

pagamento viene effettuato in anticipo, qualora l'espressione «pagamenti anticipati» non si riferisca solo ai pa-

gamenti a fine speculativo, ma anche a quelli consueti e correnti nel campo degli scambi intracomunitari.

Nella causa 95/81,

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata dal proprio consigliere giuridico sig. Rolf Wägenbaur, in qualità d'agente, assistito dal sig. Giuliano Marengo, membro del servizio giuridico della Commissione delle Comunità europee, con domicilio eletto presso il sig. Oreste Montalto, membro dello stesso servizio giuridico, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

ricorrente,

contro

REPUBBLICA ITALIANA, in persona del proprio agente sig. Arnaldo Squillante, rappresentato e assistito dall'avvocato dello Stato Ennio Viola, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede dell'ambasciata d'Italia,

convenuta,

sostenuta dal

GOVERNO DELLA REPUBBLICA FRANCESE, rappresentato dal sig. G. Guillaume, direttore degli affari giuridici al Ministero degli affari esteri, in qualità di agente, assistito dal sig. A. Carnelutti, segretario agli affari esteri, in qualità di agente supplente, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede dell'ambasciata di Francia,

interveniente,

causa avente ad oggetto la dichiarazione del fatto che, mantenendo in vigore le norme che obbligano gli importatori a prestare una cauzione per i pagamenti effettuati in anticipo rispetto all'importazione della merce, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza del Trattato CEE,

LA CORTE,

composta dai signori J. Mertens de Wilmars, presidente, G. Bosco, A. Touffait e O. Due, presidenti di Sezione, P. Pescatore, Mackenzie Stuart, A. O'Keefe, T. Koopmans, U. Everling, A. Chloros e F. Grévisse, giudici,

avvocato generale: Sir Gordon Slynn
 cancelliere: P. Heim

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

In fatto

I — Gli antefatti e la fase scritta del procedimento

1. La normativa italiana di cui trattasi

L'art. 1 della legge 20 luglio 1952, n. 1126, che stabilisce disposizioni complementari in materia monetaria e di commercio con l'estero, (GU 206 del 5 settembre 1952) modificata dalla legge 2 aprile 1962 n. 162 (GU 111 del 30 aprile 1962), dispone che:

«I pagamenti anticipati delle merci da importare sono subordinati alla prestazione di cauzione a favore dell'Ufficio italiano dei cambi da parte dell'importatore».

Ai sensi della circolare del Ministero per il commercio con l'estero 25 giugno 1976 n. V/206600/104, la banca incaricata dell'operazione deve versare l'importo

della cauzione, despositata dall'operatore, su un conto corrente infruttifero intestato all'importatore; il conto è vincolato a favore dell'Ufficio italiano dei cambi. La cauzione può essere sostituita da fideiussione bancaria.

Dall'art. 3 del decreto ministeriale 7 agosto 1978 (GU 220 dell'8 agosto 1978) risulta che la cauzione o la sostitutiva fideiussione bancaria sono stabilite nella misura del 5 % del controvalore in lire del pagamento da eseguire «in via anticipata» e sono richieste attualmente per le importazioni di valore superiore a 10 000 000 di lire.

Inoltre, l'art. 4 della citata legge del 20 luglio 1952 stipula quanto segue in merito all'incameramento della cauzione:

«Qualora non sia stata fornita la prova dell'avvenuta importazione, nei termini stabiliti dalle vigenti disposizioni, la cauzione va totalmente incamerata in favore dell'erario dello Stato.

Quando sia stata fornita la prova dell'importazione soltanto parziale della merce, la cauzione va incamerata parzialmente in proporzione del controvalore in lire del quantitativo della merce non importato.

L'incameramento totale o parziale ha luogo con decreto del Ministero per il commercio con l'estero».

Per «importazioni», le autorità italiane non intendono l'arrivo fisico delle merci sul territorio italiano, bensì «l'immissione al consumo dei prodotti che si trovavano in libera circolazione in un altro Stato membro». Di conseguenza qualsiasi pagamento effettuato prima dell'adempimento delle formalità per l'immissione al consumo è subordinato alla prestazione di una cauzione o fideiussione.

Dall'art. 1 del decreto ministeriale 28 settembre 1980 (GU 267 del 29 settembre 1980) risulta che il termine entro il quale deve essere effettuata l'importazione, per non perdere la cauzione o la fideiussione bancaria, è fissato in 120 giorni (o quattro mesi solari) dalla data in cui è avvenuto il pagamento anticipato.

2. Il procedimento precontenzioso

A seguito di esposti presentati da privati e relativi alla normativa sopra descritta, la Commissione è giunta alla conclusione che tale normativa costituisce un'infrazione al Trattato CEE sotto due aspetti:

- violazione dell'art. 30,
- violazione delle direttive adottate dal Consiglio per l'applicazione dell'art. 67 sulla libera circolazione dei capitali.

Di conseguenza, ed in conformità alle disposizioni di cui all'art. 169, la Com-

missione ha inviato alle autorità italiane in un tempo la lettera di messa in mora 17 luglio 1980 affinché presentassero le loro osservazioni e, in un secondo tempo, il parere motivato 28 gennaio 1981.

Le autorità italiane non hanno risposto né alla lettera, né al parere motivato.

