

SENTENZA DELLA CORTE
14 dicembre 1995 *

Nei procedimenti riuniti C-163/94, C-165/94 e C-250/94,

aventi ad oggetto le domande di pronuncia pregiudiziale proposte alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CE, dal Juzgado Central de lo Penal de la Audiencia Nacional (Spagna) nei procedimenti penali dinanzi ad esso pendenti contro

Lucas Emilio Sanz de Lera,

Raimundo Díaz Jiménez,

Figen Kapanoglu,

domande vertenti sull'interpretazione degli artt. 73 B, 73 C, n. 1, e 73 D, n. 1, lett. b), del Trattato CE,

LA CORTE,

composta dai signori G. C. Rodríguez Iglesias, presidente, C. N. Kakouris e G. Hirsch, presidenti di sezione, G. F. Mancini, F. A. Schockweiler, P. J. G. Kapteyn (relatore), C. Gulmann, J. L. Murray, P. Jann, H. Ragnemalm e L. Sevón, giudici,

* Lingua processuale: lo spagnolo.

avvocato generale: G. Tesauro

cancelliere: signora D. Louterman-Hubeau, amministratore principale

viste le osservazioni scritte presentate:

- per il Ministerio Fiscal (causa C-250/94), dal signor Florentino Orti Ponte, Fiscal de la Audiencia Nacional;
- per il governo spagnolo, dai signori Alberto José Navarro González, direttore generale del coordinamento giuridico e istituzionale comunitario, e Miguel Bravo-Ferrer Delgado, Abogado del Estado del servizio del contenzioso comunitario, in qualità di agenti;
- per il governo belga (cause C-163/94 e C-165/94), dal signor Jan Devadder, direttore amministrativo presso il servizio giuridico del ministero degli Affari esteri, in qualità di agente;
- per il governo francese, dalle signore Edwige Belliard, direttore aggiunto presso la direzione affari giuridici del ministero degli Affari esteri, Catherine de Salins, vicedirettore presso la medesima direzione, e dal signor Philippe Martinet, segretario degli affari esteri presso la stessa direzione, in qualità di agenti;
- per il governo portoghese (cause C-163/94 e C-165/94), dai signori Luis Fernandes, direttore dei servizi giuridici della direzione generale degli affari comunitari presso il ministero degli Affari esteri, e Jorge Santos, consulente presso il dipartimento dei servizi giuridici della banca del Portogallo, in qualità di agenti;
- per la Commissione delle Comunità europee, dalle signore Blanca Rodríguez Galindo e Hélène Michard, membri del servizio giuridico, in qualità di agenti,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali del governo spagnolo, rappresentato dal signor Miguel Bravo-Ferrer Delgado, e della Commissione, rappresentata dalla signora Blanca Rodríguez Galindo, all'udienza dell'11 luglio 1995,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 19 settembre 1995,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con ordinanze 24 maggio, 26 maggio e 1° luglio 1994, pervenute in cancelleria, rispettivamente, il 16 giugno, il 17 giugno e il 13 settembre seguenti, l'Audiencia Nacional ha sottoposto alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CE, alcune questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione degli artt. 73 B, 73 C, n. 1, e 73 D, n. 1, lett. b), del Trattato CE.
- 2 Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di tre procedimenti penali. Per quanto concerne la causa C-163/94, il signor Sanz de Lera, cittadino spagnolo residente in Spagna, veniva sottoposto ad accertamenti in Francia mentre, il 27 ottobre 1993, si dirigeva, alla guida del proprio autoveicolo, verso Ginevra (Svizzera). Benché avesse affermato di non aver nulla da dichiarare, i funzionari francesi procedevano all'ispezione del suo autoveicolo, dove scoprivano 19 600 000 pesete spagnole (PTA) in biglietti di banca.
- 3 In merito alla causa C-165/94, il signor Díaz Jiménez, cittadino spagnolo residente in Gran Bretagna, il 28 ottobre 1993 si trovava all'aeroporto di Madrid-Barajas per imbarcarsi a bordo di un aereo diretto a Zurigo (Svizzera), con coincidenza a Lon-

dra. Durante un controllo di sicurezza alle partenze dei voli internazionali, nella sua borsa a mano veniva trovata la somma di 30 250 000 PTA in biglietti di banca.

