SENTENZA DELLA CORTE (quarta sezione)
24 giugno 1986 *

Nel procedimento 157/85,

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, dal pretore di Genova nella causa dinanzi ad esso pendente

Luigi Brugnoni e Roberto Ruffinengo

e

Cassa di risparmio di Genova e Imperia,

domanda vertente sull'interpretazione degli artt. 67, 68, 73 e 108, n. 3, del trattato, della prima direttiva del Consiglio 11 maggio 1960 per l'attuazione dell'art. 67 del trattato (GU del 12.7.1960, pag. 921), e della seconda direttiva del Consiglio 18 dicembre 1962, che completa e modifica la prima direttiva (GU del 22.1.1963, pag. 62), al fine di consentire al giudice a quo di pronunciarsi sulla compatibilità col diritto comunitario di talune disposizioni della normativa valutaria italiana,

LA CORTE (quarta sezione),

composta dai signori K. Bahlmann, presidente di sezione, T. Koopmans, G. Bosco, T. F. O'Higgins e F. Schockweiler, giudici,

avvocato generale: M. Darmon
cancelliere: H. A. Rühl, amministratore principale

viste le osservazioni presentate:

— per i sigg. L. Brugnoni e R. Ruffinengo, attori nella causa principale, dagli avv.ti G. Conte e G. M. Giacomini, del foro di Genova,

* Lingua processuale: l'italiano.

— per la Cassa di risparmio di Genova e Imperia, convenuta nella causa principale, dall'avv. P. Musante, del foro di Genova,

— per il governo della Repubblica italiana, dall'avvocato dello stato Marcello Conti, in qualità di agente,

— per la Commissione delle Comunità europee, dal sig. Guido Berardis, membro del suo servizio giuridico, in qualità di agente,

viste le conclusioni dell'avvocato generale presentate all'udienza del 7 maggio 1986,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

(Parte « In fatto » non riprodotta)

In diritto

1 Con ordinanza 16 maggio 1985, pervenuta in cancelleria il 23 maggio seguente, il pretore di Genova ha sottoposto a questa Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, tre questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione degli artt. 67, 68, 73 e 108 del trattato e delle due prime direttive del Consiglio, dell'11 maggio 1960 e, rispettivamente, del 18 dicembre 1962, per l'attuazione dell'art. 67 del trattato (GU 1960, pag. 921, e GU 1963, pag. 62), onde potersi pronunziare sulla compatibilità di talune disposizioni della normativa valutaria italiana col diritto comunitario.

2 Dette questioni sono state sollevate nell'ambito di una controversia relativa all'acquisto di titoli esteri da parte del sig. Brugnoni, cittadino italiano residente in Italia. Nel novembre 1984, il Brugnoni, tramite il proprio mandatario speciale sig. Ruffinengo, ordinava alla Cassa di risparmio di Genova e Imperia di acquistare obbligazioni emesse dalla Comunità europea del carbone e dell'acciaio e quotate in una borsa valori estera per il controvalore di 5 000 DM. La Cassa di risparmio ottemperava all'ordine e depositava le obbligazioni presso la Deutsche Bank di Francoforte, per conto del Brugnoni e del Ruffinengo, ai quali addebitava diritti di

custodia. Inoltre essa addebitava loro una somma ammontante al 50% del controvalore in LIT dei titoli — percentuale in seguito ridotta al 30% — come cauzione ai sensi della normativa valutaria italiana. Il Brugnoni e il Ruffinengo citavano la Cassa di risparmio dinanzi al pretore di Genova chiedendo la condanna della stessa alla consegna dei titoli ed alla restituzione del deposito cauzionale e dei diritti di custodia.

3 Gli attori nella causa principale non negavano che la banca avesse agito conformemente alla normativa italiana. Questa prescrive in effetti modalità speciali relativamente all'acquisto e alla detenzione di titoli esteri. L'art. 5 della legge 25 luglio 1956, n. 786 (GURI n. 192 del 2.8.1956) vieta ai residenti, salvo autorizzazione ministeriale, di possedere quote di partecipazione in società aventi sede fuori del territorio della Repubblica italiana nonché titoli azionari e obbligazionari emessi o pagabili all'estero. Il decreto ministeriale 12 marzo 1981 (GURI, supplemento n. 82 del 24.3.1981), emanato per l'attuazione della predetta legge, autorizzava, a determinate condizioni, l'acquisto da parte di residenti italiani di azioni e di obbligazioni emesse o pagabili all'estero. Fra dette condizioni figurano l'obbligo di versare una cauzione e quello di depositare i titoli presso una banca abilitata.

4 L'art. 15 del citato decreto 12 marzo 1981 subordina infatti l'acquisto dei titoli suddetti al versamento, da parte dei residenti, in un conto vincolato infruttifero presso la banca che interviene nell'operazione, di una somma pari al 50% del valore dell'investimento. Nel 1984 detta somma è stata ridotta alla misura del 30% per quanto riguarda l'acquisto di titoli obbligazionari emessi da istituzioni comunitarie e quotati presso borse valori estere. Inoltre, l'art. 20 del decreto dispone che i titoli azionari e obbligazionari emessi o pagabili all'estero devono essere immessi in un deposito costituito presso una banca abilitata. Tuttavia questa condizione si considera soddisfatta qualora la borsa abilitata depositi i titoli presso una banca estera a nome proprio e per conto degli aventi diritto.

5 Gli attori nella causa principale sostenevano che la descritta normativa nazionale era in contrasto col diritto comunitario, e in particolare con gli artt. 67 e 68 del trattato relativi alla libertà dei movimenti di capitali. Essi ammettevano che la liberalizzazione dei movimenti di capitali si effettua al ritmo prescritto dalle direttive emanate dal Consiglio a norma dell'art. 69 del trattato, ma ricordavano che nell'al-

legato I delle due direttive già adottate, nel 1960 e nel 1962, per l'attuazione dell'art. 67 tutti i movimenti di capitali sono suddivisi in quattro categorie, le quali costituiscono oggetto degli elenchi A, B, C e D e che nell'elenco B sono enumerate le operazioni che fruiscono di un regime di liberalizzazione incondizionata. Orbene, fra dette operazioni figurerebbe l'acquisto, da parte di residenti, di titoli esteri negoziati in borsa.

6 Dinanzi al pretore di Genova, la Cassa di risparmio, convenuta nella causa principale, deduceva che la Commissione, con la decisione 19 dicembre 1984, 85/16 (GU 1985, L 8, pag. 34), aveva autorizzato specificamente la Repubblica italiana a continuare ad applicare talune misure di salvaguardia, fra cui il deposito cauzionale infruttifero nella misura del 30% sulle operazioni relative a titoli esteri emessi dalle istituzioni comunitarie. Nell'ambito di dette misure sarebbe anche stabilita la condizione che i titoli di cui trattasi siano detenuti in proprietà per un periodo superiore ad un anno; di qui la necessità della custodia dei titoli ai fini del controllo dell'osservanza della suddetta condizione.

7 Il pretore, al fine della corretta soluzione della controversia principale, ha ritenuto opportuno sottoporre alla Corte di giustizia delle Comunità europee le tre seguenti questioni pregiudiziali:

« 1) Se nel caso di acquisto da parte di residenti di titoli esteri stilati in moneta estera, trattati in borsa, o di obbligazioni estere stilate in moneta estera, i soggetti dell'ordinamento comunitario usufruiscono di diritti che gli Stati membri sono tenuti a rispettare in forza di norme comunitarie direttamente applicabili ove si reputi considerare dette operazioni tra i movimenti di capitali liberalizzati stante la loro elencazione nella categoria B degli allegati alle direttive del Consiglio dell'11 maggio 1960 e del 1° dicembre 1962 per l'attuazione dell'art. 67 del trattato; ed in caso positivo se possano ritenersi o meno compatibili con l'ordinamento comunitario misure restrittive imposte dall'ordinamento nazionale, che incidono sull'esecuzione del contratto e sulla disponibilità del bene acquistato con particolare riferimento all'obbligo di immissione in un deposito costitutivo presso banche abilitate per la custodia e l'amministrazione previsto dall'art. 5 del DL 6 giugno 1956, n. 476, convertito in legge 25 luglio 1956, n. 786 e dall'art. 20 del DM 12 marzo 1981;

oppure se, rientrando l'operazione de qua tra i movimenti di capitali menzionati nella decisione della Commissione 85/16/CEE e per effetto del rinvio operato dalla decisione stessa all'art. 108, par. 3, del trattato, essa rientri tra i movimenti di capitali che, a norma delle disposizioni di cui agli artt. 67 e 68 del trattato, gli Stati membri possono sempre sottoporre a restrizioni donde la legittimità, in tale settore della citata misura restrittiva, anche penalmente sanzionata, posta in atto dallo Stato membro.

2) Se con riferimento alle decisioni della Commissione 74/287/CEE, 75/355/CEE e 85/16/CEE, l'omissione da parte del governo italiano della procedura di consultazione stabilita nell'art. 73 del trattato nell'adozione o nel mantenimento di misure restrittive relative ai movimenti di capitali che lo Stato membro interessato è tenuto a liberalizzare, determini o meno violazione del trattato medesimo.

3) Se l'autorizzazione contenuta nella decisione della Commissione 85/16/CEE del 19 dicembre 1984 che autorizza la Repubblica italiana a proseguire l'applicazione di alcune misure di salvaguardia, debba essere interpretata, stante l'espresso richiamo alle decisioni 74/287/CEE e 75/355/CEE, nel senso che l'autorizzazione è da ritenersi un'ulteriore proroga delle precedenti e cioè in atto dal 1974 ovvero se debba interpretarsi come nuova autorizzazione stante la dizione del suo art. 1 con riferimento all'efficacia della decisione stessa come prevista dall'art. 191, 2° comma, del trattato, e quindi non applicabile alle operazioni effettuate anteriormente al 19 dicembre 1984 ».

8 Dette questioni si basano sulla constatazione che l'operazione di cui trattasi nella fattispecie dev'essere considerata come acquisto, da parte di un residente, di titoli esteri negoziati in borsa, che essa fruisce pertanto della liberalizzazione completa prescritta dalle direttive relative ai movimenti di capitali per le operazioni di cui all'elenco B ad esse allegato, ma che la Repubblica italiana è stata autorizzata, con la decisione della Commissione 85/16, ad adottare misure di salvaguardia che comportano una restrizione dei movimenti di capitali.

9 La decisione 85/16 definisce, nell'allegato, la natura delle restrizioni autorizzate in deroga agli obblighi comunitari. Quanto alle operazioni su titoli, l'allegato prescrive fra l'altro quanto segue:

« a) L'acquisto da parte di residenti di titoli esteri negoziati in borsa è sottoposto alla costituzione di un deposito bancario infruttifero pari al:

— 30% dell'importo dell'acquisto qualora si tratti di titoli emessi dalle istituzioni comunitarie europee e dalla Banca europea per gli investimenti,

— (...),

alla condizione che i titoli acquistati siano detenuti per un periodo superiore ad un anno.

Qualora i titoli siano detenuti per un periodo inferiore, tale deposito è pari al 50%.

b) (...) ».

10 La decisione 85/16 è stata adottata in base all'art. 108, n. 3, del trattato, a tenore del quale, in caso di difficoltà o di grave minaccia di difficoltà nella bilancia dei pagamenti di uno Stato membro, la Commissione può autorizzare tale Stato ad adottare delle misure di salvaguardia di cui essa definisce le condizioni e le modalità. La decisione della Commissione 8 maggio 1974, 74/287 (GU L 152, pag. 18), adottata in forza dello stesso articolo, e modificata dalla decisione della Commissione 26 maggio 1975, 75/355 (GU L 158, pag. 25), aveva già autorizzato la Repubblica italiana ad esigere dai residenti un versamento, a titolo di deposito bancario infruttifero, che non superasse il 50% dell'importo delle operazioni di investimento negli altri Stati membri in caso, fra l'altro, di operazioni su titoli.

11 Viste alla luce di quanto premesso, le questioni sollevate dal giudice nazionale mirano in sostanza a stabilire:

a) se la decisione 85/16 autorizzasse l'imposizione di un deposito bancario infruttifero relativamente ad operazioni effettuate prima della sua entrata in vigore, in quanto essa costituisce una proroga delle autorizzazioni anteriormente concesse con le decisioni 74/287 e 75/355 (terza questione);

b) se la decisione 85/16 consenta alla Repubblica italiana di imporre non solo un deposito bancario infruttifero, ma anche l'obbligo di depositare i titoli acqui-

stati presso una banca abilitata o presso una banca straniera scelta dalla banca abilitata (prima questione);

c) se l'art. 73 del trattato sia stato violato poiché la procedura di consultazione da esso prescritta non è stata applicata nell'adozione o nel mantenimento in vigore, da parte del governo italiano, di misure restrittive relative ai movimenti di capitali già liberalizzati (seconda questione).

A — Sull'applicazione temporale della decisione 85/16

12 Gli attori nella causa principale sostengono che al momento dell'operazione di cui trattasi nella fattispecie, cioè nel novembre 1984, la decisione 85/16 non era stata ancora adottata. L'operazione era allora disciplinata dalla decisione 74/287 che autorizzava la Repubblica italiana, in via temporanea, ad esigere dai residenti italiani un deposito bancario infruttifero relativo a tale operazione. Tuttavia, la decisione 74/287 è stata espressamente abrogata dall'art. 3 della decisione 85/16. Pertanto i depositi bancari infruttiferi che erano già stati costituiti relativamente alle transazioni precedenti dovevano essere svincolati al momento dell'entrata in vigore della decisione 85/16 che non avrebbe, e non potrebbe avere, alcuna efficacia retroattiva.

13 La Cassa di risparmio di Genova e Imperia, il governo italiano e la Commissione ritengono che l'autorizzazione contenuta nella decisione 85/16 non costituisca una nuova autorizzazione, bensì la proroga dell'autorizzazione precedentemente concessa: poiché l'autorizzazione restava, in tal modo, valida, la normativa italiana sul deposito bancario infruttifero continuava ad essere conforme al diritto comunitario.

14 Quest'ultima tesi va accolta. La decisione 85/16 autorizza infatti la Repubblica italiana, come emerge dal suo titolo, a « proseguire » l'applicazione di talune misure di salvaguardia per un periodo di tre anni. La portata di questa decisione è chiarita dal suo quinto punto del preambolo, a tenore del quale: « l'abolizione delle misure di salvaguardia che l'Italia era stata autorizzata a prendere deve avvenire in maniera graduale » e che conviene pertanto « mantenere delle restrizioni valutarie su talune operazioni in capitale normalmente liberate ».

15 La decisione 85/16 dev'essere considerata prorogare, per un periodo limitato, le autorizzazioni precedentemente concesse con le decisioni 74/287 e 75/355; essa autorizza quindi la Repubblica italiana a mantenere l'obbligo di un deposito bancario infruttifero relativo ad un'operazione effettuata prima della sua entrata in vigore.

B — Sul deposito dei titoli presso una banca abilitata

16 Gli attori nella causa principale sostengono che l'obbligo del deposito dei titoli esteri in custodia obbligatoria costituisce un ostacolo per i movimenti di capitali, tanto più grave per il fatto che il residente italiano non avrebbe nemmeno il diritto di ottenere il trasferimento materiale nel territorio italiano dei titoli acquistati, poiché le banche abilitate in Italia costituirebbero sempre un deposito collettivo presso una loro corrispondente estera. Il governo italiano avrebbe così assoggettato i movimenti di capitali già liberalizzati a restrizioni non autorizzate dalle decisioni della Commissione relative alle misure di salvaguardia.

17 Gli attori nella causa principale sostengono inoltre che l'obbligo di depositare i titoli esteri presso una banca abilitata crea una discriminazione fondata sul luogo del collocamento dei capitali, poiché tale obbligo non sussisterebbe per i titoli italiani. Orbene, l'art. 67 del trattato precisa espressamente che la libera circolazione dei capitali implica la soppressione delle discriminazioni di trattamento fondate « sul luogo del collocamento dei capitali ».

18 Infine, gli attori nella causa principale affermano che la normativa italiana di cui trattasi non è compatibile con l'art. 2 della prima direttiva per l'attuazione dell'art. 67 del trattato. In tale articolo è stabilito infatti, per i movimenti di capitali appartenenti, come nella fattispecie, all'elenco B, che gli Stati membri concedono autorizzazioni generali per la conclusione o « per l'esecuzione » delle transazioni e « per i trasferimenti tra i residenti degli Stati membri ». Il trasferimento del possesso dei titoli all'acquirente sarebbe un elemento costitutivo dell'esecuzione di questo tipo di transazioni.

19 Il governo italiano e la Commissione sono dell'avviso che l'art. 2 della prima direttiva non osti a che gli Stati membri impongano l'obbligo di immettere i titoli esteri in deposito bancario. Per il governo italiano la prima direttiva non intende limitare la potestà degli Stati membri di regolare le modalità di gestione e di disposizione dei titoli esteri, dal momento che esse non interferiscono affatto con la possibilità

dei residenti di acquistare i titoli e di ottenerne il trasferimento. Secondo la Commissione, la prima direttiva ha soppresso le restrizioni in materia di operazioni di cambio, ma essa non riguarda gli ostacoli di carattere amministrativo come quello che ricorre nella fattispecie.

20 Il governo italiano aderisce inoltre all'argomento della Cassa di risparmio, secondo cui il deposito obbligatorio dei titoli esteri costituisce una misura di controllo, dal momento che questi titoli devono, secondo la normativa autorizzata dalla Commissione, essere detenuti in proprietà per un periodo superiore ad un anno. Orbene, l'art. 5 della prima direttiva contempla espressamente la possibilità, per gli Stati membri, di procedere a misure di controllo.

21 Occorre osservare in primo luogo che la discussione riguarda un'operazione appartenente all'elenco B allegato alla prima direttiva, elenco che enumera i movimenti di capitali completamente liberalizzati. La portata di tale liberalizzazione è precisata dall'art. 67 del trattato, secondo cui la libera circolazione dei capitali comporta la soppressione delle restrizioni ai movimenti dei capitali appartenenti a persone residenti negli Stati membri, e parimenti delle discriminazioni di trattamento fondate sulla nazionalità o la residenza delle parti, o sul luogo del collocamento dei capitali.

22 Ne consegue che le due direttive del Consiglio per l'attuazione dell'art. 67 del trattato, avendo inteso realizzare la liberalizzazione completa di taluni movimenti di capitali, mirano ad eliminare gli ostacoli amministrativi che, pur non imponendo autorizzazioni di cambio e non pregiudicando l'acquisto di titoli esteri, rappresentano pur sempre un intralcio per « la libertà la più ampia possibile » dei movimenti di capitali necessaria, secondo il preambolo della prima direttiva, per la realizzazione degli obiettivi della Comunità.

23 Tuttavia, secondo l'art. 5 della prima direttiva, le disposizioni della stessa non limitano il diritto degli Stati membri di verificare la natura e la realtà delle transazioni o dei trasferimenti e di adottare le misure indispensabili per impedire infrazioni alle leggi ed ai regolamenti degli Stati stessi. Come il governo italiano ha osservato giustamente, fra tali misure può rientrare il controllo dell'osservanza delle condizioni che gli acquirenti di titoli esteri devono rispettare a norma delle misure di salvaguardia autorizzate dalla Commissione in base all'art. 108 del trattato. In par-

ticolare, siffatti controlli possono riguardare l'adempimento da parte dell'acquirente dell'obbligo di detenere i titoli per un periodo superiore ad un anno.

24 Spetta pertanto al giudice nazionale verificare se le misure di controllo di cui trattasi siano « indispensabili », ai sensi dell'art. 5 della prima direttiva, per impedire che vengano disattese le condizioni alle quali la normativa italiana ha subordinato, conformemente alle decisioni di autorizzazione della Commissione, l'acquisto di titoli emessi o pagabili all'estero.

25 Si deve pertanto risolvere la questione nel senso che l'obbligo di depositare i titoli emessi o pagabili all'estero presso una banca abilitata, o una banca estera scelta da una banca abilitata, può essere imposto da uno Stato membro, nell'ambito della liberalizzazione dei movimenti di capitali contemplata dall'art. 2 e dall'elenco B della prima direttiva, solo se tale obbligo sia indispensabile per consentire il controllo dell'osservanza delle condizioni stabilite dalla normativa di detto Stato membro conformemente al diritto comunitario.

C — Sull'applicabilità dell'art. 73 del trattato

26 L'art. 73 contempla consultazioni e, eventualmente, misure di protezione qualora dei movimenti di capitale provochino perturbamenti nel funzionamento del mercato dei capitali di uno Stato membro. Le decisioni della Commissione 74/287, 75/355 e 85/16, di cui trattasi nella presente controversia, sono state tuttavia adottate in base all'art. 108. Detto articolo contempla consultazioni, un concorso reciproco degli Stati membri e, eventualmente, misure di salvaguardia in caso di difficoltà o di grave minaccia di difficoltà nella bilancia dei pagamenti di uno Stato membro, provocate sia da uno squilibrio globale della bilancia, sia dal tipo di valuta di cui esso dispone.

27 Dal raffronto di queste due norme emerge che i pressuposti sostanziali stabiliti dall'art. 73 sono diversi da quelli contemplati dall'art. 108, e che le decisioni che possono essere adottate o autorizzate non sono le stesse nei due casi. Lo stesso deve quindi valere per le procedure da seguire: queste pertanto non possono essere considerate cumulative.

28 La questione in esame va quindi risolta nel senso che le procedure contemplate dall'art. 73 del trattato non si possono applicare alle decisioni e alle misure adottate da uno Stato membro e dalla Commissione in base all'art. 108 del trattato.

Sulle spese

29 Le spese sostenute dal governo della Repubblica italiana e dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (quarta sezione),

pronunziandosi sulle questioni sottopostele dal pretore di Genova, con ordinanza 16 maggio 1985, dichiara:

1) **La decisione della Commissione 19 dicembre 1984, 85/16 (GU 1985, L 8, pag. 34) dev'essere considerata prorogare, per un periodo limitato, le autorizzazioni precedentemente concesse con le decisioni 74/287 e 75/355; essa autorizza quindi la Repubblica italiana a mantenere l'obbligo di un deposito bancario infruttifero relativo ad un'operazione effettuata prima della sua entrata in vigore.**

2) **L'obbligo di depositare i titoli emessi o pagabili all'estero presso una banca abilitata, o una banca estera scelta da una banca abilitata, può essere imposto da uno Stato membro, nell'ambito della liberalizzazione dei movimenti di capitali contemplata dall'art. 2 e dall'elenco B della prima direttiva del Consiglio 11 maggio 1960 per l'attuazione dell'art. 67 del trattato (GU 1960, pag. 921), solo se tale obbligo sia indispensabile per consentire il controllo dell'osservanza delle condizioni stabilite dalla normativa di detto Stato membro conformemente al diritto comunitario.**

3) **Le procedure contemplate dall'art. 73 del trattato non si possono applicare alle decisioni e alle misure adottate da uno Stato membro e dalla Commissione in base all'art. 108 del trattato.**

Bahlmann Koopmans

Bosco O'Higgins Schockweiler

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 24 giugno 1986.

Il cancelliere

P. Heim

Il presidente della quarta sezione

K. Bahlmann