La posizione di dette autorità è tuttavia nota alla Commissione, specialmente attraverso le osservazioni presentate dal Governo della Repubblica italiana nelle cause pendenti 206/80, 207/80, 209/80 e 210/80, in cui il Tribunale di Roma ha chiesto alla Corte di pronunciarsi in via pregiudiziale sulla compatibilità con il diritto comunitario di una normativa come quella italiana di cui è causa.

Il presente ricorso, datato 23 aprile 1981, è pervenuto in cancelleria il 24 aprile successivo. Su richiesta della Corte, la Commissione ha rinunciato a presentare memoria di replica.

Con memoria depositata il 19 agosto 1981 il Governo francese ha chiesto di essere autorizzato ad intervenire a parziale sostegno delle conclusioni della convenuta nella presente causa. L'intervento è stato ammesso con ordinanza 16 settembre 1981.

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

Essa ha tuttavia chiesto alla Commissione di rispondere per iscritto entro il 15 gennaio 1982 al seguente quesito:

«Quali siano gli altri mezzi di cui dispone l'Italia per evitare la speculazione nel caso specifico del pagamento anticipato di merci».

II — Le conclusioni delle parti

La *Commissione* conclude che la Corte voglia:

«dichiarare che, subordinando il pagamento anticipato delle merci destinate ad essere importate alla prestazione di una cauzione o di una fideiussione bancaria, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi che le incombono in virtù del Trattato».

La *Repubblica italiana* «confida che la pronuncia della Corte disattenderà le richieste dalla Commissione».

Il *Governo della Repubblica francese* conclude che la Corte voglia:

«dichiarare che l'Italia è venuta meno agli obblighi ad essa incumbenti in forza del Trattato, in quanto e soltanto in quanto la normativa contestata subordina alla costituzione di una cauzione o di una fideiussione bancaria i pagamenti anticipati di merci che non hanno carattere speculativo e corrispondono a versamenti d'uso corrente negli scambi intracomunitari».

III — I mezzi e gli argomenti delle parti

A — Sulla violazione dell'art. 30

1. La *Commissione* afferma che la normativa italiana va considerata come una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa. Essendo i pagamenti «in via anticipata» la norma nel commercio internazionale, la Commissione sostiene infatti che il regime di cauzione bancaria instaurato dalla suddetta normativa impone agli operatori economici residenti in Italia oneri particolari, sia sul piano delle formalità am-

ministrative, sia su quello finanziario; gli oneri finanziari sono peraltro particolarmente gravosi in caso d'incameramento della cauzione per inosservanza del termine fissato. Conseguentemente, tale normativa ha l'effetto di indurre gli operatori economici a preferire le operazioni svolte nel territorio nazionale, che non sono sottoposte ad oneri di tale portata.

La Commissione ricorda in proposito che la direttiva 22 dicembre 1969, n. 70/50/CEE (GU L 13 del 19 gennaio 1970, pag. 29) qualifica come misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative le misure che ostacolano le importazioni che potrebbero aver luogo ove tale misure non esistessero, ivi comprese quelle che rendono le importazioni più difficili o più onerose dello smercio dei prodotti nazionali, in particolare quelle che «subordinano l'importazione al deposito di una cauzione o di un acconto» (art. 2, n. 3, lett. i).

Certo, il Governo italiano, nelle osservazioni presentate nelle cause 206, 207, 209, 210/80, sostiene che la normativa di cui è causa rientra nella materia valutaria e sfugge quindi al divieto di cui all'art. 30, per effetto dell'art. 104 del Trattato, secondo cui «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».

La Commissione non contesta il carattere valutario della normativa italiana. Essa osserva, tuttavia, che l'art. 104 non autorizza deroghe all'art. 30, poiché deroghe all'art. 30 sono possibili solo sulla base delle giustificazioni previste dall'art. 36 o come misure di salvaguardia ai sensi dell'art. 108, n. 3.

Per quanto riguarda l'art. 108, n. 3, il fatto che esso prevede la possibilità di adottare misure di salvaguardia in caso di difficoltà o di grave minaccia di difficoltà nella bilancia dei pagamenti, con-

ferma che «l'art. 104 non autorizza da solo deroghe all'art. 30»: siffatte deroghe vanno decise nell'ambito dell'art. 108. Poiché la Commissione non ha autorizzato, in forza dell'art. 108, n. 3, la normativa italiana di cui trattasi, deve essere esclusa questa possibilità di deroga al divieto di cui all'art. 30.

Quanto all'art. 36, la Commissione sottolinea che la necessità di garantire l'equilibrio della bilancia dei pagamenti non figura tra le giustificazioni possibili. Certo, secondo il Governo italiano, la normativa di cui trattasi è giustificata ai sensi dell'art. 36 del Trattato in quanto lo stesso articolo prevede il limite dell'ordine pubblico. In proposito la Commissione ricorda però che «conformemente alla giurisprudenza della Corte, l'art. 36 è una norma eccezionale che va interpretata restrittivamente». Inoltre, la Corte ha posto in rilievo che l'art. 36 contempla ipotesi di natura non economica (sentenza 19 dicembre 1961, causa 7/61, *Commissione c/ Italia*, Racc. 1961, pag. 619).

Nelle osservazioni depositate nei quattro procedimenti pregiudiziali iniziati su rinvio del Tribunale civile di Roma, il Governo italiano ha altresì richiamato a sostegno della propria tesi la sentenza 23 novembre 1978 (causa 7/78, *Regina c/ Thompson*, Racc. 1978, pag. 2247), nella quale la Corte ha riconosciuto che la nozione di ordine pubblico di cui all'art. 36 permette di giustificare un divieto all'esportazione destinato a proteggere il «diritto di batter moneta, che per tradizione è ritenuto implicare interessi fondamentali dello Stato». Secondo la Commissione, però, non vi è analogia tra la situazione esaminata nella causa 7/78 e la presente fattispecie.

