SENTENZA DELLA CORTE
23 febbraio 1995 *

Nei procedimenti riuniti C-358/93 e C-416/93,

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

Aldo Bordessa (causa C-358/93)

e

Vicente Marí Mellado,

Concepción Barbero Maestre (causa C-416/93),

domande vertenti sull'interpretazione degli artt. 30 e 59 del Trattato CEE, nonché degli artt. 1 e 4 della direttiva del Consiglio 24 giugno 1988, 88/361/CEE, per l'attuazione dell'art. 67 del Trattato CEE (GU L 178, pag. 5),

* Lingua processuale: lo spagnolo.

LA CORTE,

composta dai signori G. C. Rodríguez Iglesias, presidente, F. A. Schockweiler e P. J. G. Kapteyn (relatore), presidenti di sezione, G. F. Mancini, C. N. Kakouris, J. C. Moitinho de Almeida e J. L. Murray, giudici,

avvocato generale: G. Tesauro
cancelliere: signora D. Louterman-Hubeau, amministratore principale

viste le osservazioni scritte presentate:

nel procedimento C-358/93,

— per il Ministerio Fiscal, dal signor Florentino Orti Ponte, Fiscal de la Audiencia Nacional,

— per il signor Aldo Bordessa, dal signor Francisco Velasco Muñoz Cuéllar, Procurador de los Tribunales, e dall'avv. José Colls Alsius, del foro di Barcellona,

— per il governo spagnolo, dai signori A. Navarro González, direttore generale del coordinamento giuridico e istituzionale comunitario, e Bravo-Ferrer Delgado, Abogado del Estado, in qualità di agenti,

— per il governo olandese, dal signor J. G. Lammers, consigliere giuridico supplente presso il ministero degli Affari esteri, in qualità di agente,

— per il governo portoghese, dai signori Luís Fernandes, direttore dell'ufficio legale della direzione generale delle Comunità europee presso il ministero degli Affari esteri, e Jorge Santos, consulente giuridico della banca del Portogallo, in qualità di agenti,

— per il governo del Regno Unito, dai signori J. E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, e Derrick Wyatt, QC, in qualità di agenti,

— per la Commissione delle Comunità europee, dal signor Thomas Cusak, consigliere giuridico, e dalla signora Blanca Rodríguez Galindo, membro del servizio giuridico, in qualità di agenti,

e, nel procedimento C-416/93,

— per il Ministerio Fiscal, dal signor Florentino Orti Ponte, Fiscal de la Audiencia Nacional,

— per il governo spagnolo, dai signori A. Navarro González, direttore generale del coordinamento giuridico e istituzionale comunitario, e Bravo-Ferrer Delgado, Abogado del Estado, in qualità di agenti,

— per il governo francese, dalla signora Catherine de Salins, vicedirettore dell'ufficio legale del ministero degli Affari esteri, e dal signor Nicolas Eybalin, segretario degli Affari esteri presso il medesimo ministero, in qualità di agenti,

— per il governo portoghese, dai signori Luís Fernandes, direttore dell'ufficio legale della direzione generale delle Comunità europee presso il ministero degli Affari esteri, e Jorge Santos, consulente giuridico della banca del Portogallo, in qualità di agenti,

