risulta con chiarezza che la nozione deve designare l'ordine pubblico d'uno Stato membro, un interesse alla protezione della struttura politica e sociale dello Stato, interesse che è comune a tutti gli Stati membri. Questo termine, non può riferirsi a specifici interessi economici d'uno Stato membro, che devono essere tutelati, semmai, mediante l'applicazione di numerose altre norme del Trattato, ivi compresi i provvedimenti di salvaguardia, cui si può far ricorso in materia economica (cfr. *Commissione/Governo della Repubblica italiana, causa 7/61*).

Il Governo del Regno Unito tenta di giustificare i divieti all'importazione richiamandosi alla necessità di evitare perdite nella bilancia dei pagamenti. Non si comprende come un motivo di questo tipo possa ragionevolmente rientrare nell'eccezione di «ordine pubblico» contemplata dall'art. 36. Nella causa 7/61, *Commissione/Governo della Repubblica italiana*, la Corte ha dichiarato:

«L'art. 36, a differenza dell'art. 226, contempla delle ipotesi di natura non economica, che non possono pregiudicare i principi stabiliti dagli artt. 30 a 34, come conferma l'ultima frase dell'articolo suddetto.»

Nel periodo che va preso in considerazione per il caso di specie, non esisteva alcuna circostanza che potesse giustificare l'adozione unilaterale di restrizioni o divieti all'importazione di krugerrand da parte del Regno Unito o che obbligasse la Commissione (sia di propria iniziativa, sia su richiesta del Regno Unito) ad effettuare un esame o ad agire sulla base dell'art. 108. Il Governo del Regno Unito non sostiene l'esistenza di tali circostanze, né afferma che i provvedimenti adottati fossero un'azione intrapresa ai

sensi dell'art. 109 o dell'art. 135 dell'Atto d'adesione. Si correrebbe il rischio di minare la struttura generale del Trattato ed i principi fondamentali dell'unione doganale fra gli Stati membri, se ciascuno di questi Stati avesse la facoltà di derogare per conto proprio (possibilmente all'insaputa degli altri) al principio della libera circolazione delle merci e potesse successivamente giustificare i provvedimenti adottati richiamandosi ad un motivo non controllabile qual è la difesa della bilancia dei pagamenti.

La questione 4 (a) (II) implica una valutazione di carattere meramente sociale, i cui vantaggi e svantaggi sono affatto estranei ad un corretto esame dell'art. 36. Non è ammissibile che si attribuisca rilevanza ad un comportamento totalmente avulso dallo spirito e dalle finalità del Trattato. È così in particolare quando le monete d'oro e d'argento possono essere negoziate legalmente e liberamente nel Regno Unito, tanto se sono state coniate nel paese quanto se provengono dall'estero. Allorché uno Stato membro vieta il commercio di determinati articoli con altri Stati membri, ma ne ammette il commercio interno, ci si trova necessariamente di fronte ad una discriminazione «del tutto arbitraria».

Quanto alla questione 4 (b) (I), la messa in circolazione di monete nel Regno Unito è pienamente soggetta al controllo del Governo e le monete di lega d'argento sono fuori corso da parecchi anni. Non era questo lo scopo che il Governo aveva dichiarato nel Regno Unito quando fu introdotto il divieto in esame. Esso non può riguardare alcune di tali monete, cioè i pezzi da «mezza corona», che non erano in circolazione nel periodo compreso fra il 16 maggio 1969 ed il momento dell'introduzione del sistema decimale nel 1971. In realtà, non risulta — e nessuno lo ha sostenuto — che vi sia o che vi sia stata una riduzione della moneta circolante nel Regno Unito.

Circa la questione 4 (b) (II), gli appellanti escludono che il Trattato abbia vo-

luto offrire ad uno Stato membro gli strumenti giuridici per realizzare un vantaggio economico esigendo che una data merce rechi profitto allo Stato anziché ai privati. Se si può ammettere che lo scambio di merci, quale che sia la loro origine od il loro valore iniziale in uno Stato membro, venga sottoposto ad un controllo in base alla legislazione interna del suddetto Stato, il mancato esercizio del controllo non dovrebbe tuttavia autorizzare tale Stato a restringere o vietare il commercio fra persone residenti nei diversi Stati membri. La limitazione o proibizione degli scambi fra privati cittadini di Stati membri diversi, istituita in considerazione del fatto che uno Stato membro è libero, in qualsiasi futuro momento, di emanare norme interne che impongano ai suoi residenti di cedere le monete aventi corso legale in tale Stato, non può giustificare un provvedimento ai sensi dell'art. 36.

In merito alla questione 4 (b) (III), supposto che il paragrafo 10 del «*Coinage Act 1971*», che contempla la fattispecie delittuosa di cui si discute, si applichi alle infrazioni commesse nel Regno Unito, è chiaro che tale norma potrebbe essere modificata al fine di inglobarvi gli atti compiuti fuori del Regno Unito. I principi di diritto internazionale pubblico in materia di giurisdizione penale non potrebbero impedire o vietare che un giudice si dichiari competente a pronunciarsi su tali atti. Il diritto britannico contiene già numerosi precedenti in proposito, ad es. l'«*Exchange Control Act 1947*». Se un giudice si dichiarasse competente a giudicare un delitto di questo tipo, ciò non costituirebbe una restrizione al commercio fra gli Stati membri nel senso inteso dal Trattato, almeno per quanto riguarda le monete aventi corso legale. Viceversa, l'instaurazione d'un divieto generale d'exportazione volta a conseguire tale scopo implica una limitazione diretta degli scambi. Simile normativa oltrepassa ugualmente di molto la realizzazione dello scopo specifico che si voleva raggiungere giacché si applica al-

l'exportazione di monete per fini diversi dalla loro distruzione fisica, cioè all'exportazione nell'esercizio normale del commercio. Per tutti questi motivi, gli appellanti ritengono che i divieti in esame non abbiano alcun fondamento legale nell'art. 36.

Che gli appellanti sappiano, la Corte non ha mai avuto modo di definire l'espressione «movimenti di capitali» contenuta nel Trattato. Per interpretarla occorre fondarsi sui termini usati e sugli scopi perseguiti dalle disposizioni in cui essa compare, tenendo conto del posto che queste occupano nel contesto generale del Trattato, nonché del modo in cui vengono applicate dalle istituzioni comunitarie. Le monete — è cosa ovvia — possono essere impiegate come mezzo di pagamento, o come corrispettivo d'uno scambio, o come merce acquistata o venduta per un certo prezzo, o ancora come una forma di investimento. In secondo luogo, sono le circostanze d'un dato negozio che determinano la funzione specifica in esso svolta dalle monete. In terzo luogo, il Trattato CEE contiene probabilmente, in quanto ciò appaia necessario per garantire il buon funzionamento del mercato comune, norme concernenti le monete nelle quattro differenti funzioni che esse possono svolgere. Di conseguenza, le norme del Trattato applicabili ad un negozio avente per oggetto delle monete dipendono dalla natura e dalle circostanze del negozio stesso. Secondo gli appellanti, un primo passo verso la definizione del concetto di «movimenti di capitali» figurante agli artt. 67-73 consiste nell'eliminare, anzitutto, i negozi disciplinati da altre disposizioni. Tali negozi comprendono la circolazione delle merci e dei pagamenti correnti ad essa collegati, dei servizi, dei capitali e delle persone — negozi che il Trattato prende in esame sotto una forma da cui risulta chiaramente ch'essi non sono «movimenti di capitali». A questa categoria appartengono propriamente i negozi di cui si discute. Per di più, a parere degli appellanti, non è possibile che il Trattato ab-

bia inteso sottoporre all'applicazione di altre sue parti (specialmente di quelle il cui effetto non risulta chiaro né preciso dopo la fine del periodo transitorio) dei prodotti che in pratica possono costituire oggetto di scambi in quanto merci.

Nel presente contesto il significato del termine «movimenti di capitali» può essere chiarito grazie agli atti delle istituzioni comunitarie volti ad applicare le disposizioni del Trattato. Tali atti non possono costituire un'interpretazione autentica del Trattato, ma rappresentano un filo conduttore utile per comprendere come esso venga inteso dalle istituzioni e dagli Stati membri. Nella prima direttiva per l'applicazione dell'art. 67 (dell'11 maggio 1960, quale è stata pubblicata, dopo essere stata modificata dalla seconda direttiva, nella GU n. 62 del 1963), l'elenco «D» dell'allegato A include i seguenti movimenti di capitali:

«Importazione ed esportazione materiali di valori»

Esso rinvia alla voce XIII della nomenclatura contenuta nell'allegato II:

«Importazione ed esportazione materiali di valori

A — Titoli (non previsti nella categoria IV) e mezzi di pagamento di ogni specie

B — Oro.»