2. Il Governo italiano contesta la tesi svolta dalla Commissione sia in merito agli artt. 104 e 108, sia in merito all'art. 36 del Trattato.

Anzitutto, quanto all'art. 104, «la ratio della posizione degli indicati limiti al suddetto articolo si inquadra nell'area finalistica della CEE enunciata nell'art. 2 del Trattato» poiché una politica economica non volta a realizzare gli scopi rappresentati nell'art. 104, o produttiva di effetti che riducano il livello di occupazione o destabilizzino il livello dei prezzi ostacolerebbe l'attuazione dei compiti della Comunità economica europea.

Secondo il Governo italiano, l'art. 104, inserito nel capo 2 («la bilancia dei pagamenti») del Titolo II della Parte terza del Trattato, si qualifica come «norma relativamente eccezionale». Si tratta quindi, a suo parere, di una «norma generale in ordine alla materia specifica che esso regola», ma di una «norma eccezionale rispetto alle norme che pongono il divieto di restrizioni quantitative o di misure di effetto equivalente». Inoltre, la disposizione dell'art. 108, n. 3, non è di ostacolo all'esclusiva sufficienza derogatoria dell'art. 104 al precetto dell'art. 30. L'applicazione dell'art. 104, che si traduce in uno strumento di controllo e di prevenzione per l'equilibrio della bilancia globale dei pagamenti e per il mantenimento della fiducia nella moneta di ciascuno degli Stati membri, non è infatti arbitraria.

Quanto all'art. 108, n. 3, pur avendo natura di «norma relativamente eccezionale», esso è anche una «norma alternativa sussidiaria». Detto articolo, che disciplina fattispecie diverse da quelle

dell'art. 104, inserisce nel sistema «un procedimento aggravato di attuazione di strumenti di repressione di squilibri della bilancia dei pagamenti». Di conseguenza, l'art. 108 è di natura sussidiaria rispetto all'art. 104 e «opera come norma derogatoria dell'art. 30, legittimando l'adozione di misure direttamente restrittive della libera circolazione delle merci».

Pertanto, la «disomogeneità delle fattispecie astratte regolate dall'art. 104 e di quelle disciplinate dall'art. 108 (ed anche dall'art. 109) porta a concludere che l'art. 104 autorizza da solo deroghe all'art. 30 e che l'art. 108 si aggiunge, come altra norma derogatoria dell'art. 30, in fattispecie qualitativamente e/o quantitativamente diverse da quelle dell'art. 104».

Per concludere, il Governo italiano, pur ammettendo che ogni misura valutaria incide sulla libera circolazione delle merci, sostiene che le misure valutarie sono contrarie alla legittimità comunitaria soltanto in situazione «di rottura del rapporto di mezzo al fine (inadeguatezza per eccesso delle misure)». Ora, la misura restrittiva in questione non può ritenersi sproporzionata al fine perseguito.

Quanto all'art. 36, il Governo italiano contesta le affermazioni della Commissione e sostiene che, anche in questo senso, la normativa contestata è legittima dal punto di vista comunitario.

Secondo il Governo italiano, infatti, la natura eccezionale dell'art. 36 non esclude, peraltro, la sua interpretazione estensiva nella misura in cui la stessa si limita a ricondurre nell'ambito di applicazione della norma interpretata quei casi che solo apparentemente ne sembrano esclusi. A parere della Commissione, le giustificazioni di cui all'art. 36 riguardano soltanto la tutela di interessi non economici. Ora, secondo il Governo italiano, non solo il mezzo di tutela di interessi non economici può, tuttavia, assumere rilievo economico, ma inoltre l'ultima frase dell'art. 36 — che ha contenuto neutro e sta a significare che le esigenze di salvaguardia delle situazioni ipotizzate, che giustificano i divieti o le restrizioni, devono essere reali — non esclude che le giustificazioni di cui all'art. 36 possano riguardare una tutela di natura economica.

In tal modo, la normativa italiana di cui si discute è giustificata a norma dell'art. 36 da motivi di ordine pubblico. La Corte ha infatti sottolineato, nella sentenza 27 ottobre 1977 (causa 30/77, *Regina c/ Bouchereau*, Racc. 1977, pag. 1999), che il richiamo alla nozione di ordine pubblico presuppone l'esistenza «di una minaccia effettiva e abbastanza grave per gli interessi fondamentali della collettività». È in questo quadro concettuale generale che il Governo italiano ha fatto richiamo alla già menzionata sentenza *Regina c/ Thompson* nelle osservazioni svolte nei procedimenti pregiudiziali aventi il medesimo oggetto della presente causa. Ora, la normativa italiana in contestazione attinente alla protezione del monopolio dello Stato italiano del commercio delle valute estere, all'equilibrio della bilancia dei pagamenti e al mantenimento della fiducia nella propria moneta appare come una misura volta alla tutela dell'interesse fondamentale dello Stato. Poiché questo interesse fondamentale si troverebbe in pericolo in as-

senza di una normativa come quella in questione e la concessione di valuta all'importatore subordinata alla prestazione di cauzione non è sproporzionata rispetto allo scopo perseguito, la suddetta normativa è giustificata ai sensi dell'art. 36 del Trattato.

