

- tali controlli possono comportare la determinazione di limiti forfetari entro i quali non venga effettuato alcun controllo mentre, per le spese di importo superiore, debba essere provata l'effettiva destinazione agli scambi di servizi, a condizione però che l'importo forfetario non sia fissato in maniera tale da compromettere il flusso normale degli scambi di servizi.

Mertens de Wilmars	Koopmans	Bahlmann	Galmot	
Pescatore	Mackenzie Stuart	Bosco	Everling	Kakouris

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 31 gennaio 1984.

Per il cancelliere
J. A. Pompe
Cancelliere aggiunto

Il presidente
J. Mertens de Wilmars

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
G. FEDERICO MANCINI
DEL 15 NOVEMBRE 1983

*Signor Presidente,
Signori Giudici,*

1. Le presenti controversie pregiudiziali traggono origine dall'esportazione di valuta estera nell'ambito comunitario per provvedere al pagamento di servizi turistici, sanitari, scolastici e inerenti a viaggi

d'affari. Si tratta essenzialmente di stabilire se e come questi fenomeni siano regolati dal diritto comunitario. Siete quindi chiamati a interpretare le norme del Trattato CEE relative alla liberalizzazione dei pagamenti correnti per servizi che implicano lo spostamento dell'utente dal paese ove risiede a quello in cui è resa la prestazione.

Le questioni su cui dovrete pronunciarsi sono di notevole rilievo, anche per la loro novità. Non esistono infatti precedenti in termini, se si prescinde da talune generiche affermazioni contenute in una decisione del 23 novembre 1978 (causa 7/78, Thompson, Racc. 1978, p. 2247) e dalla sentenza 11 novembre 1981, causa 203/80, Casati (Racc. 1981, p. 2595). Quest'ultima, peraltro, si occupa solo dei trasferimenti di divise senza corrispettivo escludendo che alla fine del periodo transitorio siano stati liberalizzati e riconoscendo agli Stati la facoltà di assoggettarli a limiti e a controlli.

Con altro decreto 11 gennaio 1982 e sulla base di un nuovo accertamento dell'UIC (12. 2. 1980), il Ministro del Tesoro comminò alla stessa Luisi un'ulteriore sanzione di circa 8 milioni di lire, sempre contestandole di aver impiegato all'estero mezzi di pagamento per un controvalore di circa 8 milioni e mezzo. Da qui una seconda e non diversamente motivata opposizione della Luisi dinanzi al medesimo giudice. I due procedimenti furono riuniti. Ritenendo necessaria una pronuncia pregiudiziale sull'interpretazione degli articoli 67, 69, 106, paragrafo 3, del Trattato e delle due anzidette direttive, il Tribunale sospese il giudizio con ordinanza 12 luglio 1982 e propose alla nostra Corte i quesiti che citerò assieme a quelli della causa Carbone.

Ciò premesso, riassumo i fatti della causa 286/82. Il 20 agosto 1979, l'Ufficio italiano dei cambi (in seguito: UIC) accertò che nel corso del 1975 la signora Graziana Luisi aveva utilizzato all'estero divise per un controvalore di circa 25 milioni di lire. A séguito di ciò il Ministro del Tesoro le contestò di aver violato il D. M. 2 maggio 1974 (GU della Repubblica italiana n. 114 del 3. 5. 1974) e le inflisse una sanzione di oltre 24 milioni. La Luisi ricorse allora davanti al Tribunale di Genova chiedendo l'annullamento del decreto di condanna e sostenendo l'inapplicabilità della normativa in base a cui la sanzione le era stata irrogata per contrasto con gli articoli 3, lettera c), 5, 67, 68, 71, 106, paragrafo 3, del Trattato CEE e con le due direttive del Consiglio che attuano l'articolo 67 (11. 5. 1960 e 18. 12. 1962).

Passo a questa causa (26/83). Il 6 settembre 1979, l'UIC accertò che durante il 1975 il signor Giuseppe Carbone aveva utilizzato all'estero dollari americani, franchi svizzeri e marchi tedeschi per un controvalore di lire 14 milioni circa. Su questa base il Ministro del Tesoro gli comminò, con decreto 28 ottobre 1981, una sanzione di circa 13 milioni. Come la Luisi, il Carbone propose opposizione davanti al Tribunale di Genova deducendo di aver usato quelle divise per un soggiorno turistico in Germania e sostenendo l'inapplicabilità del già citato D. M. 2 maggio 1974 per contrasto con gli articoli 3, lettera c), 5, 67, 68, 71, 106, paragrafo 3: anch'egli perciò chiese l'annullamento del decreto di condanna. Nel corso del processo, il Tribunale sospese il giudizio e si rivolse alla Corte ai sensi dell'articolo 177 Trattato CEE,

proponendole i quesiti che di seguito riassumo assieme a quelli della causa Luisi:

1. Se l'articolo 106, paragrafo 1, primo comma, del Trattato debba interpretarsi nel senso che, in caso di esportazione di biglietti di Stato e di banca esteri, nonché di titoli di credito in valuta estera da parte di residenti diretti all'estero a scopo di turismo, i cittadini comunitari sono titolari del diritto d'esportazione: ciò perché tali viaggi rientrerebbero nella circolazione dei servizi e i relativi trasferimenti di valuta sarebbero da considerare pagamenti correnti e per ciò stesso liberalizzati come i servizi a cui accedono.
2. Oppure se l'articolo 106, paragrafo 3, primo comma, del Trattato debba interpretarsi nel senso che, in caso di esportazione di valuta estera nelle forme indicate *sub* 1 da parte di residenti diretti all'estero per turismo, cure mediche, studio o affari, i cittadini comunitari sono titolari del diritto d'esportazione: ciò perché gli Stati membri dovrebbero osservare la clausola di *standstill* che figura in quell'articolo e perché la suddetta esportazione di valuta rientrerebbe fra le transazioni invisibili di cui all'allegato III del Trattato.
3. Oppure se l'articolo 106, paragrafo 3, secondo comma, del Trattato debba interpretarsi nel senso che, a causa del suo rinvio alle norme sulla libera circolazione dei capitali, i cittadini co-

munitari non sono titolari di un diritto di esportare valuta nelle circostanze indicate *sub* 2, dovendosi i relativi trasferimenti considerare movimenti di capitali (per cui v. gli articoli 67, 68 e le due direttive d'attuazione) che gli Stati membri non sono tenuti a liberalizzare. Ne deriverebbe la legittimità di misure nazionali di controllo e di sanzioni amministrative.

Con ordinanza 8 giugno 1983, la nostra Corte dispose la riunione delle due cause per la fase orale e per la sentenza, ravvisando motivi di connessione quanto all'oggetto.

2. Per meglio comprendere i problemi che ci prospetta il giudice di merito è utile un cenno alla disciplina italiana sull'esportazione di divise estere da parte di soggetti residenti in Italia. In materia la fonte principale è il D. L. 6 giugno 1956, n. 476 (GU 6. 6. 1956, n. 137), convertito nella legge 25 luglio 1956, n. 786 (GU 2. 8. 1956, n. 192). Esaminiamone i punti salienti.

L'articolo 1, ultimo comma, precisa che per valute estere s'intendono «i biglietti di Stato e di banca esteri aventi corso legale, nonché i titoli di credito e i crediti, aventi corso legale fuori del territorio della Repubblica, che servano per effettuare pagamenti fra residenti e non residenti». L'articolo 10, lettera a) prevede poi che la Banca d'Italia e le aziende di credito abilitate a fungere da sue agenzie possono cedere biglietti di banca esteri ai residenti diretti all'estero «per scopi di turismo, affari, studio o cura, con l'osservanza ... delle disposizioni emanate

dal Ministro per il commercio con l'estero». Secondo l'articolo 13, d'altra parte, lo stesso Ministro può consentire che la Banca d'Italia e le suddette agenzie autorizzino la vendita delle divise da impiegarsi nei relativi viaggi (primo comma, lettera *b*). Di questo potere il Ministro si valse con decreto 26 ottobre 1967 (GU 10. 10. 1967, n. 280) fissando in lire 1 000 000 a viaggio il controvalore massimo delle divise esportabili per viaggi a scopo turistico, d'affari, di studio e di cure mediche.

Il regime così descritto fu reso più rigido dal già citato D. M. 2 maggio 1974. Si stabilì che l'esportazione di divise «da parte di residenti per scopi di turismo, affari, studio e cura» era ammessa «fino al limite massimo del controvalore di lire 500 000 per anno solare» (sottolineo: *anno solare*, non più viaggio); e questa prescrizione fu ribadita da un nuovo D. M. del 22 dicembre 1975 (GU 31. 12. 1975, p. 343: articolo 13, lettera *a*). Infine, l'esportazione di valuta per un importo eccedente il detto limite costituiva (e tuttora costituisce) un illecito punibile con una sanzione amministrativa pecuniaria che poteva superare di cinque volte il valore delle divise esportate (articolo 15, legge n. 786/1956, cit.). Con l'articolo 1 D. L. 4 marzo 1976, n. 31, convertito nella legge 30 aprile 1976, n. 159, gli illeciti più gravi furono sanzionati penalmente.

Da allora, la normativa valutaria è rimasta pressoché invariata. Parallelamente alla perdita di valore della lira, si è provveduto ad aumentare il tetto annuo: nel 1981 a lire 1 100 000 (D. M. 12. 3. 1981,

GU 24. 3. 1981, n. 82) e nel 1983 a lire 1 600 000 (circolare UIC 9. 5. 1983, n. 1/11, GU 20. 5. 1982, n. 137). Bisogna aggiungere tuttavia che, secondo il D. M. 12. 3. 1981, cit., l'UIC può caso per caso autorizzare un superamento di questo massimale per i viaggi d'affari e che, per quelli a scopo di studio e di cura, lo può fare senza limiti (allegato A, nn. 49/a e 49/b al detto decreto).

3. La difesa del Governo italiano mette anzitutto in dubbio che la controversia abbia un effettivo riflesso comunitario e che pertanto sussista la competenza della nostra Corte *ex* articolo 177. Nel caso Luisi come nel caso Carbone — si dice — gli elementi di fatto raccolti davanti al giudice nazionale dimostrano, sì, che due persone residenti in Italia acquistarono divise estere per un certo importo, ma non garantiscono che esse se ne siano davvero servite viaggiando all'estero e non le abbiano invece conservate presso di sé o illegalmente esportate tramite terzi. Per di più, anche ad ammettere che un viaggio ci sia stato, ne resta incerto l'itinerario; non si può affermare cioè che lo spostamento avvenne nel territorio della Comunità e non anche o soltanto in Paesi terzi. Ad accreditare tale congettura è il fatto che parte della valuta acquistata consisteva in franchi svizzeri e in dollari degli Stati Uniti.

Quest'eccezione è infondata. Com'è noto, per escludere la competenza della nostra Corte si dovrebbe dimostrare che la causa principale ha natura fittizia; in altre parole, che tra le sue parti non esiste un reale contrasto d'interessi (cfr. sentenza 11. 3. 1980, causa 104/79,

Foglia/Novello, Racc. 1980, p. 745). Ora, nel caso di specie Luisi e Carbone chiedono al Tribunale di Genova di stabilire se esportazione di valuta v'è stata, se da essa è derivata una violazione dell'ordinamento italiano e se quest'ordinamento è compatibile con il diritto comunitario. Più non ci è dato accertare a meno d'invadere una competenza che appartiene in via esclusiva al giudice nazionale. Ma già il quadro delle materie su cui attori e convenuto disputano ci permette di concludere con ragionevole sicurezza per la genuinità del conflitto che li oppone.

Tutto ciò emerge con chiarezza dalla vostra giurisprudenza e dalla legislazione comunitaria. L'articolo 67, n. 1 — avete affermato nella citata sentenza Casati — differisce dalle norme relative alle tre libertà già realizzate perché un obbligo di rendere liberi i movimenti di capitali esiste solo «nella misura necessaria al buon funzionamento del mercato comune». L'ampiezza di tale limite — avete aggiunto — varia nel tempo e dipende da altri fattori: appunto le necessità del detto mercato e i rischi o i vantaggi che per esso presenta la liberalizzazione, tenuto conto del grado d'integrazione realizzato nei settori in cui i movimenti di capitali rivestono una particolare importanza.

4. Siamo dunque di fronte a individui che dal loro paese di residenza si recano in altro paese comunitario a fini di turismo, studio, cure mediche o affari e, per far fronte alle spese di viaggio e di soggiorno nei luoghi a cui sono diretti, esportano valuta estera. Il giudice *a quo* ci chiede di qualificare sotto il profilo del diritto comunitario queste esportazioni e chiarisce esattamente i termini del dilemma che a loro riguardo si pone: esse potrebbero infatti considerarsi movimenti di capitali, e in tal caso cadrebbero nella sfera degli articoli 67-73 Trattato CEE, o pagamenti per prestazioni di servizi, e allora sarebbero disciplinati dagli articoli 59-66 dello stesso Trattato. La differenza tra le due alternative è grande. Alla fine del periodo transitorio, infatti, la circolazione dei capitali non fu interamente e automaticamente liberalizzata; lo fu invece la circolazione dei servizi. Le norme che la riguardano sono dunque direttamente applicabili e i singoli possono invocarle.

Allo stato, quindi, risultano soppresse le sole restrizioni di cui alle direttive del Consiglio 11 maggio 1960 (GU 12. 7. 1960, p. 921) e 18 dicembre 1962 (GU 22. 1. 1963, p. 62): e tra esse non figurano quelle concernenti le importazioni e le esportazioni non finalizzate a iniziative particolari (come sono gli investimenti, le concessioni di crediti e garanzie, il rimborso di crediti concessi con operazioni commerciali e con prestazioni di servizi, le operazioni su titoli, l'esecuzione di certi contratti). A stabilirlo è proprio l'articolo 4 della direttiva 11 maggio 1960 e a indicarle è l'elenco D ad essa allegato sotto la voce «importazione ed esportazione materiale di valori»: che — come specifica il punto XIII di una nomenclatura del pari allegata a tale fonte — include i movimenti dei «mezzi di pagamento di ogni specie».

Quanto agli articoli 59-66, invece, è pacifico che, attuati o non attuati, essi sono direttamente efficaci e perciò idonei a investire i singoli di diritti tutelabili in giudizio. In decine d'occasioni, infatti, avete detto che i limiti posti dal Trattato alla libera circolazione di merci, persone e servizi sono interamente caduti al termine del periodo transitorio; e ciò anche quando il Trattato prescrive che alla loro rimozione provvedano, nel corso di tale periodo, apposite direttive. Per le persone e i servizi basterà citare le sentenze 21 giugno 1974, causa 2/74, Reyners (Racc. 1974, p. 631); 3 dicembre 1974, causa 33/74, Binsbergen (Racc. 1974, p. 1299); 12 dicembre 1974, causa 36/74, Walrave (Racc. 1974, p. 1405); 8 aprile 1976, causa 48/75, Royer (Racc. 1976, p. 497); 14 luglio 1976, causa 13/76, Donà (Racc. 1976, p. 1333); 28 aprile 1977, causa 71/76, Thieffry (Racc. 1977, p. 765); 22 settembre 1983, causa 271/82, Auer (Racc. 1983, pag. 2727).

neppure tenuti allo *standstill*. L'articolo 71, primo comma, dice infatti che «Gli Stati . . . *procurano* di non introdurre . . . nuove restrizioni . . .»; usa quindi un termine assai meno tassativo di quelli che figurano nelle norme corrispondenti in tema di circolazione delle merci, delle persone e dei servizi. Se ne deduce — come osservò la Corte nella sentenza Casati — che esso «non impone agli Stati . . . un obbligo incondizionato» e invocabile dai singoli (punto 19 della motivazione).

5. Secondo l'opinione dei Governi italiano e francese, chi si reca da un paese comunitario all'altro per turismo, studio, cura o affari portando con sé valute estere, dà luogo a un'esportazione materiale di mezzi di pagamento; compie cioè un'operazione fin qui non liberalizzata e perciò regolabile, limitabile o vietabile da ogni Stato membro. Agli interventi degli Stati non c'è praticamente remora, se è vero che in questo campo essi non sono

D'altra parte, osserva il Governo italiano, gli articoli 59 e 60 del Trattato lasciano intendere che di «servizio» si può parlare solo in quanto sussista «uno specifico rapporto, individuato . . . nei suoi elementi essenziali, come i soggetti, la natura e la durata della prestazione». La prestazione, insomma, dev'essere *determinata*; che significa almeno richiesta e offerta da soggetti identificabili e chiaramente stabiliti in Stati diversi. «Quella che venga indistintamente offerta in uno Stato . . . alla generalità degli utenti» e da costoro possa essere fruita solo se accedono al luogo in cui la si effettua non è prestazione di servizi (v. memoria depositata il 28. 1. 1983, in causa 286/82, pp. 17-18); non sono tali dunque neppure le attività mediche, scolastiche e turistiche (si pensi agli alberghi e ai luoghi di ristoro) la cui destinazione a clienti particolari è sempre o quasi sempre da escludere.

In termini molto simili si espresse l'Avvocato generale Trabucchi concludendo nella causa 118/75, Watson e Belmann (Racc. 1976, p. 1200 e seguenti): l'articolo 59 — egli affermò — prevede la libertà di circolazione solo rispetto a determinate categorie di operatori economici: s'indirizza perciò ai prestatori e non anche agli utenti dei servizi. Ebbene da questa impostazione io dissento: vari argomenti m'inducono a ritenere che le norme sulla circolazione dei servizi si applicano oltre i limiti a cui essa vorrebbe ridurle.

Cominciamo col turismo. Essendo qualificate dallo spostamento dei destinatari, e cioè dei turisti, è ovvio che le prestazioni di questo settore siano per la difesa italiana e per Trabucchi estranee alla sfera della libera circolazione dei servizi. Ma si è pensato all'altra faccia della medaglia? Uno Stato che sia libero di limitare o di vietare ai propri residenti l'esportazione di valute è anche libero di escluderli dai servizi turistici offerti in altri paesi membri; e perciò di incidere negativamente sull'attività di chi tali servizi offre. Mi chiedo se un simile risultato, in quanto perseguito da altri, sia confacente agli interessi italiani; e soprattutto dubito che esso regga a una critica *in apicibus*. Tra i valori del Trattato — sappiamo — la libera circolazione dei servizi occupa un posto di primo piano. Amputarle un ramo economicamente relevantissimo com'è il turismo significa dimezzarne la portata; quindi disconoscerle quel posto; quindi negare che essa abbia per il processo d'integrazione il rilievo conferitole dall'articolo 3.

E lo stesso si dica delle prestazioni sanitarie o scolastiche. Chiedere che a muoversi da un paese all'altro sia il medico, il quale ha presso di sé strumenti sofisticati o opera solo nella clinica in cui dispone delle necessarie attrezzature e di esperti collaboratori; o chiedere che ad andare dove risiedono gli allievi sia la scuola non è ragionevole; ma è quanto pretende la tesi che critico affinché tali attività possano considerarsi liberalizzate e la sfera degli articoli 59-66 non subisca altre amputazioni. Minori certezze, invece, offrono i viaggi d'affari che, come osserva la Commissione, costituiscono una categoria eterogenea. Tutt'al più, potrà dirsi, che alcuni viaggiatori — così, i giornalisti, gli avvocati ecc. — sono sicuramente prestatori di servizi e possono invocare le norme del Trattato.

6. Ma all'argomento da me svolto — il Governo italiano nega in sostanza la circolazione di servizi economicamente o socialmente cruciali come sono il turismo, l'assistenza medica e l'istruzione — altri se ne possono aggiungere, tratti dalle disposizioni che hanno attuato gli articoli 59-66.

Penso anzitutto al Programma generale per la soppressione delle restrizioni alla libera circolazione dei servizi, adottato dal Consiglio il 18 dicembre 1961 (GU 15. 1. 1962, p. 32), che cita il turismo fra le attività economiche rispetto a cui va

rimosso «ogni divieto o impedimento ai pagamenti della prestazione qualora gli scambi di servizi siano limitati soltanto da restrizioni ai pagamenti relativi» (v. lettera D del titolo III). Ma v'è di più. La stessa fonte afferma che le restrizioni da eliminare sono di due ordini: quelle che «colpiscono il prestatore direttamente» e quelle che «lo colpiscono . . . per mezzo del destinatario o della prestazione» (v. titolo III). Infine, essa tocca il nostro tema specifico. Così, alla lettera D del titolo III si precisa che «gli Stati membri conservano il diritto di verificare . . . l'autenticità dei trasferimenti dei mezzi finanziari e dei pagamenti», nonché di prendere le misure necessarie a impedire che le proprie leggi siano violate «in materia di assegnazione di valuta ai turisti»; e al titolo V si dispone: per l'«effettiva abolizione delle restrizioni alla libera prestazione di servizi è adottato il seguente scadenziario . . . B . . . prima dello scadere della prima tappa, eliminazione delle restrizioni di cui ai paragrafi . . . D del titolo III. Tuttavia, le assegnazioni di valuta . . . continueranno eventualmente a sussistere nel periodo transitorio, ma il loro importo sarà progressivamente aumentato . . . dalla fine della prima tappa».

b) le esportazioni di valute estere dallo Stato di residenza a quello in cui il servizio è reso devono, per ciò stesso, considerarsi liberalizzati al termine del periodo transitorio.

Del resto, che tale interpretazione sia esatta conferma *a contrario* la direttiva del Consiglio 31 maggio 1963, n. 340. Il suo articolo 3, infatti, stabilisce che la soppressione dei divieti o impedimenti delle prestazioni «si applica ai servizi di cui agli articoli 59 e 60 del Trattato»; non si applica invece «alle assegnazioni di valuta ai turisti». Cosa significano queste parole? Evidentemente, che le dette assegnazioni (e quindi l'esportazione di divise nella Comunità) rientrano per il Consiglio nel quadro della libera circolazione dei servizi; o altrimenti non sarebbe stato necessario escluderle dall'ambito dei vincoli destinati a venir meno prima che scadesse il periodo transitorio. Il Consiglio ha insomma riconosciuto che esse sarebbero cadute alla fine di tale periodo.

Estrattone «il troppo e il vano», come avrebbe detto Dante, questi disposti lanciano un duplice messaggio:

a) le norme del Trattato si dirigono *anche* agli utenti dei servizi e si riferiscono *anche* a prestazioni che implicano lo spostamento di costoro;

Sulla stessa linea si collocano altre due direttive del Consiglio: la n. 64/221 del 25 febbraio 1964 (GU 1964, p. 850), relativa al coordinamento dei provvedimenti speciali riguardanti il trasferimento e il soggiorno degli stranieri, giustificati da motivi d'ordine pubblico ecc., e la n. 73/148 del 21 maggio 1973 (GU L 172, 1973, p. 14), concernente la soppressione delle restrizioni al trasferimento e al soggiorno dei cittadini degli Stati membri all'interno della Comunità in materia di stabilimento e di prestazione di servizi. L'una e l'altra, infatti, obbligano gli Stati a rimuovere i limiti posti al trasferimento e al soggiorno «dei cittadini degli Stati

membri che desiderino recarsi in un altro Stato membro» come «destinatari di una prestazione»; con ciò dimostrando ancora che gli articoli 59-66 si rivolgono agli utenti non meno che ai prestatori.

Il turista appare dunque «protetto nella sua libertà di movimento da norme del Trattato ormai direttamente applicabili». Sono parole dell'avvocato generale Trabucchi: che peraltro — lo abbiamo già visto — nega alle dette norme la portata risultante dalle fonti secondarie di cui ho appena detto. Non credo che questa sua tesi resista agli argomenti prodotti sin qui. Se qualche dubbio rimanesse, tuttavia, a dissiparlo definitivamente dovrebbe essere una fonte primaria, com'è il Trattato di adesione della Grecia. Il suo articolo 54, infatti, consente che, a certe condizioni e fino al 31 dicembre 1985, le restrizioni ai trasferimenti valutarî dei turisti restino in vita; e, come osserva la Commissione, una simile deroga ha senso solo se si ammette che quei trasferimenti sono effettivamente liberalizzati nei rapporti fra gli Stati membri.

7. Abbiamo così accertato che le prestazioni turistiche, mediche e scolastiche sono interne alla sfera degli articoli 59-66 anche quando, com'è di norma, implichino lo spostamento dell'utente dal paese di residenza a quello in cui il servizio è reso. Caduti al termine del periodo transitorio i limiti posti alla circolazione dei servizi, doveva necessariamente seguirne — perché di quello spostamento è insieme un riflesso e una condizione — la libertà dei trasferimenti valutarî diretti

a retribuire le dette prestazioni. Anche di essa abbiamo colto molteplici tracce in una serie di norme. È ora giunto il momento di ricordare che ad attuarla fu l'articolo 106, paragrafo 1, primo comma, del Trattato.

Secondo questa norma, infatti, «ciascuno Stato membro s'impegna ad autorizzare che vengano effettuati, nella valuta dello Stato membro [ove] risiede il creditore o il beneficiario, i pagamenti relativi agli scambi di merci, di servizi e di capitali ... nella misura in cui la circolazione delle merci, dei servizi, dei capitali e delle persone è liberalizzata tra gli Stati membri ...». A ragione, dunque, l'avvocato generale Capotorti le attribuì un compito «strumentale» rispetto alla disciplina dei Titoli I e III (conclusioni nella causa Casati, cit.); e non meno esattamente la Corte poté riconoscerle un ruolo di primo piano nel dar vita a quell'«elemento fondamentale per la realizzazione del mercato comune» che è la «liberalizzazione degli scambi di merci, di servizi e di capitali» (sentenza Thompson, cit., punto 22).

Ora, la libertà dei movimenti di capitali è, come sappiamo, soggetta a vincoli; non lo è invece, salvo che per i motivi di cui all'articolo 66, quella dei servizi. Ne viene che, quand'essa fu pienamente attuata, la parallela libertà dei trasferimenti valutarî per il pagamento delle prestazioni in esame (come di ogni altro servizio) sorse *ipso iure*: detto altrimenti, l'articolo 106, paragrafo 1, primo comma, la generò in modo automatico.

8. Nei quesiti 2 e 3, tuttavia, il giudice *a quo* ipotizza che il fenomeno dell'esportazione di valuta per scopi turistici, di studio e di cura sia disciplinato dall'articolo 106, paragrafo 3. Avendolo ricondotto nel quadro del paragrafo 1, potrei ignorare questa congettura che del resto suppone una risposta negativa al primo quesito; me ne occupo, tuttavia, perché da un avvocato generale ci si attende completezza. Il Tribunale di Genova, dunque, si riferisce sia al primo che al secondo comma del paragrafo 3. Rispetto al primo esso vuole sapere se i residenti di uno Stato membro diretti ad altro Stato per motivi di turismo, cura, studio o affari abbiano il diritto di esportare divise in base alla clausola di *standstill* che il detto comma contiene e in quanto tali trasferimenti costituiscono transazioni invisibili secondo l'allegato III al Trattato.

Riporto il testo della norma: «Gli Stati membri s'impegnano a non introdurre nei loro rapporti nuove restrizioni per i trasferimenti relativi alle transazioni invisibili, enumerate nell'elenco di cui all'allegato III del ... Trattato». A loro volta, tali trasferimenti sono di tre tipi: alcuni connessi alla circolazione di merci, servizi e persone, altri relativi alla circolazione di capitali, altri ancora non riducibili a queste categorie (così quelli per spese di rappresentanza, introiti consolari, pensioni alimentari). Mentre i primi, per quanto sopra s'è detto, devono considerarsi del tutto liberi e i secondi lo sono nei limiti posti dalle direttive 12 luglio 1960 e 18 dicembre 1962, i terzi non possono giovarsi che dell'obbligo di sopprimere gradualmente le restrizioni previsto dal secondo comma del paragrafo 3.

Così definita la portata del disposto, dobbiamo chiederci quale valore abbia la circostanza che tra i trasferimenti del primo tipo figurino quelli inerenti a «viaggi d'affari», «turismo», «viaggi e soggiorni di carattere personale dovuti a motivi di salute». La risposta è ovvia: nessun valore nell'ottica della nostra causa. I detti trasferimenti, infatti, sono menzionati solo per rendere operante l'obbligo di *standstill* rispetto ai relativi pagamenti in divise; finito il periodo transitorio e liberalizzati gli stessi pagamenti in virtù del paragrafo 1, primo comma, il loro richiamo ha dunque perduto ogni importanza avendo quell'obbligo esaurito la sua funzione.

9. Passo al paragrafo 3, secondo comma. Il Tribunale di Genova chiede se lo si possa interpretare nel senso che l'esportazione di divise per provvedere a spese turistiche, mediche ecc. rientri, in quanto trasferimento materiale di mezzi di pagamento, tra i movimenti di capitali non liberalizzati; con la conseguenza che gli Stati membri potrebbero lecitamente limitarla o vietarla.

Ho già escluso che i trasferimenti valutari destinati a coprire quelle spese siano assimilabili a movimenti di capitali. In ogni caso, non mi sembra che la norma a cui il giudice del rinvio fa richiamo si presti all'interpretazione da lui ipotizzata. Essa afferma infatti che «la graduale soppressione delle restrizioni esistenti si effettua conformemente alle disposizioni degli articoli da 63 a 65 in-

clusi, sempreché non sia disciplinata dalle disposizioni dei paragrafi 1 e 2 o dal capo relativo alla libera circolazione dei capitali». Ora, quel «sempreché» e le parole successive provano che il suo campo d'applicazione è residuale e ridottissimo: poiché non riguardano prestazioni rientranti nella circolazione di merci, servizi e capitali, i trasferimenti colpiti dalle restrizioni che la norma mira a sopprimere dovranno necessariamente identificarsi col terzo gruppo di transazioni invisibili (per spese di rappresentanza ecc.) a cui sopra — e proprio in questo senso — ho fatto cenno. Ma, se è così, non si vede quale luce il secondo comma possa gettare sulla liberalizzazione di pagamenti che attengono allo scambio di servizi.

10. Stabilito dunque che i trasferimenti di valuta per pagare le prestazioni *de quibus* sono liberi, resta il problema dei controlli che su di essi possono esercitare gli Stati. Benché i tre quesiti ne tacciano, infatti, di controlli v'è necessità. Il Governo italiano ha molto e giustamente insistito sul rischio che il turista o il paziente o lo studente impieghino le divise a fini diversi da quelli per cui se le procurarono; che cioè se ne servano per costituire riserve all'estero, così realizzando veri e propri movimenti di capitali. Ora, io ho detto più volte che questi movimenti restano soggetti a vincoli. Aggiungo qui che ciò accade per ragioni logiche. Le relative norme del Trattato (cito ancora le conclusioni dell'avvocato generale Capotorti in causa Casati) «non possono essere interpretate indipendentemente da quelle sulla politica economica»; e poiché è agli Stati che l'articolo 104 addossa la responsabilità di mante-

nere in equilibrio le proprie bilance commerciali, sarebbe incongruo obbligarli a liberalizzare incondizionatamente i trasferimenti senza corrispettivo.

Tutto questo, del resto, è riconosciuto, soprattutto in rapporto alle spese turistiche, dalle fonti comunitarie derivate. Ho già citato il titolo III del Programma generale 18 dicembre 1961 in cui si afferma che «gli Stati membri conservano il diritto di verificare la natura e l'autenticità dei trasferimenti dei mezzi finanziari e dei pagamenti» per impedire «infrazioni alle proprie leggi» particolarmente «in materia di assegnazione di valuta ai turisti». Si dirà che sono parole scritte in pieno periodo transitorio. Vero. Ma poiché dopo la fine di tale periodo la circolazione dei capitali è stata liberalizzata solo parzialmente, mi pare ovvio che esse conservino tutto il loro valore.

Controlli sì insomma; ma di che genere e quanto incisivi? Innanzitutto — credo — essi dovrebbero tenere nel debito conto il diverso rischio di frode che si accompagna alle esportazioni per fini turistici o per viaggi d'affari, da un canto, per cure mediche e per motivi di studio, dall'altro. Nel caso del turismo — l'attività che più si presta a mascherare trasferimenti di capitali — una soluzione praticabile, perché efficace e al contempo non

troppo fiscale, potrebbe fondarsi sulla quantità di valuta estera che gli interessati intendono trasferire. Al riguardo, identificherei tre fasce. Nella più bassa (o sotto X) le divise sarebbero acquistabili ed esportabili senz'alcuna verifica. Nell'intermedia (tra X e Y) le spese ai cui fini esse si acquistano dovrebbero essere preventivamente giustificate, almeno nelle loro grandi linee. Nella più alta (o sopra Y), a questa giustificazione si aggiungerebbe l'obbligo di documentare *ex post* i pagamenti eseguiti.

Naturalmente, gli Stati membri si vedrebbero riconosciuto il potere di prevedere sanzioni nei confronti dei residenti che si sottraggano a queste misure; ma, come tante volte avete richiesto, in quanto la loro entità sia proporzionata allo scopo per cui sono disposte (cfr. sentenze 7. 7. 1976, causa 118/75, Watson, Racc. 1976, p. 1185; 15. 12. 1976, causa 41/76, Donckerwolcke, Racc. 1976, p. 1921; 14. 7. 1977, causa 8/77, Sagulo, Racc. 1977, p. 1495; 30. 11. 1977, causa 52/77, Cayrol, Racc. 1977, p. 2261).

11. Per tutte le considerazioni sin qui svolte, suggerisco alla Corte di rispondere nel modo che segue ai quesiti proposti dal Tribunale di Genova con le ordinanze 12 luglio e 22 novembre 1982 nelle cause fra Graziana Luisi e il Ministero del Tesoro e fra Giuseppe Carbone e lo stesso Ministero:

1. L'articolo 106, paragrafo 1, primo comma, del Trattato CEE dev'essere interpretato, anche in rapporto alle norme con cui il medesimo Trattato disciplina la libera circolazione dei servizi, nel senso che le persone residenti in uno Stato membro e dirette in altro Stato membro a fini di turismo, cure mediche, studio o affari, hanno diritto di acquistare e di esportare valuta staniera e titoli di credito in valuta straniera per eseguire i pagamenti resi necessari dai loro spostamenti: questi ultimi, infatti, rientrano nell'ambito della circolazione dei servizi e i trasferimenti di valuta intesi a sostenerne le spese fanno parte di quei pagamenti correnti che sono stati liberalizzati per effetto della liberalizzazione della circolazione dei servizi a cui sono complementari. Gli Stati membri conservano la facoltà di verificare che le persone autorizzate per i detti fini ad esportare valuta estera e titoli di credito in valuta estera non li impieghino per fini diversi, non riconosciuti e protetti dall'ordinamento comunitario: ad esempio, per eseguire movimenti di capitali non liberalizzati. Gli Stati membri hanno altresì la facoltà di comminare sanzioni nei confronti di coloro che non osservano le disposizioni interne in materia di controlli. Il sistema nazionale di controlli, però, non deve risolversi in limitazioni alla

libera circolazione dei servizi e, parallelamente, le sanzioni non devono, per qualità ed entità, essere sproporzionate allo scopo in vista del quale sono state disposte.

2. L'articolo 106, paragrafo 3, primo comma, del Trattato obbliga gli Stati a non introdurre nei loro rapporti nuove restrizioni per i trasferimenti relativi alle transazioni invisibili elencate nell'allegato III al Trattato, tra cui rientrano quelle relative al turismo, ai viaggi d'affari e ai viaggi e soggiorni di carattere personale per motivi di studio e di salute. Quest'obbligo, però, si è esaurito alla scadenza del periodo transitorio, essendosi allora liberalizzati i pagamenti inerenti ad ogni prestazione di servizi anche in assenza di norme secondarie di attuazione.
3. L'articolo 106, paragrafo 3, secondo comma, del Trattato non assoggetta i trasferimenti di valuta straniera e di titoli di credito in valuta straniera per fini di turismo, studio, cure, e per viaggi d'affari al regime dei movimenti di capitali non ancora liberalizzati.