4 Infine, per quel che riguarda la causa C-250/94, la signora Kapanoglu, di cittadinanza turca e residente in Spagna, veniva arrestata il 10 maggio 1993 all'aeroporto di Madrid-Barajas da alcuni funzionari di polizia mentre si stava imbarcando sul volo diretto ad Istanbul (Turchia), essendo stata trovata in possesso di una somma pari a 11 998 000 PTA in biglietti di banca.

5 Poiché presso le autorità spagnole non era stata richiesta nessuna autorizzazione per l'esportazione di dette somme, dinanzi alla magistratura penale spagnola venivano avviati i rispettivi procedimenti penali nei confronti dei tre imputati.

6 Ai sensi dell'art. 4, n. 1, del Real Decreto 20 dicembre 1991, n. 1816, relativo alle transazioni economiche con l'estero, l'esportazione, in particolare, di monete metalliche, di biglietti di banca e di assegni bancari al portatore, compilati in pesete o in valuta straniera, è subordinata ad una dichiarazione preliminare se l'importo è superiore a 1 000 000 di PTA per persona e per viaggio e ad un'autorizzazione amministrativa preliminare se l'importo supera i 5 000 000 di PTA per persona e per viaggio.

7 Il dettato dell'art. 4, n. 1, di detto decreto è stato modificato dal Real Decreto 15 gennaio 1993, n. 42, il quale costituisce, secondo il giudice a quo, un mero perfezionamento tecnico.

8 Il giudice a quo ritiene che la validità dell'art. 4, n. 1, del Real Decreto n. 1816 costituisca, alla luce del diritto comunitario, una questione preliminare all'accertamento eventuale dell'infrazione penale di cui alla legge 10 dicembre 1979, n. 40, sul

regime giuridico del controllo dei cambi, modificata dalla legge organica 16 agosto 1983, n. 10.

- 9 Esso sottolinea inoltre che, a differenza delle cause riunite *Bordessa e a.* (sentenza 23 gennaio 1995, cause riunite C-358/93 e C-416/93, Racc. pag. I-361), che avevano ad oggetto esportazioni di capitali tra Stati membri, nella fattispecie si tratta di un movimento di capitali tra uno Stato membro e un paese terzo. Il giudice a quo fa tuttavia richiamo all'entrata in vigore, dal 1° gennaio 1994, dell'art. 73 B del Trattato, che disciplina anche i movimenti di capitali tra Stati membri e paesi terzi.
- 10 È opportuno ricordare al riguardo che nella sentenza *Bordessa e a.*, citata, la Corte ha dichiarato che gli artt. 1 e 4 della direttiva del Consiglio 24 giugno 1988, 88/361/CEE, per l'attuazione dell'articolo 67 del Trattato (GU L 178, pag. 5), ostano a che l'esportazione di monete, biglietti di banca ovvero assegni al portatore sia subordinata ad un'autorizzazione previa, ma non ostano invece a che tale operazione sia subordinata a una dichiarazione previa.
- 11 Ciò posto, il giudice a quo ha disposto la sospensione del procedimento ed ha sottoposto alla Corte, per quanto concerne le tre cause, le seguenti questioni pregiudiziali:
- «1) Se la disciplina di uno Stato membro che subordina l'esportazione di monete, biglietti di banca o assegni al portatore alla stesura di una dichiarazione preliminare qualora la somma trasportata sia superiore a 1 000 000 di PTA e al conseguimento di un'autorizzazione amministrativa preliminare se superiore a 5 000 000 di PTA, comminando per l'inosservanza di dette disposizioni sanzioni penali che possono comportare pene detentive, sia compatibile con il combinato disposto degli artt. 73 B, nn. 1 e 2, 73 C, n. 1, e 73 D, n. 1, lett. b), del Trattato che istituisce la Comunità europea.