Il *Governo francese*, che interviene a parziale sostegno del Governo italiano, ritiene che quest'ultimo è venuto meno ai suoi obblighi solo in quanto la normativa contestata subordina alla costituzione di una cauzione i pagamenti anticipati di merci che non hanno carattere speculativo e corrispondono a versamenti d'uso corrente negli scambi intracomunitari.

Secondo il Governo francese, la tesi della Commissione è in parte giustificata, ma la sua formulazione, quale risulta dal ricorso, appare eccessiva, in quanto uno Stato membro deve poter tutelare l'equilibrio della propria bilancia dei pagamenti, la stabilità della propria moneta ed il rispetto del proprio ordine pubblico economico al di là delle situazioni di crisi previste dall'art. 108.

La normativa italiana ostacola, è vero, la libera circolazione delle merci, ma è contraria all'art. 30 soltanto nella misura in cui i pagamenti di cui trattasi sono pagamenti «abituali» o «connessi al normale svolgimento degli affari» con caratteristiche conformi agli usi del settore economico in cui si svolgono (a tal fine, secondo il Governo francese, è essenziale non adottare definizioni astratte ed uniformi, valide per tutti gli Stati membri e per tutti i prodotti, poiché gli usi possono variare e, contrariamente a quanto afferma la Commissione, neppure la prassi dei pagamenti anticipati costituisce la regola nell'ambito del commercio internazionale).

La normativa italiana di cui si discute non è invece contraria all'art. 30 nella

misura in cui i pagamenti anticipati costituiscono pretesi pagamenti che, in realtà, sono soltanto illecite esportazioni di capitali a fini speculativi.

Il Governo francese condivide la tesi del Governo italiano secondo cui uno Stato membro deve avere la possibilità di lottare contro le suddette prassi non solo in forza dell'art. 108 — relativo ad una situazione di crisi manifesta ed attuale e che non riguarda quindi la presente fattispecie — ma anche in forza degli artt. 104 e 36. Secondo il Governo francese, la normativa in questione, se è concepita in modo da rimanere strettamente proporzionata al fine legittimo che essa persegue, cioè se è volta ad impedire l'esportazione di capitali dissimulata sotto la forma di pagamenti anticipati di merci, non può essere ritenuta contrastante col Trattato, per tre ragioni fondamentali:

- anzitutto, perché contribuisce all'armonioso perseguimento degli scopi enunciati nell'art. 2 del Trattato;
- in secondo luogo, perché l'Italia era legittimata, ai sensi dell'art. 104 del Trattato, ad istituire il sistema di cauzioni criticato dalla Commissione;
- infine, perché gli scopi perseguiti dal Governo italiano rientrano nella tutela dell'ordine pubblico interno e costituiscono un interesse generale tale da prevalere sulla libera circolazione delle merci nell'ambito della Comunità.

Per quanto riguarda gli artt. 104 e 36 del Trattato CEE, il Governo francese condivide il modo di vedere della Repubblica italiana; tuttavia, in merito all'art. 36, esso aggiunge che la normativa ita-

liana di cui è causa può essere lecita nel diritto comunitario soltanto se è rigorosamente proporzionata allo scopo che essa intende perseguire. Non sembra però che essa risponda a tale requisito, in quanto colpisce tutte le forme di pagamento anticipato di merci ed estende la nozione di pagamento anticipato sino allo sdoganamento. Il Governo francese sottolinea, d'altra parte, che quest'ultimo aspetto della disciplina italiana sembra costituire il punto cruciale dei quattro procedimenti pregiudiziali oggettivamente connessi alla presente causa e sostiene che una siffatta definizione di pagamento anticipato appare eccessiva rispetto alle esigenze di controllo.

B — Sulla violazione delle direttive riguardanti la libera circolazione dei capitali

1. La Commissione ricorda che, ai fini dell'attuazione dell'art. 67 del Trattato sulla libera circolazione dei capitali, il Consiglio ha adottato l'11 maggio 1960 una prima direttiva (GU 43 del 12 luglio 1960, pag. 921), modificata poi con una seconda direttiva del 18 dicembre 1962 (GU 8 del 22 gennaio 1963, pag. 62). L'art. 1 della prima direttiva ha liberalizzato i movimenti di capitale di cui all'allegato I, elenco A, in cui si legge fra l'altro:

«Concessione o rimborso di crediti a fronte di operazioni commerciali o a prestazione di servizi alle quali partecipi un residente a breve e a medio termine».

Ora, «poiché i pagamenti effettuati prima della consegna delle merci rientrano fra queste operazioni, la normativa italiana che le rende più difficili è incompatibile con l'obbligo di liberalizzazione».

A termini dell'art. 5 della prima direttiva dell'11 maggio 1960, le disposizioni di tale 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».

Tale diritto non implica tuttavia che gli Stati membri possano mantenere o istituire ostacoli agli scambi, «tanto più che dispongono di altri mezzi per controllare e prevenire l'esportazione abusiva di capitali».

2. Il Governo italiano contesta l'affermazione della Commissione secondo cui i pagamenti effettuati prima della consegna delle merci rientrano tra le operazioni contemplate dall'art. 1 della prima direttiva sulla libera circolazione dei capitali.