— per il governo del Regno Unito, dai signori J. E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, 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 Ministerio Fiscal, dei signori Aldo Bordessa (causa C-358/93) e Vicente Marí Mellado e della signora Concepción Barbero Maestre (causa C-416/93), con l'avv. D. Alvarez Pastor, del foro di Madrid, del governo spagnolo, del governo belga, rappresentato dai signori P. Duray, viceconsigliere del ministero degli Affari esteri, del Commercio estero e della Cooperazione allo sviluppo, e J.-V. Louis, capo del servizio giuridico della Banca nazionale del Belgio, in qualità di agenti, del governo portoghese, del governo del Regno Unito e della Commissione all'udienza del 4 ottobre 1994,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 17 novembre 1994,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ordinanza del 19 giugno 1993, pervenuta in cancelleria il 16 luglio successivo ed iscritta a ruolo con il n. C-358/93, e con ordinanza 20 settembre 1993, pervenuta in cancelleria il 7 ottobre successivo ed iscritta a ruolo con il n. C-416/93, l'Audiencia Nacional ha sottoposto alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, quattro questioni pregiudiziali relative all'interpretazione degli artt. 30 e 59 del Trattato CEE, nonché degli artt. 1 e 4 della direttiva del Consiglio 24 giugno 1988, 88/361/CEE, per l'attuazione dell'art. 67 del Trattato CEE (GU L 178, pag. 5, in prosieguo: la «direttiva»).

2 Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di due procedimenti penali. Il 10 novembre 1992, il signor Aldo Bordessa (causa C-358/93), di cittadinanza italiana e

residente in Italia, si presentava al posto doganale della Junquera (Gerona), diretto in Francia. Nel corso di un'ispezione della sua autovettura, venivano rinvenuti, nascosti in vari punti, biglietti di banca per una somma di circa 50 000 000 di PTA. Visto che il signor Bordessa era sprovvisto dell'autorizzazione richiesta dalla normativa spagnola per l'esportazione di tale somma di denaro, veniva arrestato e il denaro confiscato. I coniugi Marí Mellado e Barbero Maestre (causa C-416/93), di cittadinanza spagnola e residenti in Spagna, varcavano la frontiera il 19 novembre 1992, attraverso il medesimo posto doganale. Successivamente le autorità francesi, all'atto di un controllo effettuato all'interno del territorio, rinvenivano nella loro autovettura biglietti di banca per una somma di 38 000 000 di PTA. Visto che non era stata chiesta nessuna autorizzazione alle autorità spagnole per l'esportazione della somma, veniva avviato un procedimento penale dinanzi alla magistratura spagnola.

3 Ai sensi dell'art. 4, n. 1, del regio decreto 20 dicembre 1991, n. 1816, relativo alle operazioni economiche con l'estero, l'esportazione in particolare di monete metalliche, di biglietti di banca e di assegni bancari al portatore, emessi in pesetas o in valuta straniera, è sottoposta a una dichiarazione previa quando riguardi una somma superiore a 1 000 000 di PTA per persona e per viaggio, e a un'autorizzazione amministrativa preliminare quando riguardi una somma superiore a 5 000 000 di PTA per persona e per viaggio.

4 Tale decreto è stato modificato con regio decreto 15 gennaio 1993, n. 42, che secondo il giudice di rinvio costituisce unicamente un miglioramento tecnico.

5 Il giudice di rinvio ritiene che la validità e l'efficacia di tale disposizione rispetto al diritto comunitario costituiscano una questione preliminare all'accertamento del

reato previsto dalla legge 10 dicembre 1979, n. 40, sul regime giuridico del controllo degli scambi, modificata dalla legge organica 16 agosto 1983, n. 10. Alla luce di quanto precede, l'Audiencia Nacional ha sospeso il procedimento e ha sottoposto alla Corte le questioni pregiudiziali seguenti:

«1) Se l'art. 30 del Trattato CEE osti alla normativa di uno Stato membro che subordini l'uscita dal territorio nazionale con contestuale esportazione di moneta metallica, banconote o assegni al portatore al rilascio di una previa dichiarazione ove l'importo sia superiore ad un milione di pesetas, ovvero di una previa autorizzazione amministrativa in caso di importo superiore ai cinque milioni di pesetas, comminando sanzioni penali, anche restrittive della libertà personale, in caso di violazione di tali obblighi.

2) Se l'art. 59 del Trattato CEE osti ad una normativa come quella descritta nella questione sub 1).

3) Se una normativa come quella descritta nelle precedenti questioni sia compatibile con il combinato disposto degli artt. 1 e 4 della direttiva 88/361/CEE.