- 2) In caso di soluzione negativa alla prima questione, se le norme di cui all'art. 73 B del Trattato possano venir invocate nei confronti dello Stato spagnolo dinanzi ai giudici nazionali, o da questi venir applicate d'ufficio, e determinare la disapplicazione delle norme nazionali di orientamento opposto».
- 12 Con ordinanza del presidente 27 giugno 1994, ai sensi dell'art. 43 del regolamento di procedura, le cause C-163/94 e C-165/94 sono state riunite ai fini delle fasi scritta e orale e della sentenza. Con ordinanza del presidente 6 giugno 1995, le cause riunite C-163/94 e C-165/94 nonché la causa C-250/94 sono state riunite ai fini della fase orale e della sentenza.
- 13 Poiché i fatti di cui alle tre cause si sono verificati anteriormente sia al 1° novembre 1993, data di entrata in vigore del Trattato sull'Unione europea, sia al 1° gennaio 1994, data di entrata in vigore delle disposizioni di cui il giudice a quo chiede l'interpretazione, il governo francese ha manifestato dubbi in merito alla loro applicabilità ai fatti di cui ai tre procedimenti. Esso ritiene che solo le disposizioni di cui alla direttiva 88/361 siano rilevanti nella fattispecie.
- 14 Dall'ordinanza di rinvio discende tuttavia che il giudice nazionale ha ritenuto necessario il rinvio alla Corte per l'interpretazione degli artt. da 73 B a 73 D del Trattato in quanto il principio della retroattività della legge penale più favorevole al reo, riconosciuto dal suo diritto nazionale, renderebbe inapplicabili le disposizioni nazionali vigenti all'atto della commissione delle infrazioni penali qualora dette disposizioni si rivellassero incompatibili con gli artt. da 73 B a 73 D.
- 15 Occorre pertanto risolvere le questioni sollevate, in quanto spetta al giudice nazionale valutare sia la necessità di una decisione pregiudiziale ai fini della pronuncia della sua sentenza sia la rilevanza delle questioni da esso sottoposte alla Corte.

Sulla prima questione

- 16 Con tale questione il giudice nazionale domanda, in sostanza, se gli artt. 73 B, nn. 1 e 2, 73 C, n. 1, e 73 D, n. 1, lett. b), del Trattato ostino a una normativa che subordina qualsiasi esportazione di monete, biglietti di banca ovvero assegni al portatore ad un'autorizzazione o a una dichiarazione previa e che prevede sanzioni penali in caso di violazione di detti obblighi.
- 17 Per quanto concerne anzitutto l'art. 73 B, n. 2, del Trattato, occorre osservare che, come risulta dalle ordinanze di rinvio, le esportazioni di biglietti di banca di cui trattasi non corrispondono a pagamenti effettuati a fronte di scambi di merci o di prestazioni di servizi. Di conseguenza, detti trasferimenti non possono essere considerati pagamenti ai sensi dell'art. 73 B, n. 2.
- 18 Occorre pertanto esaminare la disciplina rilevante nella presente fattispecie solo alla luce degli artt. 73 B, n. 1, 73 D, n. 1, lett. b), e 73 C, n. 1, del Trattato.

Sugli artt. 73 B, n. 1, e 73 D, n. 1, lett. b)

- 19 Va anzitutto rilevato che l'art. 73 B, n. 1, del Trattato ha attuato la liberalizzazione dei capitali tra Stati membri e tra Stati membri e paesi terzi. Esso dispone a tal fine che, nell'ambito delle disposizioni previste dal capo 4 del Trattato, intitolato «Capitali e pagamenti», sono vietate tutte le restrizioni ai movimenti di capitali tra Stati membri, nonché tra Stati membri e paesi terzi.