Secondo il Governo italiano, «il pagamento anticipato del prezzo di compravendita di merci nella valuta dello Stato membro in cui risiede il creditore» non rientra, infatti, nell'area di operatività dell'art. 1 della direttiva in esame, in quanto, anzitutto, il pagamento del prezzo prima della consegna della merce non costituisce concessione di credito in senso tecnico ed, inoltre, la mancata previsione all'allegato I, lett. A, delle sole operazioni commerciali consente di affermare che i pagamenti che esse comportano sono già oggetto di una norma comunitaria di immediata attuazione (l'art. 106, n. 1, del Trattato CEE).

Anche qualora si dovesse ritenere che il pagamento anticipato del prezzo di compravendita di merci rientri nell'area di operatività dell'art. 1 della direttiva in esame, secondo il Governo italiano non vi sarebbe tuttavia contrasto tra la normativa contestata dalla Commissione e l'art. 1 della direttiva. Le misure previste dalla normativa contestata sono, infatti, indispensabili per impedire l'infrazione delle norme statali che impongono la rea-

lizzazione dell'operazione commerciale per la quale si è ottenuta la concessione di valuta. Certo, la Commissione contesta l'indispensabilità della misura prevista, affermando che gli Stati membri dispongono di altri mezzi per controllare e prevenire l'esportazione abusiva di capitali, ma essa non indica quali sono questi «altri mezzi».

D'altra parte, la direttiva in esame stabilisce essa stessa, all'art. 5, un'eccezione alla più estesa liberalizzazione della circolazione dei capitali, ammettendo l'adozione di misure indispensabili per impedire infrazioni alle leggi e ai regolamenti dello Stato e, secondo il Governo italiano, la normativa italiana in esame rientra nel suddetto ambito eccezionale. La legittimità comunitaria della misura adottata — «data la sua qualificazione astratta di indispensabilità» — è verificata non solo in base all'impossibilità di adozione di altre misure, ma anche in base alla mancanza di effettività di queste eventuali altre misure di natura penale, civile od amministrativa.

Il Governo italiano ritiene pertanto che la «misura indispensabile per impedire infrazioni alle leggi ed ai regolamenti» in tanto può raggiungere lo scopo, in quanto possa realizzarsi e che l'unico mezzo per garantire in via generale la realizzazione della misura «coincide necessariamente con un mezzo di garanzia reale o personale, aggiuntivo, della generica responsabilità del debitore eventuale».

3. Secondo il *Governo francese*, gli acquisti internazionali di merci possono avvenire sia con pagamenti esigibili prima della consegna, e in tal caso si tratta sempre di acconti, sia con pagamenti effettuati in contanti o alla consegna, e questi sono pagamenti puri e semplici, sia con pagamenti esigibili dopo la consegna, e si tratta allora di pagamenti accompagnati da crediti commerciali.

Dalle tre suddette ipotesi occorre distinguere i casi in cui i pagamenti avvengono in un momento diverso dalle date di esigibilità indicate nel contratto. In tal caso il pagamento avviene prima della scadenza prevista, e può trattarsi sia di un rimborso anticipato, sia di un comportamento speculativo, in quanto il debitore prevede un ribasso del corso della propria moneta; oppure esso avviene dopo la data di esigibilità, e può trattarsi sia di una proroga del previsto credito commerciale, sia di un comportamento speculativo consistente nel fatto che il fornitore conserva un credito nei confronti del cliente, senza riscuoterlo. Secondo il Governo francese, la presente causa non riguarda né l'uno, né l'altro caso.

Se il pagamento avviene prima della consegna e indipendentemente dagli usi relativi al pagamento d'acconti, l'operazione è, per il Governo francese, anomala. Essa non può infatti essere considerata né un rimborso anticipato di credito, né un credito commerciale. Un credito può essere soltanto finanziario e in tal senso esso non rientra nell'allegato I della prima direttiva del Consiglio per l'attuazione del Trattato. Il vincolo con l'operazione commerciale prevista da detto testo deve infatti consistere nel permettere il paga-

mento delle merci acquistate. Ora, il versamento dell'acconto non consente in nessun caso al venditore di procedere al «saldo della merce oggetto dell'operazione che determina il pagamento anticipato». Non si può quindi definirlo né concessione di credito, né rimborso di credito, non potendovi essere credito prima della consegna, in quanto il diritto del creditore nasce col trasferimento della proprietà e del possesso della merce.

Qualora sia accertato che un pagamento anticipato non è connesso ad un acquisto di merci o non è conforme agli usi, esso non può rientrare, secondo il Governo francese, nell'art. 106 del Trattato CEE e fruire quindi del regime liberale istituito per i versamenti relativi alle operazioni commerciali correnti dalle due direttive in esame. Un siffatto pagamento deve essere qualificato quale movimento di capitali, compreso nell'elenco allegato alle suddette direttive, conformemente all'art. 67 del Trattato. Ora, questi ultimi movimenti non hanno costituito oggetto di liberazione e possono quindi sempre essere sottoposti a restrizioni da parte degli Stati membri.

Infine, il Governo francese richiama l'attenzione della Corte sulla necessità di rimandare al diritto interno degli Stati membri al fine di distinguere i pagamenti «correnti» o «abituati» dai pagamenti

non conformi agli usi, e quindi a carattere speculativo, in quanto il carattere speculativo di un acconto non può essere interamente definito a priori. Esso si può presumere in base alle circostanze in cui si trova uno Stato membro; essendo queste circostanze soggette a variazioni, non è possibile stabilire in modo assoluto criteri temporali o quantitativi che consentano di distinguere in modo uniforme un pagamento abituale da un altro tipo di acconto. Perciò ci si deve riferire di volta in volta agli usi commerciali che regolano il commercio della merce considerata all'interno, nonché alle circostanze ed al contesto normativo propri dello Stato membro importatore.

IV — La fase orale del procedimento

La Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. Marengo, in qualità d'agente, il Governo della Repubblica italiana, rappresentato dal sig. Ferri, in qualità d'agente, ed il Governo della Repubblica francese, rappresentato dal sig. Carnelutti, in qualità d'agente, hanno svolto le loro difese orali e risposto ai quesiti loro rivolti dalla Corte, nell'udienza del 27 gennaio 1982.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 17 marzo 1982.

In diritto

- 1 Con atto depositato nella cancelleria della Corte il 24 aprile 1981, la Commissione delle Comunità europee ha proposto, a norma dell'art. 169 del Trattato CEE, un ricorso diretto a far dichiarare che, subordinando il paga-

mento anticipato delle merci destinate ad essere importate alla prestazione di una cauzione o di una fideiussione bancaria, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi imposti dal Trattato CEE.

- 2 La Commissione sostiene che la normativa italiana relativa ai pagamenti anticipati delle merci destinate ad essere importate costituisce trasgressione dell'art. 30 del Trattato e delle due direttive adottate dal Consiglio per l'attuazione dell'art. 67 del Trattato: 1^a direttiva dell'11 maggio 1960 (GU 43, 12 luglio 1960, pag. 92) completata e modificata dalla 2^a direttiva del 18 dicembre 1962 (GU 8, 22 gennaio 1963, pag. 62).
- 3 La normativa di qua è basata sull'art. 1 della legge italiana 20 luglio 1952, n. 1126, che stabilisce disposizioni complementari in materia monetaria e di commercio con l'estero (GU 206, 5 settembre 1952), il quale dispone che:

«I pagamenti anticipati delle merci da importare sono subordinati alle prestazioni di cauzione a favore dell'Ufficio italiano dei cambi da parte dell'importatore.

È altresì subordinata alla prestazione di cauzione, qualora questa non sia stata prestata a norma del comma precedente, nel caso in cui abbia luogo da parte della Banca d'Italia, o da parte delle banche da questa autorizzate a fungere da sue agenzie, la consegna all'importatore dei documenti idonei a conferire la disponibilità delle merci da importare.

La misura della cauzione è stabilita con decreto del Ministro per il commercio con l'estero.

La cauzione può essere sostituita da fideiussione bancaria».

- 4 Tale disposizione è stata completata dall'articolo unico della legge 2 aprile 1962, n. 162 (GU 111, 30 aprile 1962) che dispone:

«Il Ministro per il commercio con l'estero ha facoltà di stabilire con proprio decreto il limite massimo del valore delle merci da importare al di sotto del quale non è necessaria la cauzione o la fideiussione di cui ai commi precedenti».

- 5 Una circolare del Ministro per il commercio con l'estero n. V/206600/104 del 25 giugno 1976 precisa che la banca incaricata dell'operazione deve versare l'importo della cauzione su un conto corrente infruttifero, intestato all'importatore. Il conto è vincolato a favore dell'Ufficio italiano dei cambi.

- 6 Ai sensi dell'art. 3 del decreto ministeriale 7 agosto 1978 (GU 220, 8 agosto 1978) relativo alle norme concernenti i regolamenti valutari ed i rapporti finanziari con l'estero, la suddetta cauzione o fideiussione bancaria è stabilita nella misura del 5 % del controvalore in lire del pagamento da eseguire in via anticipata ed è richiesta attualmente per le importazioni di valore superiore a 10 milioni di lire.

- 7 Infine, a norma dell'art. 4 della summenzionata legge 20 luglio 1952, qualora non sia stata fornita la prova dell'avvenuta importazione nel termine stabilito — termine fissato a 30 giorni dal pagamento dal decreto ministeriale 20 gennaio 1973 (GU 19 del 23 gennaio 1973) e portato a 120 giorni dal decreto ministeriale 28 settembre 1980 (GU 267, 29 settembre 1980) — il Ministro per il commercio con l'estero incamera del tutto o in parte la cauzione o procede al ricupero coattivo della fideiussione bancaria a favore dell'erario.

- 8 Per «importazioni» le autorità italiane non intendono l'arrivo fisico delle merci nel territorio italiano, bensì l'immissione al consumo dei prodotti importati dopo l'adempimento delle formalità doganali all'uopo necessarie e, secondo la normativa italiana sui cambi, è considerato «anticipato» qualsiasi pagamento effettuato prima che l'acquirente abbia la disponibilità della merce per darle in Italia la destinazione prevista.

- 9 La Commissione, ritenendo che l'insieme della suddetta normativa costituisce una trasgressione dell'art. 30 del Trattato e delle direttive adottate dal Consiglio per l'applicazione dell'art. 67 sulla libera circolazione dei capitali, il 17 luglio 1980 inviava al Governo italiano una lettera con cui dava inizio alla procedura di cui all'art. 169, 1° comma, del Trattato CEE. Poiché il Governo italiano non rispondeva, il 28 gennaio 1981, la Commissione gli in-

viava un parere motivato. Il suddetto parere invitava la Repubblica italiana ad adottare entro un mese i provvedimenti necessari per conformarvisi. Poiché il Governo italiano non vi si conformava, il 23 aprile 1981 la Commissione ha proposto il presente ricorso. Con ordinanza 16 settembre 1981 è stato ammesso l'intervento del Governo francese a parziale sostegno del Governo italiano.

- 10 La Commissione considera la normativa italiana una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa, vietata dall'art. 30 del Trattato. A suo parere, tenuto conto del fatto che i pagamenti in via anticipata sono la norma nel commercio internazionale, l'obbligo di versare una cauzione su un conto corrente infruttifero o di costituire una fideiussione bancaria quando il prezzo delle merci importate in Italia viene corrisposto prima della loro immissione al consumo, unitamente all'obbligo di importare le merci stesse nel termine stabilito con decreto ministeriale ed alla perdita della cauzione se il termine non è rispettato, impongono all'importatore oneri particolari che non gravano gli scambi nazionali e che avrebbero pertanto effetto dissuasivo, spingendo gli operatori economici a realizzare le operazioni commerciali all'interno del paese.

- 11 La Commissione ricorda, inoltre, che la propria direttiva 22 dicembre 1969, n. 70/50 — basata sull'art. 33, n. 7 — relativa alla soppressione delle misure d'effetto equivalente a restrizioni quantitative non contemplate da altre disposizioni prese in virtù del Trattato CEE (GU L 13, 19 gennaio 1970, pag. 29), definisce misure d'effetto equivalente a restrizioni quantitative quelle che rendono le importazioni più difficili od onerose dello smercio dei prodotti nazionali ed in particolare quelle che «subordinano l'importazione al deposito di una cauzione o di un acconto» (art. 2, n. 3. lett. i).

- 12 Per quanto riguarda la censura di trasgressione delle direttive sulla libera circolazione dei capitali, la Commissione sostiene che l'art. 1 della prima direttiva ha liberalizzato i movimenti di capitali di cui all'allegato I, elenco A. In questo elenco, tenuto conto delle modifiche apportate dalla seconda direttiva, si legge:

«concessione o rimborso di crediti a fronte di operazioni commerciali alle quali partecipino un residente a breve e a medio termine».

- 13 Ora, i pagamenti effettuati prima della consegna della merce rientrerebbero nelle suddette operazioni, incondizionatamente liberalizzate; la normativa italiana che le renderebbe più difficili sarebbe quindi incompatibile con l'obbligo di liberalizzazione.
- 14 Il Governo italiano adduce molti argomenti contro queste censure. Esso sostiene anzitutto che la normativa de qua non rientra nell'art. 30, ma negli artt. 104 e 106, n. 2. Esso deduce poi che la normativa, anche se dovesse rientrare nell'art. 30, sarebbe comunque giustificata a norma dell'art. 36.
- 15 In primo luogo, secondo il Governo italiano, la normativa de qua ha carattere esclusivamente valutario. Il termine stabilito e la cauzione o la fidejussione bancaria prescritte dalla stessa avrebbero il solo scopo di evitare operazioni speculative contro la moneta nazionale e lo squilibrio della bilancia dei pagamenti. Tali provvedimenti sfuggirebbero quindi al divieto dell'art. 30 e rientrerebbero nell'art. 104 del Trattato, a norma del quale «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».
- 16 La portata della disposizione invocata dal Governo italiano va valutata alla luce del capo relativo alla bilancia dei pagamenti, considerato nel suo complesso. Nell'ambito di detto capo, l'art. 104 si limita ad indicare gli scopi generali della politica economica che gli Stati membri devono seguire in quanto appartenenti alla Comunità. Non lo si può quindi invocare al fine di derogare ad altre disposizioni del Trattato.
- 17 Occorre altresì rilevare che gli artt. 108 e 109 del Trattato contemplano specifiche procedure di consultazione, di concorso reciproco e, occorrendo, misure di salvaguardia per ovviare alle difficoltà nella bilancia dei pagamenti. In tal caso, tuttavia, si tratta di procedure comunitarie che escludono l'inter-

vento unilaterale degli Stati membri, salvo a titolo conservativo ed in ipotesi che non si è sostenuto ricorressero nella fattispecie. Ciò nonostante, gli Stati membri restano liberi di usare tutti i mezzi per assicurarsi che i pagamenti all'estero riguardino solo operazioni effettivamente compiute, ma sempre purché tali mezzi non ostacolino la libertà degli scambi intracomunitari qual è definita dal Trattato.

- 18 Ne consegue che va respinta la tesi del Governo italiano secondo cui l'art. 104 consentirebbe da solo di derogare all'art. 30 del Trattato.
- 19 All'udienza il Governo italiano ha esposto una seconda tesi sostenendo che i provvedimenti italiani de quibus potrebbero rientrare negli artt. 30 e 36 solo «per analogia» poiché, a suo parere, tali provvedimenti rientrano fra le modalità di esecuzione di un'operazione economica connessa all'importazione e costituiscono, non già delle restrizioni quantitative, ma delle restrizioni di pagamento che ricadono sotto l'art. 106, n. 2, il quale dispone:

«Nella misura in cui gli scambi di merci e di servizi e i movimenti di capitale sono limitati unicamente da restrizioni sui relativi pagamenti, sono per analogia applicate, ai fini della graduale soppressione di tali restrizioni, le disposizioni dei capi che trattano dell'abolizione delle restrizioni quantitative, della liberalizzazione dei servizi e della libera circolazione dei capitali».