4) In caso di soluzione negativa della terza questione, se le norme di cui all'art. 1 della direttiva 88/361/CEE, nel combinato disposto con il successivo art. 4, presentino requisiti tali da poter essere opposte allo Stato spagnolo dinanzi ai giudici nazionali con conseguente disapplicazione delle confliggenti norme nazionali».

6 Con ordinanza del presidente 13 giugno 1994, ai sensi dell'art. 43 del regolamento di procedura, i due procedimenti sono stati riuniti ai fini della fase orale del procedimento e della sentenza.

7 Si deve rilevare anzitutto che l'art. 1, n. 1, della direttiva impone agli Stati membri l'obbligo di sopprimere le restrizioni ai movimenti di capitali effettuati tra le persone residenti negli Stati membri. Tuttavia, come peraltro rilevato dal giudice di rinvio, il Regno di Spagna, in forza dell'art. 6, n. 2, della direttiva, era autorizzato a mantenere temporaneamente in vigore le restrizioni ai movimenti di capitali elencati nell'allegato IV, alle condizioni e per il periodo ivi previsti. Fra le operazioni elencate nel detto allegato, nell'elenco IV, figurano in particolare l'importazione e l'esportazione materiale di valori — mezzi di pagamento dei quali il Regno di Spagna ha potuto differire la liberalizzazione fino al 31 dicembre 1992.

8 Considerato che i fatti oggetto dei due procedimenti si sono verificati prima di tale data, i governi francese e portoghese hanno sollevato dubbi per quanto riguarda l'applicabilità della direttiva ai fatti di cui trattasi.

9 Dall'ordinanza di rinvio risulta tuttavia che il giudice nazionale ha ritenuto necessario interrogare la Corte sull'interpretazione degli artt. 1 e 4 della direttiva, in ragione del fatto che, se del caso, egli avrebbe fatto applicazione del principio, conosciuto dal suo diritto nazionale, di retroattività della legge penale più favorevole. Egli disapplicherebbe quindi il diritto nazionale qualora risultasse in contrasto col diritto comunitario. Ciò è stato peraltro confermato in udienza dalle parti della controversia principale.

10 Occorre pertanto risolvere le questioni sollevate in quanto spetta al giudice nazionale valutare sia la necessità di una decisione pregiudiziale, onde essere in grado di emettere la sua sentenza, sia la pertinenza delle questioni che egli sottopone alla Corte (v. sentenza 2 giugno 1994, causa C-30/93, AC-ATEL Electronics Vertriebs, Racc. pag. I-2305).

Sulle due prime questioni

11 Con tali questioni, il giudice nazionale domanda se gli artt. 30 e 59 del Trattato siano compatibili con una normativa, come quella di specie, che subordina l'esportazione di monete, biglietti di banca o assegni al portatore ad un'autorizzazione amministrativa ovvero ad una dichiarazione previa, comminando sanzioni penali per l'inosservanza delle sue disposizioni.

12 Per quanto riguarda in particolare l'art. 30 del Trattato, si deve rilevare anzitutto che dalla giurisprudenza della Corte deriva che, nel sistema del Trattato, i mezzi di pagamento non vanno considerati come merci soggette agli artt. 30-37 del Trattato (sentenza 23 novembre 1978, causa 7/78, Thompson e a., Racc. pag. 2247, punto 25).

13 Dal sistema del Trattato discende inoltre che un trasferimento materiale di valori non rientra negli artt. 30 e 59, bensì nell'art. 67 e nella direttiva per l'attuazione di quest'ultima disposizione.

14 Anche se si dimostrasse che un trasferimento del genere costituisce un pagamento relativo a scambi di merci o di servizi, tale operazione non sarebbe disciplinata dagli artt. 30 e 59, bensì dall'art. 106 del Trattato.

15 Le due prime questioni vanno pertanto risolte nel senso che la normativa che subordini l'esportazione di monete, biglietti di banca o assegni al portatore ad un'autorizzazione amministrativa ovvero ad una dichiarazione previa, comminando sanzioni penali, non rientra nel campo di applicazione degli artt. 30 e 59 del Trattato.

Sulla terza questione

16 Con la terza questione, il giudice di rinvio intende in sostanza stabilire se gli artt. 1 e 4 della direttiva ostino alla normativa nazionale che subordini l'esportazione di monete, biglietti di banca o assegni al portatore ad un'autorizzazione ovvero ad una dichiarazione previa.

17 Si deve rammentare anzitutto che la direttiva ha realizzato la completa liberalizzazione dei movimenti di capitali ed ha imposto a tal fine agli Stati membri, nell'art. 1, l'obbligo di sopprimere le restrizioni ai movimenti di capitali effettuati tra le persone residenti negli Stati membri.

18 Va inoltre precisato che, in forza dell'art. 4, primo comma, della direttiva medesima, gli Stati membri possono «adottare le misure indispensabili per impedire le infrazioni alle leggi e ai regolamenti interni, specialmente in materia fiscale o ai fini di una sorveglianza cautelare degli istituti finanziari, o (di) stabilire procedure di dichiarazione dei movimenti di capitali a scopo di informazione amministrativa o statistica».

19 Occorre rilevare a tal proposito che a giustificazione della normativa di cui è causa sono state addotte 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.

20 Si deve pertanto accertare se gli Stati membri, nel perseguire tali obiettivi, abbiano adottato provvedimenti che si iscrivono nell'ambito dell'art. 4, primo comma, della direttiva e riguardano, di conseguenza, interessi che essi possono legittimamente tutelare.

21 A tal proposito occorre rilevare che l'art. 4, primo comma, della direttiva si riferisce espressamente a provvedimenti indispensabili per impedire le infrazioni alle leggi e ai regolamenti «in particolare» in materia fiscale o ai fini di una sorveglianza cautelare degli istituti finanziari. Ne deriva che anche altre misure sono ammesse in quanto volte ad impedire attività illecite di pari gravità, come il riciclaggio del denaro, il traffico degli stupefacenti e il terrorismo.

22 Un'interpretazione del genere è peraltro confermata dall'introduzione, nel Trattato istitutivo della Comunità europea, dell'art. 73 D che riprende in sostanza, nel n. 1, lett. b), l'art. 4, primo comma, della direttiva, aggiungendo che gli Stati membri hanno il diritto di adottare le misure rese necessarie da motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza.

23 Alla luce di quanto precede si deve pertanto esaminare se la necessità di un'autorizzazione ovvero di una dichiarazione previa imposta dalle autorità di uno Stato membro all'atto del trasferimento di monete, biglietti di banca o assegni al portatore debba essere considerata come una misura indispensabile ai sensi dell'art. 4, primo comma, della direttiva.

24 Va sottolineato anzitutto che, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 17 delle sue conclusioni, 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 verrebbe ad assoggettare l'esercizio della libera circolazione dei capitali alla discrezionalità dell'amministrazione vanificando pertanto la detta libertà (v. sentenza 31 gennaio 1984, cause riunite 286/82 e 26/83, Luisi e Carbone, Racc. pag. 377, punto 34). Esso potrebbe comportare la conseguenza di impedire i movimenti di capitali operati conformemente alle disposizioni del diritto comunitario, il che sarebbe in contrasto con l'art. 4, secondo comma, della direttiva.

26 Infatti, in forza di quest'ultima disposizione, l'applicazione delle misure e delle procedure di cui al primo comma «non può avere l'effetto di ostacolare i movimenti di capitali operati conformemente alle disposizioni del diritto comunitario».

27 Per contro, una dichiarazione previa può rappresentare una misura indispensabile che gli Stati membri sono autorizzati ad adottare in quanto, contrariamente all'autorizzazione previa, siffatta dichiarazione non sospende l'operazione di cui trattasi, consentendo non di meno alle autorità nazionali un controllo effettivo per impedire violazioni alle proprie leggi e regolamenti.

28 Il governo spagnolo ha tuttavia sostenuto la necessità dell'autorizzazione previa facendo valere che solo tale sistema consente una qualificazione in termini penalistici dell'infrazione e la conseguente irrogazione di sanzioni penali. L'inosservanza di tale obbligo potrebbe implicare inoltre la confisca dei capitali oggetto del reato.

29 Tuttavia questa tesi non può essere condivisa.

30 Occorre rilevare che il governo spagnolo non ha sufficientemente dimostrato l'impossibilità di comminare sanzioni penali in caso di omissione di dichiarazione previa.

31 Stando così le cose, si deve risolvere la terza questione nel senso che gli artt. 1 e 4 della direttiva ostano a che l'esportazione di monete, biglietti di banca ovvero asse-

gni al portatore sia subordinata ad un'autorizzazione previa, ma non ostano invece a che tale operazione sia subordinata ad una dichiarazione previa.

Sulla quarta questione

32 Con la quarta questione, il giudice nazionale intende accertare se le disposizioni di cui all'art. 1, nel combinato disposto con l'art. 4, della direttiva abbiano efficacia diretta.

33 Occorre rilevare che l'obbligo imposto agli Stati membri, in forza dell'art. 1 della direttiva, di sopprimere qualsiasi restrizione ai movimenti di capitali è formulato in termini chiari e incondizionati e non necessita di alcuna misura particolare di attuazione.

34 Va sottolineato che l'applicazione della riserva di cui all'art. 4 della direttiva può essere sottoposta a sindacato giurisdizionale, di guisa che la possibilità per uno Stato membro di avvalersene non impedisce che l'art. 1 della direttiva, che sancisce il principio della libera circolazione dei capitali, attribuisca ai singoli diritti soggettivi che essi possono far valere in giudizio e che i giudici nazionali devono tutelare.

35 Pertanto si deve risolvere la quarta questione sollevata dal giudice di rinvio nel senso che le disposizioni di cui all'art. 1, nel combinato disposto con l'art. 4 della direttiva, possono essere invocate dinanzi al giudice nazionale, con conseguente disapplicazione delle confliggenti norme nazionali.

Sulle spese

36 Le spese sostenute dal governo spagnolo, dal governo belga, dal governo francese, dal governo olandese, dal governo portoghese, dal governo del Regno Unito 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 costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi pronunciarsi sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dal Juzgado Central de lo Penal de la Audiencia Nacional con ordinanza 19 giugno 1993 (causa C-358/93) e con ordinanza 20 settembre 1993 (causa C-416/93), dichiara:

1) **La normativa che subordini l'esportazione di monete, biglietti di banca o assegni al portatore ad un'autorizzazione amministrativa ovvero a una dichiarazione previa, comminando sanzioni penali, non rientra nel campo di applicazione degli artt. 30 e 59 del Trattato.**

2) **Gli artt. 1 e 4 della direttiva del Consiglio 24 giugno 1988, 88/361/CEE, per l'attuazione dell'art. 67 del Trattato, ostano a che l'esportazione di monete, biglietti di banca ovvero assegni al portatore sia subordinata ad un'autoriz-**

zazione previa ma non ostano invece a che tale operazione sia subordinata a una dichiarazione previa.

3) Le disposizioni di cui all'art. 1, nel combinato disposto con l'art. 4 della direttiva 88/361/CEE, possono essere invocate dinanzi al giudice nazionale, con conseguente disapplicazione delle confliggenti norme nazionali.

Rodríguez Iglesias Schockweiler Kapteyn Mancini

Kakouris Moitinho de Almeida Murray

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 23 febbraio 1995.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente

G. C. Rodríguez Iglesias