- 20 Occorre poi precisare che, in forza dell'art. 73 D, n. 1, lett. b), del Trattato, le disposizioni dell'art. 73 B, n. 1, non pregiudicano il diritto degli Stati membri «di prendere tutte le misure necessarie per impedire le violazioni della legislazione e delle regolamentazioni nazionali, in particolare nel settore fiscale e in quello della vigilanza prudenziale sulle istituzioni finanziarie, o di stabilire procedure per la dichiarazione dei movimenti di capitali a scopo di informazione amministrativa o statistica, o di adottare misure giustificate da motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza».
- 21 Ai sensi dell'art. 73 D, n. 3, del Trattato, dette misure e procedure «non devono costituire un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al libero movimento dei capitali (...) di cui all'articolo 73 B».
- 22 Dalla sentenza *Bordessa e a.*, citata, punti 21 e 22, discende che anche l'art. 73 D, n. 1, lett. b), ricomprende i provvedimenti necessari per impedire talune infrazioni, autorizzati dall'art. 4, n. 1, della direttiva, segnatamente l'efficacia dei controlli fiscali nonché la lotta contro attività illecite come l'evasione fiscale, il riciclaggio del denaro, il traffico degli stupefacenti e il terrorismo.
- 23 Occorre accertare pertanto se l'imposizione di un'autorizzazione o di una dichiarazione preventiva all'esportazione di monete, biglietti di banca o assegni al portatore sia necessaria alla tutela degli scopi perseguiti e se detti scopi non possano essere conseguiti con provvedimenti meno restrittivi della libera circolazione dei capitali.
- 24 Come la Corte ha già constatato in occasione della sentenza *Bordessa e a.*, citata, punto 24, l'autorizzazione sospende le esportazioni di valuta e le condiziona di volta in volta all'assenso dell'amministrazione, che deve essere sollecitato con un'apposita domanda.

- 25 Tale requisito porta quindi ad assoggettare l'esercizio della libera circolazione dei capitali alla discrezionalità dell'amministrazione vanificando pertanto la detta libertà (v. sentenze *Bordessa e a.*, citata, punto 25, e 31 gennaio 1984, cause riunite 286/82 e 26/83, *Luisi e Carbone*, Racc. pag. 377, punto 34).
- 26 Tuttavia, la restrizione alla libera circolazione dei capitali derivante da detta prescrizione potrebbe essere eliminata senza con ciò nuocere all'efficacia degli scopi perseguiti da detta disciplina.
- 27 Infatti, come giustamente sottolineato dalla Commissione, basterebbe istituire un sistema di dichiarazione adeguato, che renda manifesta la natura dell'operazione progettata e l'identità del dichiarante e che obblighi le autorità competenti a svolgere un rapido esame della dichiarazione, consentendo loro eventualmente sia di effettuare in tempo utile le indagini che si rivelassero indispensabili per determinare se ci si trovi in presenza di un movimento illecito di capitali, sia di infliggere le sanzioni necessarie in caso di violazione della normativa nazionale.
- 28 In tal modo, diversamente dall'autorizzazione previa, un tale sistema di dichiarazione non sospenderebbe l'operazione di cui trattasi, consentendo nondimeno alle autorità nazionali di compiere un controllo effettivo, a fini di tutela dell'ordine pubblico, per impedire le violazioni della legislazione e delle regolamentazioni nazionali.
- 29 Per quanto concerne gli argomenti del governo spagnolo, secondo il quale solo un sistema di autorizzazione consentirebbe di determinare il carattere penale di un'infrazione e di infliggere sanzioni della medesima natura, occorre rilevare che considerazioni di tal genere non possono comunque essere tali da giustificare il mantenimento di provvedimenti incompatibili con il diritto comunitario.

- 30 Da quanto precede discende che gli artt. 73 B, n. 1, e 73 D, n. 1, lett. b), del Trattato ostano a una normativa che subordina l'esportazione di monete, biglietti di banca ovvero assegni al portatore ad un'autorizzazione previa, ma non ostano invece a che tale operazione sia subordinata a una dichiarazione previa.