- 20 Il Governo italiano, dalla lettera del surriportato articolo ed in particolare dalla frase «sono per analogia applicate», trae la conseguenza che l'art. 36 va interpretato non in senso restrittivo secondo la consueta giurisprudenza della Corte in questo campo, ma, al di là della lettera, tenendo conto dell'interesse specifico dello Stato, legato alla difesa della sua moneta e all'equilibrio della sua bilancia dei pagamenti, scopi che restano di competenza degli Stati membri a norma dell'art. 104 del Trattato.
- 21 La tesi del Governo italiano non corrisponde alla funzione dell'art. 106 nel sistema del Trattato. Ai sensi dei nn. 1 e 2 di detto articolo, gli Stati membri si impegnano ad autorizzare, al più tardi allo scadere del periodo transitorio,

i pagamenti relativi agli scambi di merci; essi si prefiggono in tal modo di garantire la libera circolazione effettiva delle merci, autorizzando tutti i trasferimenti monetari all'uopo necessari. Il n. 2, che riguarda soprattutto il periodo transitorio, dispone che la liberalizzazione dei pagamenti deve seguire il medesimo ritmo della liberalizzazione degli scambi di merci ed in modo parallelo. Questa disposizione, dato che ha il solo scopo di trasferire nel settore dei pagamenti, tra l'altro, i principi relativi alla soppressione delle restrizioni quantitative, qualora gli scambi di merci siano limitati unicamente da restrizioni dei relativi pagamenti, non consente di imporre condizioni restrittive ai pagamenti liberalizzati a norma del n.1.

- 22 Ne consegue che la normativa italiana de qua non rientra nell'art. 106, n. 2.
- 23 Ciò premesso, è opportuno accertare se le disposizioni della normativa di cui è causa siano contrarie all'art. 30.
- 24 Come la Corte ha più volte affermato, per ricadere sotto il divieto di qualsiasi misura di effetto equivalente alle restrizioni quantitative all'importazione di cui all'art. 30, è sufficiente che i provvedimenti in questione siano idonei ad ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi tra Stati membri.
- 25 Va rilevato che i provvedimenti de quibus, sebbene adottati al fine di lottare contro la speculazione monetaria, non costituiscono una normativa specifica per raggiungere tale scopo, ma una normativa globale che riguarda il complesso degli scambi intracomunitari, i cui pagamenti vengono effettuati in via anticipata. Il Governo italiano, infatti, includendovi i pagamenti mediante titoli di credito, formula finanziaria di uso corrente per l'importazione di merci in taluni settori commerciali, ha di mira una forma di pagamento usata abitualmente nel commercio internazionale. I provvedimenti de quibus non colpiscono quindi solo le operazioni a fine speculativo, ma anche le operazioni commerciali correnti e pertanto, in quanto rendono le importazioni più difficili o più onerose degli scambi interni, hanno effetti restrittivi per la libera circolazione delle merci. Per questi motivi e in quanto sortisce i suddetti effetti, la normativa de qua è contraria all'art. 30.

- 26 Il Governo italiano sostiene inoltre che la normativa di cui è causa, anche se fosse contraria all'art. 30 sarebbe tuttavia giustificata, a norma dell'art. 36, da ragioni d'ordine pubblico. I provvedimenti adottati avrebbero, infatti, lo scopo di proteggere un interesse fondamentale dello Stato, la difesa della moneta, che sarebbe minacciato se i provvedimenti de quibus non sussistessero.
- 27 Va ricordato che, secondo una giurisprudenza costante, l'art. 36 deve essere interpretato in senso stretto e che le eccezioni che esso enumera non possono essere estese a casi diversi da quelli limitativamente previsti e, inoltre, che l'art. 36 si riferisce ad ipotesi di carattere non economico.
- 28 La normativa italiana di cui è causa costituisce quindi una misura d'effetto equivalente ai sensi dell'art. 30 del Trattato poiché impone a tutti gli importatori di prodotti da altri Stati membri di costituire una cauzione o una fideiussione bancaria pari al 5 % del valore delle merci quando il pagamento viene effettuato in anticipo, in quanto l'espressione «pagamenti anticipati» non si riferisce solo ai pagamenti a fine speculativo, ma anche a quelli consueti e correnti nel campo degli scambi intracomunitari.
- 29 La Repubblica italiana è quindi venuta meno agli obblighi imposti da detto articolo.
- 30 Poiché la normativa italiana de qua è contraria all'art. 30 del Trattato, non è necessario esaminare la sua eventuale conformità alle due direttive adottate dal Consiglio per l'applicazione dell'art. 67 sulla libera circolazione dei capitali.

Sulle spese

- 31 A norma dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda.
- 32 Nella fattispecie, il Governo italiano è rimasto soccombente sui punti principali e le spese vanno quindi poste a suo carico, ad eccezione di quelle causate dall'intervento, che restano a carico del Governo francese.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

- 1° Imponendo a tutti gli importatori di prodotti da altri Stati membri di costituire una cauzione o una fideiussione bancaria pari al 5 % del valore delle merci quando il pagamento viene effettuato in anticipo in quanto l'espressione «pagamenti anticipati» non si riferisce solo ai pagamenti a fine speculativo, ma anche a quelli consueti e correnti nel campo degli scambi intracomunitari, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi imposti dagli artt. 30 e 36 del Trattato.
- 2° Il Governo italiano è condannato alle spese, ad eccezione di quelle causate dall'intervento.
- 3° Il Governo francese sopporterà le proprie spese.

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

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo, il 9 giugno 1982.

Per il cancelliere
J. A. Pompe
cancelliere aggiunto

Il presidente
J. Mertens de Wilmars