Secondo gli appellanti, il termine «valori» qualifica i negozi disciplinati dalle suddette norme. Quando hanno per oggetto delle monete, tali negozi si riferiscono alle monete in quanto valori, non già in quanto merci. L'espressione «mezzi di pagamento» di cui alla voce XIII rappresenta una nozione di portata generale volta a definire gli articoli in questione («mezzi di pagamento») e non a determinare il tipo di negozi di cui sono oggetto. Di conseguenza, si tratta d'una classificazione che può riferirsi soltanto a trasferimenti di valori avvenuti in circostanze che non presentano alcun aspetto proprio del commercio. Altrimenti, la direttiva permetterebbe notevoli

deroghe al principio della libertà di commercio sancito dagli artt. 30-36 per qualsiasi oggetto contenente oro (voci 71.07, 71.08 e 99.05 della tariffa doganale comune) ed, eventualmente, per qualsiasi merce che possa rientrare nella categoria assai ampia dei «mezzi di pagamento d'ogni specie». Gli appellanti citano la seguente dichiarazione contenuta in un memorandum della Commissione del marzo 1969:

«La libera circolazione dei capitali appare necessaria per la realizzazione di un certo numero di obiettivi figuranti nel Trattato o ad esso collegati (espansione continua ed equilibrata nell'insieme della Comunità, libertà di stabilimento, parità fra le imprese nelle condizioni di concorrenza, sviluppo della politica industriale e del processo di concentrazione delle imprese).»

(Bollettino delle Comunità europee, maggio 1969, pag. 21).

Come risulta da tale dichiarazione, le norme sui «movimenti di capitali» si collocano in un contesto totalmente diverso da quello prettamente commerciale dei negozi in esame. Inoltre, gli appellanti si richiamano al fatto incontestato che nessuno dei divieti di cui trattasi rientrava, né sotto l'aspetto sostanziale, né sotto quello formale, nell'ambito dei controlli relativi alla circolazione dei capitali. La creazione e l'applicazione di tali divieti riguarda, a pieno titolo, l'importazione e l'esportazione di merci. È irrilevante, in proposito, che le merci esportate siano protette dalla distruzione mediante leggi interne e che alcune di esse abbiano corso legale nel Regno Unito. Considerazioni di questo tipo non chiariscono se dette merci fossero considerate merci oppure capitali.

Infine, qualora, nonostante ciò che è stato sopra esposto, la Corte ritenesse che i negozi di cui trattasi presentavano un aspetto caratteristico dei «movimenti di capitali», sarebbe opportuno — suggeriscono gli appellanti — interpretare

l'art. 67 nel senso che esso ha efficacia diretta quando i beni in questione svolgono la duplice funzione di «merci» e di «capitali» al tempo stesso. Tenuto conto d'una serie di pronunzie della Corte (causa 2/74, *Reyners*; causa 67/73, *Commissione/Repubblica francese*; causa 33/74, *Van Binsbergen*; causa 43/75, *Defrenne*), si potrebbe dichiarare che, dopo la fine del periodo transitorio, l'art. 67 continua necessariamente ad applicarsi e ad avere efficacia diretta, imponendo agli Stati membri obblighi che questi ultimi non possono semplicemente ignorare. L'inciso «nella misura necessaria al buon funzionamento del mercato comune» rende difficile determinare la portata dell'efficacia diretta e significa che detta portata può variare seguendo lo sviluppo del mercato comune. Esso non può, tuttavia, privare la suddetta norma di qualsiasi effetto vincolante.

B — Le osservazioni del Governo del Regno Unito

L'art. 67 e le successive disposizioni del capo intitolato «I capitali» non definiscono la nozione di «capitali», né la Corte di giustizia ha finora avuto modo di definire o di analizzare questo termine. Tuttavia, sul piano internazionale, la parola «capitali» indica generalmente i metalli preziosi, ad es. l'oro e l'argento, ed i vari tipi di numerario, fra cui le monete. Le espressioni «autorizzazioni di cambio», «mercato dei capitali», «prestiti», «restrizioni di cambio» e «comitati monetari» usate dagli articoli del suddetto capo non lasciano dubbi sul fatto che il significato attribuito al termine è quello di cui s'è testé detto. Questa riflessione trova conferma nella prima direttiva d'attuazione dell'art. 67 adottata dal Consiglio l'11 maggio 1960 in forza dell'art. 69 (GU 1960, pag. 921) per garantire «la libertà più ampia possibile dei movimenti di capitali fra gli Stati membri, e, di conseguenza, la più estesa e sollecita liberazione di tali movimenti di capitali». Sebbene la direttiva non abbia definito il

termine «capitali», il suo allegato I enumera i diversi negozi cui essa si applica. La direttiva non esige la soppressione delle restrizioni relative ai movimenti di capitali elencati nell'elenco «D» dell'allegato I, ma dispone che il Comitato monetario esamini le restrizioni (art. 4) e che gli Stati membri comunichino alla Commissione qualsiasi modifica apportata alle norme che disciplinano i movimenti di capitali di cui all'elenco «D» (art. 7). In realtà, il Regno Unito ha notificato alla Commissione, oralmente il 4 luglio 1974 e per iscritto il 15 luglio 1974, le limitazioni all'esportazione entrate in vigore a quest'ultima data per le monete di lega d'argento coniate prima del 1947; esso ha pure avvertito per iscritto la Commissione, in data 15 aprile 1975, delle restrizioni all'importazione concernenti, fra l'altro, le monete d'oro, che sarebbero entrate in vigore il giorno successivo.

L'elenco «D» menziona, fra l'altro, «l'importazione e l'esportazione materiali di valori». Con il termine «valori» si intende, come risulta dal rinvio alle note esplicative dell'allegato II, quanto segue:

«A. Titoli (non previsti nella categoria IV) e mezzi di pagamento di ogni specie.

B. Oro.»

L'importazione e l'esportazione materiali di valori comprendono dunque l'importazione e l'esportazione d'oro e di mezzi di pagamento di ogni specie. Conviene sottolineare che l'oro, che rientra nella sfera d'applicazione della direttiva, compare anche nella tariffa doganale comune sotto la voce 71.07, mentre le monete (che sono mezzo di pagamento) vi figurano sotto la voce 72.01. Secondo il Regno Unito, se all'atto dell'importazione o dell'esportazione certi valori possono essere trattati come merci per esigenze di controllo doganale, ciò non impedisce di considerarli come «capitali» ai sensi della parte seconda, titolo III, capo 4, del Trattato, ma significa semplicemente che all'atto dell'importazione e dell'esporta-

zione di tali valori si possono applicare entrambe le discipline comunitarie.

Per quanto concerne il punto (a) della prima questione, le monete d'oro sono in questo caso dei kruggerand e rappresentano dei «capitali» ove si consideri che sono monete contenenti un'oncia d'oro fino ed aventi corso legale nella Repubblica sudafricana, dove vengono coniate. Esse sono prese in considerazione dalla citata direttiva sia in quanto oro sia in quanto mezzi di pagamento d'ogni specie. Il termine «oro» figurante nella direttiva va inteso nel senso ch'esso si riferisce non solo ai lingotti aurei, ma altresì alle monete d'oro diverse da quelle che è possibile classificare sotto la voce 99.05 della tariffa doganale comune («oggetti da collezione aventi interesse ... numismatico»). Nella fattispecie, i kruggerand che sono oggetto delle imputazioni dal n. 2 al n. 8 dell'atto d'accusa, sono serviti come mezzo di pagamento per le monete d'argento che gli appellanti avevano venduto alla «*Allgemeine Gold- und Silberscheideanstalt*».

Circa il punto (b), le monete in lega d'argento aventi corso legale in uno Stato membro sono «capitali» ai sensi del già citato capo del Trattato. Esse sono «mezzi di pagamento d'ogni specie» e vengono quindi prese in considerazione dalla direttiva di cui s'è detto. Il fatto che il valore del titolo in argento delle monete britanniche coniate prima del 1947 superi il valore nominale delle monete stesse conferma la loro natura di capitali. Per di più, siccome l'argento è un metallo che è stato usato, storicamente, come moneta, le monete in questione vanno ritenute capitali e mezzi di pagamento, sia che abbiano corso legale sia che non lo abbiano.

Per quanto riguarda il punto (c), il fatto di non avere più corso legale in uno Stato non toglie automaticamente alle monete di lega d'argento la loro natura di capitali nel momento stesso in cui cessano di avere corso legale. Finché sono accettate dalla Banca centrale compe-

tente (nel caso di specie la Banca d'Inghilterra accetta ancora i pezzi da «mezza corona») e continuano ad essere tutelate come se avessero corso legale, esse possono venire considerate «mezzi di pagamento d'ogni specie». In ragione dell'importanza storica che l'argento ha avuto come moneta, la circostanza che (come avviene per i pezzi da «mezza corona») il titolo in argento delle monete di lega d'argento superi il loro valore nominale significa che esse saranno sempre accettate come mezzo di pagamento.

Occorre rilevare che la nozione di «corso legale» usata nei due precedenti paragrafi ha un significato tecnico nella legislazione del Regno Unito e che, sebbene delle monete possano essere prive di corso legale in determinate circostanze, in base alla legge britannica ciò non influisce affatto sulla loro natura di mezzi di pagamento.

La seconda questione concerne solo le monete che dovessero risultare «capitali», come sostiene il Regno Unito. Secondo il Regno Unito, la quantità, il modo in cui e gli scopi per cui dette monete sono commerciate non possono far perdere loro la natura intrinseca di capitali ai sensi della parte seconda, titolo III, capo 4, del Trattato CEE. Nel caso di specie, occorre accertare se esse costituissero un capitale alla data dell'importazione o dell'esportazione. Poco importano dunque i negozi di cui le monete d'argento hanno, per esempio, potuto essere oggetto dopo l'esportazione. Degli articoli che, alla luce del Trattato, costituiscono dei «capitali» non cessano di esserlo semplicemente in ragione della natura dei negozi commerciali che li riguardano. Le monete possono (non necessariamente) cessare di costituire un capitale se sono state sottoposte ad un procedimento che ne abbia modificato l'identità, ma per produrre tale effetto non basta che vi sia stata l'intenzione di sottoporle a tale procedimento ed esse rimarranno dei «capitali» perlomeno finché il procedimento non sia giunto a termine.

Circa la terza questione, la giurisprudenza della Corte ha chiarito che, quando più di una normativa del Trattato si applica ad una determinata fattispecie e talune norme sono in conflitto con altre, le norme più specifiche prevalgono su qualsiasi altra disciplina più generica con esse in contrasto (*generalia specialibus non derogant*). *Deutschmann/Repubblica federale di Germania* (causa 10/65, Racc. 1965, pag. 539) e *Jannelli & Volpi* (causa 74/76, Racc. 1976, pag. 557).

L'applicazione simultanea del titolo III, capo 4, e del titolo I, capo 2, della parte seconda del Trattato è fuori discussione per il fatto che le due normative sono fondamentalmente diverse e darebbero luogo a conflitti insolubili se fossero applicate insieme. La liberalizzazione della circolazione dei capitali è soggetta ad una limitazione che non è contemplata per la circolazione delle merci; la circolazione dei capitali deve infatti essere liberalizzata nella misura necessaria al buon funzionamento del mercato comune. Conviene notare che le norme del capo relativo ai capitali non si accontentano di riferirsi alla nazionalità delle persone, ma menzionano pure la loro «residenza». Il capo relativo alla soppressione delle restrizioni quantitative non menziona invece la residenza delle persone. Fra le due normative menzionate nella questione, vanno applicate le disposizioni del capo 4, cioè quelle relative ai capitali. Sono esse le norme che riguardano direttamente i capitali e che, quando si possono applicare, escludono necessariamente l'applicazione delle disposizioni più generali contenute nella parte seconda, titolo I, capo 2, del Trattato. In subordine, il Regno Unito ritiene che, se non altro in caso di conflitto fra due discipline, vada data la preferenza alle norme sui «capitali».

La quarta questione assumerebbe rilievo solo se ed in quanto si decidesse che a tutte le monete in esame si applica la parte seconda, titolo I, capo 2, del Trattato, vuoi da sola, vuoi in concomitanza

con le norme di cui al successivo titolo III, capo 4.

La nozione di «ordine pubblico», figurante all'art. 36 del Trattato, serve per tener conto di numerose circostanze. Il concetto d'ordine pubblico può variare da un paese all'altro e da un'epoca all'altra e rende perciò necessario concedere in proposito, entro i limiti stabiliti dal Trattato, un certo potere discrezionale alle autorità nazionali. Ne va evitata l'interpretazione restrittiva che impedirebbe agli Stati membri di fronteggiare circostanze nuove, alcune delle quali sono imprevedibili. È preferibile che la Corte, anziché enunciare principi generali, si riservi la facoltà d'esaminare volta per volta il caso concreto, alla luce degli scopi del Trattato. Gli inconvenienti che potrebbero nascere da una siffatta interpretazione del concetto d'«ordine pubblico» sono tenuti lontani dalla specifica garanzia enunciata nell'ultima frase dell'art. 36:

«Tuttavia, tali divieti o restrizioni non devono costituire un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri.»

Il giudice proponente chiede alla Corte di precisare, se necessario, quali siano i limiti che apparentemente sono stati fissati nella causa *Commissione/Repubblica italiana* (causa 7/61) e di stabilire se, in settori di natura in tutto o in parte economica, eventuali restrizioni possano venir motivate con riferimento all'ordine pubblico. Gli articoli di cui si tratta nella fattispecie sono monete e mezzi di pagamento e, di conseguenza, la giustificazione di qualsiasi limitazione della loro importazione o della loro esportazione per motivi d'ordine pubblico riguarda inevitabilmente materie economiche. Se gli artt. 30-36 si applicano ai capitali, ed in particolare al denaro ed ai mezzi di pagamento, ciò deve influire sulla corretta interpretazione della nozione d'«ordine pubblico» contenuta nell'art. 36 in rapporto alla circolazione dei capitali. Que-

sto problema non è stato affrontato nella causa *Commissione/Repubblica italiana*.

Per quanto concerne il punto (a) della quarta questione, il divieto di importare determinate monete d'oro nel Regno Unito è stato emanato per i seguenti motivi:

- (i) evitare perdite nella bilancia dei pagamenti;
- (ii) impedire la speculazione e la tesaurizzazione di valori improduttivi.

Nel periodo in esame, grandi somme venivano investite nell'acquisto di monete d'oro, e in particolare di krugerrand. Questo comportamento ha molto appesantito la bilancia dei pagamenti e, di conseguenza, ha accresciuto le pressioni gravanti sulla politica economica condotta dal Regno Unito. Esso ha pure distratto da usi che avrebbero potuto essere benefici per il Regno Unito risorse che sono invece state consacrate ad un investimento di capitale o puramente sterile, in quanto l'oro tesaurizzato è improduttivo, o, peggio ancora, speculativo, giacché gli acquirenti si limitavano a cercare profitto puntando sulla perdita di valore della moneta nazionale all'interno del paese o all'estero.

In tale contesto, è opportuno ricordare l'art. 104 del Trattato, che recita:

«Ogni Stato membro attua la politica economica necessaria a garantire l'equilibrio della sua bilancia globale dei pagamenti e a mantenere la fiducia nella propria moneta, pur avendo cura di garantire un alto livello di occupazione e la stabilità del livello dei prezzi.»

Circa il punto (b) della quarta questione, l'esportazione di monete di lega d'argento del Regno Unito, coniate anteriormente al 1947, è stata vietata per i seguenti motivi:

- (i) evitare la penuria di monete correnti destinate all'uso del pubblico;
- (ii) assicurare allo Stato anziché ai privati tutti i profitti risultanti da un qualsiasi aumento del valore in metallo della moneta;

- (iii) impedire, fuori del Regno Unito, la distruzione di monete britanniche che, se effettuata in territorio nazionale, è considerata reato.

Una delle funzioni dello Stato consiste nel battere moneta e nel tutelare le monete coniate per garantire che quelle circolanti nel suo territorio sostengano il commercio. Il Regno Unito ritiene che, salvo il caso in cui le monete d'uno Stato membro siano protette dalla distruzione in altri Stati membri, agli Stati membri stessi debba essere consentito di adottare, se necessario, gli opportuni provvedimenti per impedire che la loro moneta sia distrutta sconsideratamente. Quando è stato emanato il divieto d'esportare monete d'argento, il valore del titolo in metallo di queste monete superava di molto il loro valore nominale. Nessuna licenza che potesse autorizzare dei privati a trarre profitto dalla distruzione delle monete nel Regno Unito è stata rilasciata in base al paragrafo 10 del *Coinage Act* del 1971. Di conseguenza, grandi quantità di tali monete sono state esportate al solo scopo di distruggerle e non per collezionismo. Benché tali quantitativi costituissero solo una parte modesta di tutte le monete in circolazione, il numero delle monete esportate era notevole. Il Regno Unito ha perciò adottato provvedimenti per impedire che i privati ritirassero dalla circolazione tali ingenti quantitativi di monete. Questi provvedimenti non sono arbitrari, né costituiscono una restrizione dissimulata al commercio fra Stati membri. Non sono in contrasto con gli obiettivi del Trattato, né ostacolano in alcun modo il buon funzionamento del mercato comune. Sono stati emanati dal Regno Unito per scopi di ordine pubblico.

C — *Le osservazioni del Governo della Repubblica italiana*

Il Trattato CEE non dà direttamente una precisa nozione giuridica di «capitali». Una siffatta nozione può tuttavia ritenersi «comune» agli Stati membri e può essere desunta dai loro ordinamenti. Un

contributo alla definizione giuridica di «capitali» è stato, inoltre, fornito — nell'ambito dell'ordinamento comunitario — dalla direttiva 11 maggio 1960 del Consiglio della CEE, e in particolare dagli elenchi allegati a detta direttiva.

Com'è noto, i «movimenti di capitali» da uno ad altro Stato sono stati sottoposti — pressoché in ogni epoca — a discipline imperative rivolte principalmente al perseguimento di due finalità: a) integrare e rendere effettivo il controllo sul valore internazionale delle monete nazionali, e cioè sui loro tassi di cambio; e b) impedire a soggetti esteri di disporre, in modo difficilmente controllabile, di uno dei fattori della produzione impiegati in imprese nazionali.

Di queste due finalità, la prima ha conservato tutta la sua importanza anche nell'ordinamento delle Comunità europee. Una delle disposizioni fondamentali del Trattato CEE è l'art. 104, per il quale «ogni Stato membro attua la politica economica necessaria a garantire l'equilibrio della sua bilancia globale dei pagamenti e a mantenere la fiducia (internazionale) nella propria moneta . . .». Questa disposizione — che talvolta non è stata pienamente valorizzata in sede giudiziaria — imprime all'ordinamento comunitario uno dei tratti caratteristici più significativi, posto che attribuisce ai singoli Stati membri tutta (o quasi tutta) la *responsabilità* per l'equilibrio della bilancia dei pagamenti, e quindi — implicitamente — tutti (o quasi tutti) i *poteri* per perseguire tale risultato e, più in generale, per il governo della moneta nazionale. È — questo — un dato che non deve essere sottovalutato, non potendo una valutazione degli obblighi degli Stati membri verso le Comunità essere disgiunta e separata dalla valutazione delle responsabilità che — specie in materia di politica monetaria — sono rimaste a pressoché esclusivo carico degli Stati membri; per il che sarebbe gravemente erroneo, anche dal punto di vista giuridico, fermarsi ad accertare, con spirito formalistico, specifici e settoriali obblighi degli Stati membri,

senza tener conto delle rammentate più generali responsabilità degli Stati stessi.

Gli artt. 67 e segg. del Trattato sono improntati a grande cautela: la libera circolazione dei «capitali», a differenza della libera circolazione delle «merci» e delle «persone», è perseguita soltanto «*nella misura necessaria* al buon funzionamento del mercato comune», e al prevalente scopo di escludere le «discriminazioni di trattamento fondate sulla nazionalità o la residenza delle parti o sul luogo di collocamento dei capitali». Per il che si può affermare che, in questa materia, la cautela è il criterio fondamentale che il Trattato CEE impone ad ogni interprete.

Il collegamento funzionale sin qui osservato tra disciplina dei «movimenti di capitali» e politica monetaria ha rilevanza per la configurazione della nozione giuridica di «capitali». Sono tali, agli effetti degli artt. 67 e segg. del Trattato CEE, non tanto i «capitali reali» ossia i beni strumentali operanti quali fattore della produzione, quanto i «capitali monetari» ossia quantità di moneta (o di beni equivalenti a moneta) utilizzata o utilizzabile per l'acquisto di beni strumentali, ovvero comunque idonea a dar luogo ad «investimenti» produttivi di redditi; redditi i quali, a loro volta, possono presentarsi sia come entità «reali» (flusso di prodotti) sia anche come entità monetarie (ad esempio, «interessi»).

Allorché — per i fini di cui agli artt. 67 e segg. del Trattato CEE — si parla di «capitali monetari», si intende quantità di metalli preziosi, ovvero quantità di quelle monete nazionali che — sotto forma di «valuta» o di «crediti in valuta» — sono, in termini di «effettività», utilizzati come mezzi di pagamento internazionali.

Non pare possa dubitarsi che nella nozione giuridica di «capitali» ai sensi degli artt. 67 e segg. del Trattato CEE — quale sopra delineata — debbano essere compresi i metalli preziosi (oro, platino e argento) e in genere [l'importazione e l'esportazione] «materiali di valori» (questa è l'espressione usata nell'elenco D alle-

gato alla menzionata direttiva 11 maggio 1960), quando considerati per il loro valore intrinseco (e cioè non anche quando incorporati in prodotti dell'artigianato orafico). I metalli preziosi sono da secoli ritenuti idonei a fungere da mezzo internazionale di pagamento, dal momento che incorporano un «valore» cospicuo e generalmente riconosciuto, in entità (lingotti, monete, ecc.), di relativamente piccole dimensioni.

Pertanto, le monete d'oro o d'argento, quando scambiate con prevalente considerazione per il valore del metallo in esse contenuto ovvero quando scambiate in quantità di notevole valore complessivo, costituiscono «capitali», indipendentemente dal corso legale e cioè dal valore legale loro imposto da norme statali. Quanto detto non contrasta con l'inclusione delle monete non aventi corso legale nella tariffa doganale. Esse possono essere considerate «merci» quando importate o esportate in piccole quantità, non unicamente per il loro contenuto intrinseco (ad esempio, come oggetti di interesse numismatico o archeologico); in tali circostanze, le monete sono ragionevolmente equiparabili ai prodotti dell'oreficeria.

In questo quadro, la legislazione italiana (art. 1 del D.Lgt. 26 aprile 1946, n. 343) fa divieto di *esportare* dal territorio nazionale oro, platino, argento ed altri metalli preziosi, sia allo stato di lingotti o di granuli, sia allo stato di monete.

Inoltre, la legislazione italiana (artt. 1, 2 e 8 del R.D.L. 14 novembre 1935, n. 1935) attribuisce all'Ufficio italiano dei cambi — che è soggetto pubblico — il monopolio degli acquisti all'estero di oro greggio (non anche dell'argento in granuli).

Discorso in parte diverso deve farsi per le monete metalliche estere a corso legale. Esse — con esclusione delle monete divisionali non contenenti apprezzabili quantità di metalli preziosi — debbono essere equiparate, ai fini che qui interessano, alle «valute» e quindi, per quanto si

è detto, ai «capitali»: una moneta «aurea» specie se di cospicuo valore (quale ad esempio il «kruggerrand») è, come il biglietto di banca centrale ed anzi più del biglietto di banca centrale, idonea ad operare come mezzo internazionale di pagamento. Sarebbe quindi paradossale riconoscere alle monete a corso legale o aventi forma metallica un regime più libero di quello applicato alle monete parimenti a corso legale aventi forma di biglietto cartaceo.

L'ordinamento italiano condiziona ad autorizzazione del Ministero per il commercio estero l'acquisto a titolo oneroso di monete metalliche estere aventi corso legale. Tale autorizzazione di fatto è rilasciata senza difficoltà per le monete d'argento (di solito destinate alla fusione), mentre è, al presente, rilasciata per le monete d'oro solo entro limiti contenuti e per comprovati interessi numismatici.

Quanto all'esportazione di monete, essa è — per le monete d'oro — sottoposta ad autorizzazione del Ministero per il commercio estero, mentre — per le altre monete — essa è libera «per importo ragionevole» (circ. 8 agosto 1977 n. A 360 del predetto Ministero).

La descritta disciplina dello import-export delle monete auree e d'argento, oltre che conforme a parallele normative vigenti in altri Stati membri, appare compatibile con il Trattato CEE e in particolare con l'art. 67 di detto Trattato: le restrizioni delle quali si è detto non contrastano con il «buon funzionamento del mercato comune», dal momento che un'ipotetica libera circolazione delle monete in nulla gioverebbe al commercio intracomunitario e in generale al mercato comune; esse, inoltre, non danno luogo a «discriminazioni di trattamento» tra residenti nei vari Stati membri della Comunità.

Si può comunque concludere che i motivi di «ordine pubblico» ravvisati dal giudice britannico hanno una seria ed effettiva consistenza e possono pertanto essere invocati da ciascuno Stato membro (con la

sola esclusione del motivo secondo cui il plusvalore del metallo incorporato in una moneta di lega d'argento dovrebbe essere acquisito dallo Stato che l'ha coniato anziché dal singolo che ne è proprietario).

D — Le osservazioni della Commissione

Dopo aver esaminato le disposizioni legislative nazionali in materia, la Commissione rileva che la libera circolazione dei capitali, pur potendo essere distinta dalla libera circolazione delle merci, delle persone e dei servizi, in quanto è subordinata a questi altri principi fondamentali della Comunità, ne costituisce nondimeno un complemento essenziale, posto che la piena libertà di circolazione delle merci, delle persone e dei servizi non può prescindere da quella dei capitali. L'interdipendenza fra la libera circolazione dei capitali, da una parte, e quella delle merci, delle persone e dei servizi, dall'altra, si ricava pure dal testo dell'art. 67, in cui figura il seguente inciso: «nella misura necessaria al buon funzionamento del mercato comune». La libertà di circolazione dei capitali è dunque una parte della cornice economica fondamentale in cui possono svilupparsi le altre libertà garantite dal Trattato.

Le norme di politica economica contenute nella parte terza del Trattato (artt. 103-116), ed in particolare quelle relative alla bilancia dei pagamenti (dall'art. 104 all'art. 109, incluso), esprimono l'equilibrio che s'è cercato di realizzare, quando è stata creata la Comunità, fra il libero trasferimento dei capitali ed il controllo che gli Stati membri devono esercitare sulla politica economica. Così, secondo l'art. 104, gli Stati membri devono garantire l'equilibrio della loro bilancia globale dei pagamenti, mentre in forza dell'art. 106 essi s'impegnano «ad autorizzare . . . i trasferimenti di capitali . . . nella misura in cui la circolazione delle merci, dei servizi, dei capitali e delle persone è liberalizzata tra gli Stati membri in applicazione del presente Trattato». Gli artt. 108 e 109 enunciano, tuttavia, provvedi-

menti di salvaguardia che possono essere adottati sul piano comunitario o, se necessario, sul piano nazionale in caso di difficoltà nella bilancia dei pagamenti.

Il Trattato non fornisce alcuna definizione dei «capitali» in quanto tali. Benché gli artt. 67-73 siano preceduti dall'intestazione «I capitali», essi non intendono precipuamente definire la natura precisa dei capitali in se stessi, bensì talune attività che li concernono. Nondimeno essi si riferiscono ad un certo numero di materie toccate dalle restrizioni ai movimenti di capitali e contribuiscono dunque ad illustrare il significato che va attribuito al termine «capitali» nell'ambito del Trattato. Così tali articoli menzionano:

- i «capitali appartenenti a persone residenti negli Stati membri» (art. 67),
- il «luogo del collocamento dei capitali» (art. 67),
- il «mercato dei capitali» ed il «credito» (art. 68, n. 2),
- i «prestiti destinati a finanziare direttamente o indirettamente» (art. 68, n. 3), e
- il «funzionamento del mercato dei capitali» (art. 73).

Se ci si riferisce alle direttive d'attuazione del capo 4, occorre notare che la prima direttiva per l'applicazione dell'art. 67 (GU n. 43 del 12 luglio 1960, pag. 921), pur non cercando di definire l'espressione «capitali», reca, nel suo allegato I, l'elenco d'un gran numero di movimenti di capitali cui essa si applica.

È stato sostenuto che la nozione di movimenti di capitali concerne il trasferimento unilaterale di valori da uno Stato membro ad un altro o nello stesso Stato membro ad una persona od un organismo che non vi risiedono, mediante investimenti in genere a scopo produttivo, e che la forma di detto trasferimento (merci oppure denaro) è irrilevante.

Tale nozione contrasta con quella della libera circolazione delle merci o dei ser-

vizi, giacché in quest'ultimo settore s'ottiene una certa compensazione entro termini relativamente brevi, in pagamento d'una fornitura o d'una attività prestata, col risultato che il valore entrato in uno Stato membro è bilanciato dall'uscita d'un valore equivalente.

Sulla base delle considerazioni sopra svolte e senza tentare di definire tutte le circostanze in cui può verificarsi un movimento di capitali, si pensa che ci saranno spesso movimenti di capitali quando risorse finanziarie situate in un paese sono usate per realizzare un investimento in un altro paese e l'investimento non ritorna entro un termine ragionevole nel paese ove tali risorse originariamente si trovavano. In questo caso, il paese d'origine delle risorse utilizzate per l'investimento non ha ricevuto, per la loro perdita, alcun valore equivalente ed in realtà, quale che sia la forma dell'investimento, nessuna merce ha varcato una frontiera nazionale.

La situazione sarebbe differente se, dopo un ragionevole lasso di tempo, l'investimento rientrasse nel paese in cui si trovavano originariamente le risorse sfruttate per la sua realizzazione. In questo caso, tali risorse sarebbero compensate da qualcosa di pari valore (l'investimento reale) che rientra nel paese d'origine. Avrebbe inoltre luogo un effettivo movimento materiale di merci, con il che l'operazione non potrebbe essere distinta da qualsiasi altro negozio commerciale concernente uno «scambio di merci» e disciplinato dalla parte seconda, titolo I, del Trattato.

Nello stesso modo, si può avere un movimento di capitali quando risorse possedute da una persona o da un organismo residenti in un determinato paese sono trasferite ad un organismo o ad una persona che non vi risiede, purché chi le riceve non dia in cambio nulla d'equivalente. Anche in questo caso le risorse passano dal residente al non residente senza essere compensate da un bene di valore equivalente. Inoltre, non è necessario alcun movimento di merci, benché l'opera-

zione possa comportare il passaggio materiale di merci da un paese all'altro. Il trasferimento però avviene, comunque, senza corrispettivo e non può quindi essere assimilato allo scambio di merci. Beninteso, se ci fosse un corrispettivo, l'operazione non sarebbe più un movimento di capitali, ma diventerebbe uno «scambio di merci».

La Commissione osserva pure che un movimento di capitali può eccezionalmente avvenire mediante il trasferimento materiale di valori da un paese all'altro. Tuttavia si deve, in linea di principio, poter distinguere nettamente tali casi da quelli che costituiscono «scambio di merci». Di conseguenza, per poter considerare tale movimento come movimento di capitali, occorre che le risorse passino da un paese all'altro senza alcun corrispettivo, in modo che il valore delle risorse che lasciano il paese non sia compensato dal rientro d'un valore equivalente e che il trasferimento abbia natura di investimento e non già di scambio.

La nozione di «movimenti di capitali» figurante al Titolo III della Parte Seconda del Trattato differisce quindi da quella di movimenti di merci, contenuta nel precedente titolo I. Come risulta dall'art. 9 del titolo I, la Comunità si fonda su di un'unione doganale

«che si estende al complesso degli scambi di merci . . .».

e nella causa 7/68, *Commissione/Italia* (Racc. 1968, pag. 561), la Corte ha, del pari, dichiarato, nel suddetto contesto, che

«per merci ai sensi di detta disposizione si devono intendere i prodotti pecuniariamente valutabili e come tali atti a costituire oggetto di negozi commerciali».

La nozione di «merci» — e la libertà di circolazione di cui esse godono in forza della parte seconda, titolo I, del Trattato — è estremamente ampia e del tutto differente da quella di «circolazione dei capitali». I due concetti («circolazione delle merci» e «circolazione dei capitali») non

sono analoghi, né paralleli. Al contrario, sono assolutamente diversi l'uno dell'altro e l'uso del termine «circolazione» per entrambi può creare confusione.

È ovvio che beni materiali, trasferiti da uno Stato membro ad un altro in quanto oggetto d'un negozio commerciale, sono sottoposti alle norme del Trattato concernenti la libera circolazione delle merci. In tale ipotesi, non si può parlare di circolazione di capitali, giacché la circolazione avviene nell'ambito del commercio, e non allo scopo di effettuare un investimento in un altro paese.

Tuttavia, quando la circolazione dei capitali si concreta nel trasferimento materiale, da uno Stato membro all'altro, di valori classificabili come merci, detti valori non saranno evidentemente ritenuti capitali a tutti gli effetti. Essi saranno ancora sottoposti, per esempio, alle formalità doganali e, se del caso, all'imposta sul valore aggiunto.

Si deve, comunque, ritenere che, quando il trasferimento non avviene nell'ambito del commercio e si riduce ad un movimento di capitali, vada applicato il titolo III anziché il titolo I della parte seconda del Trattato. Se così non fosse, le norme del Trattato relative alla circolazione dei capitali perderebbero ogni rilievo, giacché, sarebbero soppiantate dalle disposizioni concernenti la libera circolazione delle merci, sebbene queste ultime siano inserite in un altro Titolo del Trattato. Inoltre, perfino se le norme menzionate per ultime dovessero applicarsi ai movimenti di capitali, ciò avverrebbe in realtà soltanto qualora gli interessati decidessero di realizzare il movimento di capitali mediante trasferimento materiale di merci da uno Stato membro all'altro, anziché sotto altre forme. Toccherebbe dunque agli interessati stabilire quali norme del Trattato siano applicabili nei loro confronti, anche se i predetti interessati avessero un unico scopo, quello di trasferire unilateralmente un valore qualunque da un paese all'altro a fini d'investimento.

La prima direttiva per l'applicazione dell'art. 67 del Trattato riguarda unicamente i movimenti di capitali ai sensi del titolo III, capo 4, e trascura ogni movimento che abbia per oggetto «merci» invece di «capitali», anche se si tratta di articoli d'oro o contenenti oro. Nello stesso modo, la circostanza che il movimento riguardi monete d'oro o d'argento aventi corso legale in un paese terzo o in uno Stato membro e perciò suscettibili d'essere considerate «mezzo di pagamento» può non avere importanza decisiva quando dette monete possano altresì costituire oggetto d'un negozio commerciale ed essere negoziate. In altri termini, le monete possono essere legalmente scambiate per un corrispettivo che rispecchia il loro valore sul mercato libero. La quotazione del mercato libero riflette, beninteso, una quantità di fattori diversi quali lo stato di conservazione della moneta, il suo contenuto metallico, ed il suo pregio numismatico, elementi che non coincidono necessariamente col valore nominale della moneta stessa. Se quindi le monete sono negoziate per il loro valore di mercato (anziché simboleggiare il trasferimento del loro valore nominale), il loro passaggio da uno Stato membro all'altro sarà un movimento di merci, e non già di capitali.

I movimenti d'oro o di monete da uno Stato membro all'altro devono essere classificati in base alla natura dell'operazione prevista od effettuata e non è lecito considerarli movimenti di capitali per il semplice fatto che il loro «oggetto materiale» (per usare un termine neutro) è l'oro od una moneta.

Conviene forse segnalare altri due aspetti che mostrano come i movimenti d'oggetti d'oro o contenenti oro possano costituire (e succede spesso) movimenti di merci ai sensi del titolo I della parte seconda del Trattato.

1. Gli oggetti d'oro, ivi comprese le monete, sono sottoposti alla tariffa doganale comune. Quest'ultima costituisce, beninteso, un elemento essenziale del-

l'unione doganale di cui alla parte seconda, titolo I, del Trattato e non si propone di disciplinare i movimenti di capitali.

2. Nella stessa legislazione del Regno Unito, lo «*Import of Goods (Control) Order 1954*» e la «*Open General Import Licence*» del 5 luglio 1973 (modificata dall'emendamento n. 10), che vietano l'importazione di monete d'oro, riguardano una vasta gamma di merci. La parola «merci» compare nel titolo dell'*Order* e spesso nel testo. In nessun punto queste norme si dichiarano strumenti di politica monetaria ed è perciò difficile, anche per il Governo del Regno Unito, sostenere che tutti i negozi concernenti l'oro devono esclusivamente essere considerati, senza alcun riguardo ai loro effetti, come movimenti di capitali ai sensi degli artt. 67-73 del Trattato.

Una volta ammesso che il trasferimento materiale delle monete da uno Stato all'altro può essere sottoposto al titolo I della parte seconda del Trattato, relativo alla libera circolazione delle merci, resta da accertare se le norme interne proibitive o limitative di tali movimenti possano fondarsi sull'art. 36 del Trattato, ed in particolare sulle ragioni di «ordine pubblico» contemplate dal suddetto articolo.

L'art. 36, che deroga al principio fondamentale dell'eliminazione di tutti gli ostacoli frapposti alla libera circolazione delle merci fra gli Stati membri, va interpretato in senso stretto. Esso non contiene una clausola di salvaguardia generale complementare ad altre clausole di salvaguardia del Trattato. Perciò, quando esiste una specifica clausola di salvaguardia, lo Stato membro che intenda beneficiarne deve seguire la procedura fissata nella clausola stessa e non può riferirsi, in generale, all'art. 36. Le clausole di salvaguardia contemplano ipotesi eccezionali, nettamente definite. Le norme e gli usi nazionali non rientrano comunque nelle eccezioni precisate all'art. 36 se gli stessi risultati si possono

ottenere con provvedimenti meno lesivi degli scambi intracomunitari. Per servirsi dell'art. 36, gli Stati membri devono rispettare i limiti da esso imposti con riferimento sia allo scopo da raggiungere sia ai mezzi usati per raggiungerlo. La portata del concetto di «ordine pubblico», figurante all'art. 36, non può essere fissata unilateralmente da ciascuno Stato senza alcun controllo delle istituzioni comunitarie, così come non è possibile delimitare unilateralmente la portata dello stesso concetto, enunciato nell'art. 48, n. 3, del Trattato, sebbene le circostanze particolari atte a giustificare il riferimento all'ordine pubblico possano variare da un paese all'altro e lascino quindi alle competenti autorità nazionali un potere discrezionale entro i limiti posti dal Trattato. Tuttavia, persino quando le restrizioni alla libera circolazione possono fondarsi su ragioni d'ordine pubblico, lo Stato membro può ricorrere a questa nozione solo in presenza di un'effettiva ed abbastanza grave minaccia per l'ordine pubblico, che tocchi uno degli interessi fondamentali della società, analogamente a ciò che avviene nel contesto dell'art. 48, n. 3, del Trattato.

Per quanto concerne la quarta delle questioni sottoposte alla Corte dalla *Court of Appeal*, si può osservare quanto segue:

1. (a) In relazione al divieto di importare monete d'oro per evitare perdite nella bilancia dei pagamenti d'uno Stato membro, esistono norme specifiche nel capo 2, titolo II (Politica economica), della parte terza del Trattato, relativo alla politica comunitaria in tema di bilancia dei pagamenti. Gli artt. 108 e 109 di detto capo stabiliscono in particolare una procedura dettagliata che le istituzioni comunitarie e gli Stati membri devono seguire in caso di difficoltà o di grave minaccia di difficoltà nella bilancia dei pagamenti di uno Stato membro o di improvvisa crisi nella bilancia dei pagamenti. L'art. 36 non può dunque essere invocato per giustificare provvedimenti interni volti a garantire l'equilibrio della bilancia

generale dei pagamenti d'uno Stato membro, così come non avrebbe potuto essere invocato, durante il periodo transitorio, per giustificare provvedimenti che si sarebbero normalmente dovuti emanare in forza dell'art. 226 del Trattato.

(b) «Per impedire la speculazione e l'accumulo di risorse improduttive». Non sembra che la speculazione e la tesaurizzazione in generale siano attività definite o disciplinate dalle leggi del Regno Unito. Neppure risulta che esse abbiano assunto nel Regno Unito proporzioni tali da dover essere disciplinate per ragioni d'ordine pubblico. Di conseguenza, nelle circostanze attuali, ci si può domandare se i provvedimenti volti a prevenire la speculazione e la tesaurizzazione di monete d'oro rientrano nel potere discrezionale concesso alle autorità nazionali per l'adozione di misure d'ordine pubblico in deroga ai principi del Trattato. Tuttavia, quand'anche si dovesse riconoscere che gli Stati membri possono derogare discrezionalmente ai principi del Trattato per vietare o controllare la speculazione e la tesaurizzazione, sarebbe comunque difficile giustificare tali provvedimenti in base all'art. 36.

Infatti:

- (i) La speculazione e la tesaurizzazione (fatti salvi eventuali aspetti morali del problema) sembrano riguardare essenzialmente materie economiche, mentre l'art. 36
«... contempla delle ipotesi di natura non economica, che non possono pregiudicare i principi stabiliti dagli artt. 30-34, come lo conferma l'ultima frase dell'articolo suddetto».
- (ii) Se il vero oggetto del divieto imposto dalle leggi del Regno Unito all'importazione di monete d'oro consiste nell'evitare la speculazione e la tesaurizzazione di valori improduttivi, i mezzi utilizzati sembrano particolarmente inadatti.
- (iii) Checché ne sia, i provvedimenti che, derogando ai principi fondamentali

del Trattato, ostacolano la libera circolazione delle merci mediante il divieto d'importare determinate merci, costituiscono uno strumento di discriminazione arbitraria fra gli Stati membri (in spregio a quanto dispone l'art. 36) quando merci analoghe, che circolano liberamente nella Comunità, possono ancora essere liberamente importate o le vendite delle stesse merci sul mercato interno non sono limitate allo stesso modo.

2. Per quanto concerne il divieto d'esportare dal Regno Unito monete di lega d'argento, divieto imposto allo scopo

(a) di «garantire che il numerario a disposizione del pubblico non scarseggi», si possono svolgere le seguenti osservazioni:

(i) Anzitutto, tale scopo può essere perseguito solo con riferimento alle monete aventi tuttora corso legale (sei pence, scellini o fiorini), giacché quelle che non hanno più corso legale (ad es. le mezze corone) non sono più usate dal pubblico come mezzi di pagamento (sebbene possano apparentemente essere negoziate in quanto merci). Quando questa politica è applicata alle monete aventi corso legale, sembra che uno Stato membro, il quale è, beninteso, responsabile della propria moneta, abbia un legittimo interesse a garantire che tali monete circolino in quantità sufficiente nel territorio in cui hanno corso legale.

(ii) Tuttavia, sebbene uno Stato membro possa avere un legittimo interesse a vietare l'esportazione della propria moneta corrente, la Commissione ritiene che quando l'esportazione può ritenersi disciplinata dalle norme del Trattato relative alla libera circolazione delle merci (con molta probabilità, ciò avverrà as-

sai di rado), qualsiasi giustificazione di tali provvedimenti per ragioni di «ordine pubblico» deve essere una giustificazione effettiva, non invece una pura formalità accessoria di presentazione.

Il divieto d'esportare monete negoziate in quanto merci può dunque essere giustificato soltanto se serve ad impedire la penuria di monete correnti per l'uso del pubblico e se tale motivo è realmente fondato. Il divieto invece se mira in realtà ad impedire l'esportazione d'una percentuale insignificante di monete correnti (vale a dire delle rare monete ancora in circolazione il cui tenore d'argento è più elevato), non può fondarsi sull'intento di impedire la penuria di monete correnti, anche se, beninteso, potrebbe trovare fondamento in altre ragioni d'ordine pubblico.

- (iii) Si può, nondimeno, ancora immaginare che in tal caso il divieto d'esportare le monete correnti si giustifichi come un provvedimento d'ordine pubblico volto a fronteggiare altre minacce contro gli interessi della società, purché tali minacce siano reali e sufficientemente gravi. In questi casi, tuttavia, la conseguente deroga agli artt. 30-34 del Trattato deve richiamarsi ad una minaccia reale e grave, che pesi sugli interessi della società e che vada fronteggiata mediante il provvedimento di ordine pubblico: non basta, in proposito, riferirsi a minacce puramente teoriche.
- (iv) In realtà, si potrebbe sostenere che uno Stato membro ha un interesse lecito e di ordine pubblico ad impedire che la sua moneta venga esportata senza autorizzazione. Tuttavia, secondo la

Commissione, lo Stato membro non è autorizzato a vietare l'esportazione di monete che possono essere liberamente negoziate come merci nel territorio nazionale; questo divieto deve essere applicato correttamente, senza discriminazioni, e sarebbe, in realtà, uno strumento d'ordine pubblico assai meno efficace se fosse applicato in modo diverso.

- (b) «per garantire che l'eventuale utile dovuto all'eventuale aumento del valore intrinseco delle monete vada a profitto dello Stato membro anziché di un singolo.»
 - (i) Poiché gli Stati membri sono interamente responsabili dell'emissione della loro moneta, il valore del metallo contenuto nelle monete da essi coniate li interessa giustamente e può ragionevolmente essere considerato come una questione d'ordine pubblico che legittima il loro potere discrezionale nei limiti fissati dal Trattato. Tuttavia, secondo la Commissione, uno Stato membro può vietare l'esportazione di queste monete (aventi o meno corso legale) per impedire che l'aumento di valore del metallo contenuto in una moneta profitti ad un privato, solo se i privati non possono, in alcun caso, beneficiarne.
- (c) «per impedire che le proprie monete siano distrutte fuori dalla sua giurisdizione; entro questa, la distruzione costituirebbe reato.»

Come s'è già detto, gli Stati membri sono pienamente responsabili dell'emissione della loro moneta. La distruzione della propria moneta è dunque un problema che giustifica l'interesse di ciascuno Stato membro e che può essere ragionevolmente compreso nell'ordine pubblico, nel cui ambito uno

Stato può esercitare il suo potere discrezionale entro i limiti fissati dal Trattato. Inoltre, nel Regno Unito, la distruzione delle monete è vietata dalla legge penale. La Commissione ritiene dunque che il divieto di esportare monete che non possono essere fuse né distrutte in territorio nazionale — divieto volto ad impedire che la fusione o la distruzione abbiano luogo in un altro Stato membro — rientri nell'ordine pubblico ai sensi dell'art. 36 del Trattato e che, nelle circostanze del caso di specie, esso non rappresenti una discriminazione arbitraria né una restrizione dissimulata al commercio fra Stati membri.

La Commissione aggiunge un breve compendio delle restrizioni agli scambi d'oro vigenti negli Stati membri alla fine del 1976.

Gli appellanti, rappresentati dai signori R. Du Cann, Q.C., e R. Alun Jones, il Governo del Regno Unito, rappresentato dal suo *Solicitor General*, sig. P. Archer, e dal sig. H. Woolf, e la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal suo consigliere giuridico, sig. T. Townsend, in qualità d'agente, hanno svolto le loro osservazioni orali all'udienza del 14 giugno 1978.

L'avvocato generale ha presentato le proprie conclusioni all'udienza del 4 luglio 1978.

In diritto

- 1 Con ordinanza 15 dicembre 1977, pervenuta in cancelleria il 16 gennaio 1978, la *Court of Appeal of England and Wales (Criminal Division)* ha sottoposto alla Corte di giustizia, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, varie questioni concernenti l'interpretazione degli artt. 30-37 e 67-73 del Trattato CEE;
- 2 le predette questioni sono state sollevate nell'ambito d'un procedimento penale avente ad oggetto l'appello proposto da tre cittadini britannici (in prosieguo: gli appellanti) contro una sentenza con cui la *Crown Court* di Canterbury li aveva dichiarati colpevoli di avere intenzionalmente e fraudolentemente eluso il divieto di importare monete d'oro nel Regno Unito, nonché quello di esportare dal Regno Unito monete di lega d'argento coniate prima del 1947;
- 3 l'importazione di monete d'oro nel Regno Unito è vietata dall'*Import of Goods (Control) Order* del 1954, emanato dal ministero del commercio nell'esercizio dei poteri che gli spettano a norma dell'*Import, Export and Customs Powers (Defence) Act* del 1939;

- 4 una *Open General Licence* (licenza generale d'importazione) rilasciata dal ministro del commercio e dell'industria il 5 luglio 1973 consentiva l'importazione di qualsiasi merce, salvo alcune eccezioni che non includevano le monete d'oro. Tuttavia una modifica apportata alla suddetta licenza con l'«Emendamento n. 10», recante la data del 15 aprile 1975 ed entrato in vigore il 16 aprile 1975, includeva le monete d'oro fra le merci che non potevano essere importate se non mediante licenza rilasciata dal Ministero del commercio;
- 5 *l'Export of Goods (Control) Order* del 1970, emanato in base ai poteri conferiti dal già citato atto del 1939, vieta a chiunque non possieda una licenza di esportare in una sola volta oltre 10 monete di lega d'argento coniate nel Regno Unito prima del 1947, se al momento dell'esportazione non sono trascorsi almeno cent'anni dalla loro coniazione;
- 6 l'esportazione di tali monete in un altro Stato membro della CEE veniva autorizzata da una *Open General Licence* del ministro del commercio recante la data del 20 dicembre 1972, poi revocata e sostituita, per quanto riguarda queste monete, da un'altra *Open General Licence* del 25 giugno 1973;
- 7 a questa seconda *Open General Licence* faceva seguito una nuova *Open General Licence* del 5 luglio 1974, entrata in vigore il 15 luglio 1974, che escludeva dall'autorizzazione le suddette monete, la cui esportazione era quindi proibita a decorrere dal 15 luglio 1974, salvo che con una licenza speciale.
- 8 Nel periodo compreso fra il 24 aprile 1975 ed il 30 giugno 1975 gli appellanti introducevano nel Regno Unito 3 400 krugerrand sudafricani provenienti dalla ditta Agosi di Pforzheim nella Repubblica federale di Germania;
- 9 inoltre, nel periodo compreso fra il 7 agosto 1974 ed il 26 maggio 1975, essi esportavano per conto della stessa ditta tedesca 40,39 tonnellate di monete di lega d'argento coniate nel Regno Unito prima del 1947, e precisamente monete da sei pence, scellini, fiorini e mezze corone.
- 10 Dopo essersi dichiarati colpevoli dinanzi al giudice di primo grado, gli interessati hanno interposto appello dinanzi alla «*Court of Appeal (Criminal Division)*» sostenendo che le norme britanniche vietanti le importazioni e le esportazioni di cui trattasi violano gli artt. 30-34 del Trattato;

- 11 l'art. 30, con le aggiunte ad esso apportate dall'art. 42 dell'atto d'adesione, proibirebbe, con decorrenza dal 1° gennaio 1975 al più tardi, per quanto concerne il Regno Unito, ogni misura d'effetto equivalente ad una restrizione quantitativa all'importazione da altri Stati membri;
- 12 l'art. 34, nella versione risultante dal suddetto art. 42, vieterebbe, con decorrenza dal 1° gennaio 1975 al più tardi, per quanto concerne il Regno Unito, ogni misura d'effetto equivalente ad una restrizione quantitativa all'esportazione in altri Stati membri;
- 13 gli appellanti hanno pure fatto valere che le restrizioni all'esportazione ed all'importazione contenute nella legislazione britannica non potevano essere giustificate da motivi d'ordine pubblico ai sensi dell'art. 36.
- 14 Il Governo britannico ha invece sostenuto che le monete importate e quelle esportate costituiscono dei «capitali» ai sensi degli artt. 67 e segg. del Trattato e che non si possono quindi applicare gli artt. 30-34;
- 15 anche se le monete in questione dovessero essere considerate come merci ai sensi degli art. 30 e segg. del Trattato, le restrizioni all'importazione ed all'esportazione sarebbero lecite a norma dell'art. 36 del Trattato in quanto giustificate da motivi d'ordine pubblico;
- 16 circa le restrizioni all'importazione, il divieto di importare determinate monete d'oro nel Regno Unito sarebbe stato emanato per (i) evitare perdite nella bilancia dei pagamenti e (ii) impedire la speculazione e la tesaurizzazione di valori improduttivi;
- 17 circa le restrizioni all'esportazione, il divieto di esportare dal Regno Unito monete in lega d'argento coniate prima del 1947 sarebbe stato emanato per (i) evitare la penuria di monete correnti a disposizione del pubblico, (ii) garantire che qualsiasi profitto risultante da un aumento di valore del metallo contenuto nelle monete tocchi allo Stato anziché a privati, (iii) impedire che le suddette monete del Regno Unito siano distrutte fuori del territorio britannico, distruzione che sarebbe considerata reato se compiuta in territorio britannico.
- 18 Così stando le cose, la Court of Appeal ha sottoposto alla Corte di giustizia le seguenti questioni pregiudiziali:

- «1. Se le seguenti monete siano in linea di principio «capitali» ai sensi della parte seconda, titolo III, capo 4, del Trattato di Roma:
- a) monete d'oro prodotte in un paese terzo, come i kruggerand, ma che circolano liberamente in uno Stato membro;
 - b) monete di lega d'argento, che hanno corso legale in uno Stato membro;
 - c) monete di lega d'argento di uno Stato membro, che hanno avuto corso legale e che, benché ormai fuori corso in detto Stato, sono nello stesso protette contro la fusione.
2. In caso affermativo, se la quantità, il modo in cui e gli scopi per cui dette monete sono commerciate possano far perdere loro tale qualità di «capitali».
3. Se la parte seconda, titolo II, capo 4, del Trattato di Roma si applichi a quelle fra le monete sopra menzionate che costituiscono «capitali», ad esclusione della parte seconda, titolo I, capo 2, del Trattato.
4. Per il caso in cui le soluzioni di tutte o di parte delle questioni di cui sopra siano tali che gli oggetti di cui è causa ricadano nella parte seconda, titolo I, capo 2, se il termine «ordine pubblico» di cui all'art. 36 del Trattato di Roma significhi che uno Stato membro può invocare contro:
- a) l'importazione di monete d'oro, uno dei o entrambi i seguenti motivi:
 - (i) proteggere la propria bilancia dei pagamenti,
 - (ii) impedire la speculazione e l'accumulo di risorse improduttive;
 - b) l'esportazione delle proprie monete di lega d'argento, uno dei o tutti i seguenti motivi:
 - (i) garantire che il numerario a disposizione del pubblico non scarseggi,
 - (ii) garantire che l'eventuale utile dovuto all'eventuale aumento del valore intrinseco delle monete vada a profitto dello Stato membro anziché di un singolo,
 - (iii) impedire che le proprie monete siano distrutte fuori dalla sua giurisdizione; entro questa, la distruzione costituirebbe reato.»

- 19 L'esame delle questioni mostra che esse, pur ponendo l'accento sulla qualificazione di «capitali» delle monete in causa, mirano in realtà a sapere se dette monete siano merci, e come tali disciplinate dagli artt. 30-37 del Trattato, oppure mezzi di pagamento; e come tali disciplinate da altre norme;
- 20 intese in questo senso, le questioni vanno studiate alla luce del sistema generale del Trattato;
- 21 analizzando questo sistema si constata che le norme relative alla libera circolazione delle merci, e più in particolare gli artt. 30 e segg. concernenti l'eliminazione delle restrizioni quantitative e di qualsiasi misura d'effetto equivalente, vanno considerate in relazione non soltanto alle norme specifiche sui trasferimenti di capitali, ma all'insieme delle norme del Trattato attinenti ai trasferimenti monetari, i quali possono in effetti aver luogo per i fini più diversi e di cui i trasferimenti di capitali non sono altro che una categoria particolare;
- 22 se gli artt. 67-73 del Trattato, concernenti la liberalizzazione dei movimenti di capitali, assumono particolare importanza per quanto riguarda uno degli scopi enunciati dall'art. 3 del Trattato, cioè l'eliminazione degli ostacoli alla libera circolazione dei capitali, gli artt. 104-109, che hanno ad oggetto la bilancia globale dei pagamenti e riguardano perciò il complesso dei movimenti valutari, devono considerarsi essenziali per raggiungere la liberalizzazione degli scambi di merci, di servizi e di capitali, elemento fondamentale per la realizzazione del mercato comune;
- 23 in particolare, l'art. 106 dispone che «ciascuno Stato membro si impegna ad autorizzare che vengano effettuati, nella valuta dello Stato membro in cui risiede il creditore o il beneficiario, i pagamenti relativi agli scambi di merci, di servizi e di capitali, come anche i trasferimenti di capitali e di salari, nella misura in cui la circolazione delle merci, dei servizi, dei capitali e delle persone è liberalizzata tra gli Stati membri in applicazione del presente Trattato»;
- 24 tale norma intende 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;
- 25 se ne deve dedurre che, nel sistema del Trattato, i mezzi di pagamento non vanno considerati come merci soggette agli artt. 30-37 del Trattato.

- 26 Le monete di lega d'argento aventi corso legale negli Stati membri vanno, per loro natura, considerate come mezzi di pagamento; di conseguenza, il loro trasferimento non è sottoposto agli artt. 30-37 del Trattato.
- 27 Benché sia lecito domandarsi se i krugerrand debbano essere considerati mezzi legali di pagamento, si può tuttavia constatare che, sui mercati monetari di quegli Stati membri che ne ammettono il commercio, essi sono ritenuti equivalenti alla moneta;
- 28 il loro trasferimento è dunque un trasferimento di valuta, non soggetto agli artt. 30-37.
- 29 Ciò premesso, è inutile esaminare in quali condizioni il trasferimento di questi due tipi di monete potrebbe essere eventualmente qualificato movimento di capitali oppure pagamento corrente.
- 30 Il punto c) della prima questione si riferisce alle monete di lega d'argento d'uno Stato membro che hanno avuto corso legale in tale Stato e che, pur essendo ormai fuori corso, sono, in quanto monete, preservate dalla distruzione;
- 31 dette monete non possono essere ritenute mezzo di pagamento nel senso sopra indicato, cosicché è possibile considerarle merci sottoposte agli artt. 30-37 del Trattato.
- 32 È compito degli Stati membri battere la propria moneta e proteggerla dalla distruzione;
- 33 risulta dal fascicolo processuale che nel Regno Unito è vietato fondere o distruggere le monete nazionali, anche se ormai fuori corso;
- 34 il divieto di esportare tali monete — divieto volto ad impedirne la fusione o la distruzione in un altro Stato membro — è giustificato da motivi d'ordine pubblico ai sensi dell'art. 36 del Trattato, giacché attiene alla protezione del diritto di batter moneta, che per tradizione è ritenuto implicare interessi fondamentali dello Stato.

Sulle spese

- 35 Le spese sostenute dal Governo italiano, dal Governo del Regno Unito e dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione;
- 36 nei confronti delle parti nella causa principale, il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato davanti al giudice nazionale cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunziandosi sulle questioni sottoposte dalla Court of Appeal (Criminal Division) con ordinanza del 15 dicembre 1977, dichiara:

1° Gli artt. 30-37 del Trattato non si applicano:

- a) alle monete in lega d'argento che hanno corso legale in uno Stato membro;
- b) alle monete d'oro come i «krugerrand» che, pur essendo coniate in un paese terzo, circolano liberamente in uno Stato membro.

2° Il divieto d'esportare da uno Stato membro monete in lega d'argento che non vi hanno più corso legale, pur avendolo avuto in precedenza, ma di cui è vietata la fusione o la distruzione in territorio nazionale — divieto volto ad impedire che dette monete siano fuse o distrutte in un altro Stato membro — è giustificato da motivi d'ordine pubblico ai sensi dell'art. 36 del Trattato.

Kutscher

Mackenzie Stuart

Donner

Pescatore

Sørensen

O'Keeffe

Bosco

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 23 novembre 1978.

per il Cancelliere,
il Vicecancelliere

J. A. Pompe

per il Presidente,
il Presidente della Prima Sezione

J. Mertens de Wilmars