Sull'art. 73 C, n. 1, del Trattato CE

- 31 Occorre poi valutare se una normativa nazionale quale quella di cui trattasi rientri nel campo di applicazione dell'art. 73 C, n. 1, del Trattato, il quale ha il seguente tenore: «Le disposizioni di cui all'articolo 73 B lasciano impregiudicata l'applicazione ai paesi terzi di qualunque restrizione in vigore alla data del 31 dicembre 1993 in virtù delle legislazioni nazionali o della legislazione comunitaria per quanto concerne i movimenti di capitali provenienti da paesi terzi o ad essi diretti, che implicino investimenti diretti, inclusi gli investimenti in proprietà immobiliari, lo stabilimento, la prestazione di servizi finanziari o l'ammissione di valori mobiliari nei mercati finanziari».
- 32 Occorre osservare in merito, anzitutto, che una normativa quale quella di cui trattasi si applica alle esportazioni di monete, biglietti di banca o assegni al portatore.
- 33 Ebbene, l'esportazione materiale di mezzi di pagamento non può essere di per sé considerata un movimento di capitali che implichi investimenti diretti, inclusi gli investimenti in proprietà immobiliari, lo stabilimento, la prestazione di servizi finanziari o l'ammissione di valori mobiliari nei mercati finanziari.
- 34 Tale constatazione è del resto corroborata dalla nomenclatura dei movimenti di capitali, di cui all'allegato I alla direttiva 88/361, che classifica i trasferimenti di mezzi di pagamento nella categoria «Importazione ed esportazione materiali di

valori» (categoria XII), mentre le operazioni elencate nell'art. 73 C, n. 1, del Trattato rientrano in altre categorie di detta nomenclatura.

- 35 Una disciplina quale quella di cui trattasi si applica inoltre in modo generale a tutte le esportazioni di monete, biglietti di banca o assegni al portatore, ivi comprese quelle che non implicano investimenti diretti nei paesi terzi, inclusi gli investimenti in proprietà immobiliari, lo stabilimento, la prestazione di servizi finanziari o l'ammissione di valori mobiliari nei mercati.
- 36 Da quanto esposto discende che una normativa nazionale, quale quella di cui trattasi nella presente fattispecie, non rientra nel campo di applicazione dell'art. 73 C, n. 1, del Trattato.
- 37 Tuttavia, dato che l'art. 73 C del Trattato, in presenza dei presupposti ivi elencati e malgrado il divieto enunciato dall'art. 73 B, n. 1, autorizza talune restrizioni ai movimenti di capitali tra Stati membri e paesi terzi, gli Stati membri hanno il diritto di verificare la natura e l'autenticità delle operazioni o dei movimenti di cui trattasi, per accertare che trasferimenti di tal genere non siano utilizzati in funzione di movimenti di capitali sottoposti specificamente a restrizioni autorizzate dall'art. 73 C (v., in tal senso, sentenza Luisi e Carbone, citata, punti 31 e 33).
- 38 Occorre rilevare al riguardo che una dichiarazione previa, che contenga informazioni utili sulla natura dell'operazione progettata nonché sull'identità del dichiarante, consentirebbe agli Stati membri di verificare l'uso effettivo dei mezzi di pagamento esportati verso i paesi terzi senza ostacolare i movimenti di capitali

liberalizzati e di assicurare, in tal modo, il rispetto delle eventuali restrizioni ai movimenti di capitali autorizzate dall'art. 73 C del Trattato.

- 39 Ne consegue che occorre risolvere la prima questione dichiarando che gli artt. 73 B, n. 1, e 73 D, n. 1, lett. b), del Trattato ostano a una normativa nazionale che subordina, in via generale, l'esportazione di monete, biglietti di banca ovvero assegni al portatore ad un'autorizzazione previa, ma non ostano, invece, a che tale operazione sia subordinata a una dichiarazione previa. Una disciplina del genere non rientra nel campo di applicazione dell'art. 73 C, n. 1, del Trattato.

Sulla seconda questione

- 40 Con tale questione il giudice nazionale desidera sapere se le disposizioni di cui all'art. 73 B, n. 1, del Trattato possano essere invocate dinanzi al giudice nazionale e determinare l'inapplicabilità delle norme nazionali in contrasto con esse.
- 41 Occorre rilevare prima di tutto che il disposto dell'art. 73 B, n. 1, del Trattato enuncia un divieto chiaro e incondizionato, che non necessita di provvedimenti di attuazione.
- 42 È bene poi sottolineare che l'uso, nell'art. 73 B, dei termini «nell'ambito delle disposizioni previste dal presente capo» fa rinvio a tutto il capo in cui tale norma si trova inserita. Essa dev'essere pertanto interpretata in tale cornice.

- 43 Occorre constatare al riguardo che l'applicazione della riserva di cui all'art. 73 D, n. 1, lett. b), del Trattato è soggetta a controllo in sede giurisdizionale, cosicché la facoltà di uno Stato membro di avvalersene non osta a che le disposizioni di cui all'art. 73 B, n. 1, del Trattato, che sanciscono il principio della libera circolazione tra Stati membri e tra Stati membri e paesi terzi, conferiscano ai privati diritti che essi possono far valere in giudizio e che i giudici nazionali devono tutelare.
- 44 In merito all'eccezione di cui all'art. 73 C, n. 1, del Trattato, riguardante l'applicazione ai paesi terzi di qualsiasi restrizione in vigore alla data del 31 dicembre 1993 in virtù delle legislazioni nazionali o della legislazione comunitaria per quanto concerne i movimenti di capitali ivi elencati, provenienti da paesi terzi o ad essi diretti, occorre constatare che essa è formulata in modo preciso, tale da non concedere agli Stati membri o al legislatore comunitario nessun margine di discrezionalità in merito sia alla data di vigenza delle restrizioni ammesse sia alle categorie di movimenti di capitali che possono essere oggetto delle restrizioni stesse.
- 45 Occorre aggiungere che il potere di adottare provvedimenti attribuito al Consiglio dall'art. 73 C, n. 2, del Trattato verte unicamente sulle categorie di movimenti di capitali provenienti da paesi terzi o ad essi diretti ivi elencate.
- 46 L'adozione di dette misure non costituisce nemmeno un presupposto necessario per l'attuazione del divieto di cui all'art. 73 B, n. 1, del Trattato, nel caso in cui quest'ultimo concerna restrizioni che non rientrano nel campo di applicazione dell'art. 73 C, n. 1, del Trattato.

- 47 Ne discende che detta eccezione non può ostare a che l'art. 73 B, n. 1, del Trattato attribuisca ai privati diritti che essi possono far valere in giudizio.
- 48 Conseguentemente, occorre risolvere la seconda questione dichiarando che il combinato disposto degli artt. 73 B, n. 1, 73 C e 73 D, n. 1, lett. b), del Trattato può essere invocato dinanzi al giudice nazionale e determinare l'inapplicabilità delle norme nazionali in contrasto con esso.

Sulle spese

- 49 Le spese sostenute dai governi spagnolo, belga, francese, portoghese e dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nelle cause principali il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunciandosi sulle questioni sottoposte dal Juzgado Central de lo Penal de la Audiencia Nacional con ordinanze 24 maggio, 26 maggio e 1° luglio 1994, dichiara:

- 1) Gli artt. 73 B, n. 1, e 73 D, n. 1, lett. b), del Trattato CE ostano a una normativa nazionale che subordina, in via generale, l'esportazione di monete, biglietti di banca ovvero assegni al portatore ad un'autorizzazione previa,

ma non ostano, invece, a che tale operazione sia subordinata a una dichiarazione previa. Una disciplina del genere non rientra nel campo di applicazione dell'art. 73 C, n. 1, del Trattato.

2) Il combinato disposto degli artt. 73 B, n. 1, 73 C e 73 D, n. 1, lett. b), del Trattato può essere invocato dinanzi al giudice nazionale e determinare l'inapplicabilità delle norme nazionali in contrasto con esso.

Rodríguez Iglesias

Kakouris

Hirsch

Mancini

Schockweiler

Kapteyn

Gulmann

Murray

Jann

Ragnemalm

Sevón

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 14 dicembre 1995.

Il cancelliere

Il presidente

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias