

Causa C-452/04

Fidium Finanz AG

contro

Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht

(domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Verwaltungsgericht Frankfurt am Main)

«Libera prestazione dei servizi — Libera circolazione dei capitali — Società con sede in uno Stato terzo — Attività interamente o principalmente rivolta verso il territorio di uno Stato membro — Concessione di crediti a titolo professionale — Requisito di un'autorizzazione preliminare nello Stato membro in cui la prestazione è fornita»

Conclusioni dell'avvocato generale C. Stix-Hackl, presentate il 16 marzo 2006

Sentenza della Corte (Grande Sezione) 3 ottobre 2006

Massime della sentenza

1. *Libera prestazione dei servizi — Libera circolazione dei capitali — Disposizioni del Trattato — Esame di un provvedimento nazionale che si ricollega a queste due libertà fondamentali*

(Artt. 4 CE e 56 CE)

2. *Libera prestazione dei servizi — Disposizioni del Trattato — Ambito di applicazione*

(Artt. 49 CE e 56 CE)

1. Risulta dalla formulazione degli artt. 49 CE e 56 CE, nonché dalla loro collocazione in due diversi capi del titolo III del Trattato, che, pur essendo strettamente collegate, tali disposizioni sono destinate a disciplinare situazioni diverse e che hanno ciascuna un ambito di applicazione diverso. È vero che non può escludersi che, in taluni casi specifici, in cui una disposizione nazionale si riferisce contemporaneamente alla libera prestazione dei servizi e alla libera circolazione dei capitali, essa sia idonea ad ostacolare simultaneamente l'esercizio di queste due libertà.

A tale proposito, non può essere sostenuto che, in tali condizioni, le disposizioni relative alla libera prestazione dei servizi si applicano in subordine rispetto a quelle che disciplinano la libera circolazione dei capitali.

Quando un provvedimento nazionale si riferisce contemporaneamente alla libera prestazione dei servizi e alla libera circolazione dei capitali, occorre esaminare in quale misura il detto provvedimento pregiudichi l'esercizio di tali libertà fondamentali e se, nelle circostanze della causa principale, una di esse prevalga sull'altra. L'esame del provvedimento di cui trattasi va effettuato, in linea di principio, con riferimento ad una sola delle due libertà fondamentali qualora risulti che, nel caso di specie, una delle due è affatto secondaria rispetto all'altra e può esserle ricollegata.

(v. punti 28, 30-31, 34)

2. Un regime nazionale in forza del quale uno Stato membro assoggetta ad autorizzazione

preliminare l'esercizio dell'attività di concessione di crediti a titolo professionale, sul suo territorio, da parte di una società con sede in uno Stato terzo, e in forza del quale una tale autorizzazione dev'essere negata, in particolare, quando la detta società non ha la sua direzione generale o una succursale su tale territorio, avendo l'effetto di ostacolare l'accesso al mercato finanziario di uno Stato membro delle società aventi sede in Stati terzi, pregiudica in modo preponderante l'esercizio della libera prestazione dei servizi ai sensi degli artt. 49 e seguenti.

Poiché gli effetti restrittivi di un siffatto regime sulla libera circolazione dei capitali sono soltanto una conseguenza ineluttabile della restrizione imposta nei riguardi delle prestazioni di servizi, non occorre esaminare la compatibilità di tale regime con gli artt. 56 CE e seguenti.

Una società con sede in uno Stato terzo non è legittimata a valersi degli artt. 49 CE e seguenti. Infatti, contrariamente al capo del Trattato relativo alla libera circolazione dei capitali, quello riguardante la libera prestazione dei servizi non comporta alcuna disposizione che estenda il beneficio delle sue disposizioni ai prestatori di servizi cittadini di uno Stato terzo e residenti al di fuori dell'Unione europea, poiché l'obiettivo di quest'ultimo capo è di garantire la libera prestazione dei servizi a favore dei cittadini di Stati membri.

(v. punti 25, 49-50 e dispositivo)

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

3 ottobre 2006 (*)

«Libera prestazione dei servizi – Libera circolazione dei capitali – Società con sede in uno Stato terzo – Attività interamente o principalmente rivolta verso il territorio di uno Stato membro – Concessione di crediti a titolo professionale – Requisito di un'autorizzazione preliminare nello Stato membro in cui la prestazione è fornita»

Nel procedimento C-452/04,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, dal Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (Germania) con decisione 11 ottobre 2004, pervenuta in cancelleria il 27 ottobre 2004, nella causa

Fidium Finanz AG

contro

Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht,

LA CORTE (Grande Sezione),

composta dal sig. V. Skouris, presidente, dai sigg. P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas (relatore) e K. Schiemann, presidenti di sezione, dai sigg. S. von Bahr, J. N. Cunha Rodrigues, dalla sig.ra R. Silva de Lapuerta, dai sigg. K. Lenaerts, E. Juhász, G. Arestis, A. Borg Barthet e M. Ilešič, giudici,

avvocato generale: sig.ra C. Stix-Hackl

cancelliere: sig. B. Fülöp, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 18 gennaio 2006,

considerate le osservazioni presentate:

- per la Fidium Finanz AG, dai sigg. C. Fassbender e A. Eckhard, Rechtsanwälte, nonché dal sig. N. Petersen, Assessor;
- per la Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, dalle sig.re S. Ihle, S. Deppmeyer e A. Sahavi, in qualità di agenti;
- per il governo tedesco, dal sig. W. D. Plessing e dalla sig.ra C. Schulze-Bahr, in qualità di agenti;
- per il governo ellenico, dai sigg. S. Spyropoulos e D. Kalogiros, nonché dalle sig.re S. Vodina e Z. Chatzipavlou, in qualità di agenti;
- per l'Irlanda, dal sig. D. O'Hagan, in qualità di agente, assistito dal sig. M. Collins, SC;
- per il governo italiano, dal sig. I. M. Braguglia, in qualità di agente, assistito dal sig. P. Gentili, avvocato dello Stato;
- per il governo portoghese, dai sigg. L. Fernandes, L. Máximo dos Santos e Â. Seïça Neves, in qualità di agenti;
- per il governo svedese, dalla sig.ra K. Wistrand, in qualità di agente;
- per la Commissione delle Comunità europee, dai sigg. H. Støvlbæk e T. Scharf, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 16 marzo 2006,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione degli artt. 49 CE, 56 CE e 58 CE.

2 La questione è sorta nell'ambito di un ricorso presentato dalla Fidium Finanz AG (in prosieguo: la «Fidium Finanz»), società avente sede in Svizzera, avverso una decisione della Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (Ufficio federale di controllo dei servizi finanziari; in prosieguo: la «Bundesanstalt») con cui tale autorità le ha vietato di concedere, a titolo professionale, crediti a clienti residenti in Germania perché non disponeva dell'autorizzazione richiesta dalla legislazione tedesca.

Contesto normativo

Il diritto comunitario

3 Gli artt. 49 CE ? 55 CE disciplinano la libera prestazione dei servizi. L'art. 49, primo comma, CE vieta le restrizioni a tale libertà all'interno della Comunità nei confronti dei cittadini degli Stati membri stabiliti in un paese della Comunità che non sia quello del destinatario della prestazione.

4 Gli artt. 56 CE ? 60 CE si riferiscono alla libera circolazione dei capitali. L'art. 56, n. 1, CE prevede che, nell'ambito delle disposizioni del capo 4 del titolo III del Trattato CE, intitolato «Capitali e pagamenti», siano vietate tutte le restrizioni ai movimenti di capitali tra Stati membri, nonché tra Stati membri e paesi terzi.

5 L'allegato I alla direttiva del Consiglio 24 giugno 1988, 88/361/CEE, per l'attuazione dell'art. 67 del Trattato (articolo abrogato dal Trattato di Amsterdam) (GU L 178, pag. 5), intitolato «Nomenclatura dei movimenti di capitali di cui all'articolo 1 della direttiva», precisa, nella sua introduzione, quanto segue:

«(...)

I movimenti di capitali elencati nella presente nomenclatura comprendono:

– l'insieme delle operazioni necessarie alla realizzazione dei movimenti di capitali: conclusione ed esecuzione della transazione e trasferimenti relativi. (...)

(...)

– le operazioni di rimborso di crediti o prestiti.

La presente nomenclatura non è limitativa della nozione di movimenti di capitali, per cui è stata inclusa una rubrica XIII – F «Altri movimenti di capitali: Diversi». Essa non può quindi essere interpretata come una limitazione della portata del principio della completa liberalizzazione dei movimenti di capitali enunciata nell'articolo 1 della presente direttiva».

6 La detta nomenclatura comprende tredici categorie diverse di movimenti di capitali. Alla rubrica VIII di tale nomenclatura, intitolata «Prestiti e crediti finanziari», figurano i prestiti e i crediti concessi da non residenti a residenti.

La normativa nazionale

7 Ai sensi dell'art. 1, n. 1, della legge sul settore del credito (Gesetz über das Kreditwesen), nella sua versione 9 settembre 1998 (BGBl. 1998 I, pag. 2776; in prosieguo: il «KWG»), si intendono, per «enti creditizi», le «imprese che esercitano attività bancarie a titolo professionale o per una portata tale da richiedere l'organizzazione di un'impresa commerciale» e, per «attività bancarie», tra le altre, «la concessione di prestiti in denaro e crediti d'accettazione (attività di credito)».

8 L'art. 1, n. 1 a della stessa legge definisce la nozione di «enti di servizi finanziari» come «imprese che forniscono a terzi servizi finanziari a titolo professionale o per una portata tale da richiedere l'organizzazione di un'impresa commerciale».

9 L'art. 32, n. 1, primo comma, del KWG dispone quanto segue:

«Chiunque intenda esercitare nel territorio nazionale attività bancarie o prestazioni finanziarie a titolo professionale, o di una portata tale da richiedere l'organizzazione di un'impresa commerciale, è soggetto all'autorizzazione scritta della Bundesanstalt;

(...)».

10 L'art. 33, n. 1, primo comma, punto 6, del KWG prevede che l'autorizzazione debba essere negata quando l'ente non ha la propria amministrazione principale nel territorio nazionale.

11 L'art. 53, n. 1, del KWG dispone che, se un'impresa con sede all'estero possiede una succursale in Germania che esercita attività bancarie o fornisce servizi finanziari, la succursale è considerata come un ente creditizio o un ente di servizi finanziari.

12 L'art. 53 b, n. 1, del KWG istituisce un regime particolare a cui sono soggetti gli enti creditizi con sede in altri Stati membri dello Spazio economico europeo.

13 Secondo la circolare della Bundesanstalt 16 settembre 2003, vi è esercizio di un'attività bancaria o prestazione di servizi finanziari «nel territorio nazionale» ai sensi dell'art. 32 del KWG quando «il prestatore di servizi ha la sua sede o la sua residenza abituale all'estero e si rivolge in modo mirato al mercato del territorio nazionale per proporre in modo ripetuto e a titolo professionale transazioni bancarie o servizi finanziari ad imprese e/o a persone che hanno la loro sede o la loro residenza abituale nel territorio nazionale».

Controversia principale e questioni pregiudiziali

14 La Fidium Finanz è una società di diritto svizzero avente la propria sede e la propria direzione generale a San Gallo (Svizzera). Essa concede crediti di importo pari a EUR 2 500 o 3 500, ad un tasso di interesse annuo effettivo del 13,94%, a clienti residenti all'estero.

15 Secondo le indicazioni fornite dalla Fidium Finanz, circa il 90% dei crediti che essa concede ha come destinatari soggetti residenti in Germania. I crediti di cui trattasi erano proposti, in un primo momento, ai cittadini tedeschi domiciliati in Germania e che soddisfavano talune condizioni. In seguito, si è rivolta più in particolare ai lavoratori domiciliati in tale Stato membro, che rispondessero alle dette condizioni. Per tali crediti, non viene richiesta alcuna informazione preliminare presso la Schufa (centrale tedesca di informazioni sui crediti).

16 I crediti di cui trattasi sono proposti su un sito Internet gestito dalla Svizzera. Su tale sito, i clienti possono scaricare i documenti necessari, per poi compilarli e spedirli per posta alla Fidium Finanz. I detti crediti sono altresì proposti tramite intermediari finanziari che operano in Germania. Secondo il giudice del rinvio, questi ultimi non agiscono né in qualità di rappresentanti, né in qualità di mandataria della Fidium Finanz. Essi concludono contratti per quest'ultima e percepiscono una commissione.

17 La Fidium Finanz non dispone dell'autorizzazione prevista dall'art. 32, n. 1, primo comma, del KWG per esercitare attività bancarie e per fornire servizi finanziari in Germania. Per la sua attività in Svizzera, essa è soggetta alla legislazione di tale paese sui crediti al consumo, ma, secondo le indicazioni fornite dal giudice del rinvio, all'epoca dei fatti di cui alla causa principale, il requisito della previa autorizzazione in forza di tale legislazione non era imposto alle imprese svizzere che concedevano crediti esclusivamente all'estero.

18 Considerando che la Fidium Finanz esercitava un'attività bancaria «nel territorio nazionale» ai sensi dell'art. 32 del KWG, così come interpretato dalla circolare 16 settembre 2003, la Bundesanstalt comunicava a tale società che era necessario ottenere un'autorizzazione per la sua attività di concessione di crediti. Tuttavia, la Fidium Finanz sosteneva che la sua attività non era soggetta ad alcuna autorizzazione da parte di un'autorità tedesca, in quanto essa non esercitava la sua attività «nel territorio nazionale» ai sensi del KWG, ma piuttosto «a destinazione» della

Germania.

19 Con decisione 22 agosto 2003, la Bundesanstalt, tra l'altro, vietava alla Fidium Finanz di svolgere, a titolo professionale o con portata tale da richiedere l'organizzazione di un'impresa commerciale, l'esercizio di attività creditizie consistenti nel contattare in modo mirato clienti residenti in Germania. Ritenendo che tale decisione, nonché la decisione successiva della Bundesanstalt che confermava quest'ultima, costituissero una restrizione alla libera circolazione dei capitali ai sensi degli artt. 56 CE e seguenti, la Fidium Finanz ha proposto ricorso dinanzi al Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (Tribunale amministrativo di Francoforte sul Meno).

20 Ritenendo che la soluzione della controversia di cui alla causa principale richiedesse l'interpretazione delle disposizioni del Trattato, il Verwaltungsgericht Frankfurt am Main ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se un'impresa stabilita in uno Stato non facente parte dell'Unione europea, nella fattispecie la Svizzera, nell'esercizio dell'attività professionale di concessione di crediti a residenti in uno Stato membro dell'Unione europea, nella fattispecie la Repubblica federale di Germania, possa invocare nei confronti di tale Stato membro e nei confronti dei provvedimenti delle autorità o dei giudici di questo la libera circolazione dei capitali di cui all'art. 56 CE, oppure se la preparazione, la fornitura e l'esecuzione di tali servizi finanziari rientrino solo nella libera prestazione dei servizi di cui agli artt. 49 CE e seguenti.

2) Se un'impresa stabilita in uno Stato non facente parte dell'Unione europea possa invocare la libera circolazione dei capitali ai sensi dell'art. 56 CE quando concede crediti a titolo professionale o prevalentemente a persone residenti nell'Unione europea, e la sua sede si trovi in uno Stato in cui per l'accesso a tale attività commerciale e per il suo esercizio non è soggetta né al requisito di un'autorizzazione preventiva da parte di un'autorità statale di tale Stato né al requisito della sorveglianza permanente sulla sua attività commerciale secondo modalità a cui sono abitualmente soggetti gli enti creditizi nell'Unione europea e in particolare nella Repubblica federale di Germania, oppure se il fatto di invocare la libera circolazione dei capitali costituisca in un caso del genere un abuso di diritto.

Se, sulla base del diritto comunitario, una tale impresa possa essere equiparata alle persone e alle imprese stabilite nel territorio dello Stato membro in questione per quanto riguarda l'obbligo di autorizzazione, nonostante essa non abbia la sede e nemmeno una succursale in tale Stato membro.

3) Se una normativa secondo cui la concessione di crediti, a titolo professionale, da parte di un'impresa stabilita in uno Stato non facente parte dell'Unione europea a residenti nell'Unione europea è assoggettata al rilascio di un'autorizzazione preventiva da parte di un'autorità dello Stato membro dell'Unione europea in cui risiedono i beneficiari del credito pregiudichi la libera circolazione dei capitali di cui all'art. 56 CE.

Se a tale proposito sia rilevante la questione se un'attività professionale di concessione di crediti non autorizzata costituisca una fattispecie di reato o una semplice irregolarità.

4) Se il requisito dell'autorizzazione preventiva, menzionato nella questione sub 3), sia giustificato sulla base dell'art. 58, n. 1, lett. b), CE, in particolare con riferimento:

- alla tutela dei beneficiari dei crediti da obblighi contrattuali e finanziari nei confronti di soggetti la cui affidabilità non sia stata preventivamente controllata;
- alla tutela di tali soggetti da imprese o soggetti che non operano in modo regolare dal punto

di vista della contabilità e degli obblighi di consulenza e informazione nei confronti dei clienti, ad essi incombenti in forza di disposizioni generali;

- alla tutela di tali persone da pubblicità inadeguata o abusiva;
- alla garanzia di una dotazione finanziaria sufficiente dell'impresa che concede i crediti;
- alla tutela del mercato finanziario da una concessione incontrollata di grandi fidi;
- alla tutela del mercato dei capitali, e della società in generale, da atti criminali, quali in particolare quelli oggetto della normativa sulla lotta al riciclaggio del denaro sporco o al terrorismo.

5) Se rientri nell'art. 58, n. 1, lett. b), CE un requisito di autorizzazione, di per sé compatibile con il diritto comunitario, previsto nei termini di cui alla questione sub 3), in base al quale il rilascio di un'autorizzazione presuppone obbligatoriamente che l'amministrazione centrale dell'impresa o perlomeno una sua succursale si trovi nello Stato membro interessato, in particolare per:

- consentire agli organi dello Stato membro interessato di svolgere sulle procedure e sulle operazioni commerciali un controllo reale ed effettivo, ossia in assenza di preavviso o con un preavviso molto breve;
- rendere del tutto trasparenti le procedure e le operazioni commerciali grazie ai documenti disponibili o da tenere a disposizione nello Stato membro;
- avere accesso nel territorio dello Stato membro ai soggetti personalmente responsabili;
- garantire o perlomeno facilitare la soddisfazione dei diritti finanziari dei clienti dell'impresa all'interno dello Stato membro».

21 In udienza, il legale della Fidium Finanz ha informato la Corte che, nel marzo 2005, le autorità competenti del cantone di San Gallo hanno rilasciato un'autorizzazione alla detta società per l'esercizio dell'attività di concessione di crediti al consumo.

Sulle questioni pregiudiziali

Osservazioni preliminari

22 Con la sua domanda pregiudiziale, il giudice del rinvio chiede se l'attività di concessione di crediti a titolo professionale costituisca una prestazione di servizi e rientri negli artt. 49 CE e seguenti e/o se essa rientri nell'ambito di applicazione degli artt. 56 CE e seguenti, che disciplinano la libera circolazione dei capitali. Nell'ipotesi in cui andassero applicate queste ultime disposizioni nelle circostanze di cui alla causa principale, esso si chiede se le dette disposizioni ostino ad un regime nazionale, come quello di cui alla causa principale, che sottopone ad un'autorizzazione preliminare l'esercizio di tale attività, sul territorio nazionale, da parte di una società con sede in uno Stato terzo, e che prevede che una tale autorizzazione debba essere negata, in particolare, quando la detta società non ha la sua direzione generale o una succursale su tale territorio (in prosieguo: il «regime controverso»).

23 Innanzi tutto, occorre precisare che il regime controverso si applica alle società con sede al di fuori dello Spazio economico europeo. Infatti, gli enti creditizi con sede in Stati membri dello Spazio economico europeo sono soggetti, ai sensi dell'art. 53 b, n. 1, del KWG, ad un regime particolare, che non è oggetto della domanda di pronuncia pregiudiziale.

24 Come risulta dai punti 14 e 15 della presente sentenza, la Fidium Finanz, stabilita in

Svizzera, concede crediti a titolo professionale a persone residenti in Germania.

25 Contrariamente al capo del Trattato relativo alla libera circolazione dei capitali, quello riguardante la libera prestazione dei servizi non comporta alcuna disposizione che estenda il beneficio delle sue disposizioni ai prestatori di servizi cittadini di uno Stato terzo e residenti al di fuori dell'Unione europea. Come affermato dalla Corte nel suo parere 15 novembre 1994, 1/94 (Racc. pag. I-5267, punto 81), l'obiettivo di quest'ultimo capo è di garantire la libera prestazione dei servizi a favore dei cittadini di Stati membri. Pertanto, gli artt. 49 CE e seguenti non possono essere fatti valere da una società con sede in uno Stato terzo.

26 Peraltro, all'epoca dei fatti di cui alla causa principale, l'accordo tra la Comunità europea ed i suoi Stati membri, da una parte, e la Confederazione Svizzera, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (GU 2002, L 114, pag. 6), firmato a Lussemburgo il 21 giugno 1999, che mira in particolare ad agevolare la prestazione di servizi sul territorio delle parti contraenti, non era ancora entrato in vigore.

27 Si pone, quindi, la questione della delimitazione e della relazione esistente tra, da un lato, le disposizioni del Trattato relative alla libera prestazione dei servizi e, dall'altro, quelle che disciplinano la libera circolazione dei capitali.

28 A tale riguardo risulta dalla formulazione degli artt. 49 CE e 56 CE, nonché dalla loro collocazione in due diversi capi del titolo III del Trattato, che, pur essendo strettamente collegate, tali disposizioni sono destinate a disciplinare situazioni diverse e che hanno ciascuna un ambito di applicazione diverso.

29 Tale circostanza è confermata in particolare dall'art. 51, n. 2, CE, il quale distingue, da una parte, i servizi delle banche e delle assicurazioni che sono collegati a movimenti di capitali e, dall'altra, la libera circolazione dei capitali, e prevede che la liberalizzazione di tali servizi debba essere realizzata «in armonia con la liberalizzazione della circolazione dei capitali».

30 È vero che non può escludersi che, in taluni casi specifici, in cui una disposizione nazionale si riferisce contemporaneamente alla libera prestazione dei servizi e alla libera circolazione dei capitali, essa sia idonea ad ostacolare simultaneamente l'esercizio di queste due libertà.

31 È stato sostenuto dinanzi alla Corte che, in tali condizioni e avuto riguardo alla formulazione dell'art. 50, primo comma, CE, le disposizioni relative alla libera prestazione dei servizi si applicano in subordine rispetto a quelle che disciplinano la libera circolazione dei capitali.

32 Tale argomento non può essere accolto. Se è vero che, nella definizione della nozione di «servizi», di cui all'art. 50, primo comma, CE, vi è la precisazione secondo la quale si tratta delle prestazioni che «non siano regolate dalle disposizioni relative alla libera circolazione delle merci, dei capitali e delle persone», resta comunque il fatto che tale precisazione opera sul piano della definizione della detta nozione senza con ciò stabilire alcuna priorità tra la libera prestazione dei servizi e le altre libertà fondamentali. La nozione di «servizi», infatti, ricomprende le prestazioni che non sono disciplinate dalle altre libertà affinché non vi siano attività economiche che esulino dall'ambito di applicazione delle libertà fondamentali.

33 L'esistenza di una tale priorità non può neanche essere dedotta dall'art. 51, n. 2, CE. Tale disposizione si rivolge in particolare al legislatore comunitario e si spiega con il ritmo potenzialmente diverso di liberalizzazione delle prestazioni di servizi, da una parte, e dei movimenti di capitali, dall'altra.

34 Orbene, quando un provvedimento nazionale si riferisce contemporaneamente alla libera

prestazione dei servizi e alla libera circolazione dei capitali, occorre esaminare in quale misura il detto provvedimento pregiudichi l'esercizio di tali libertà fondamentali e se, nelle circostanze della causa principale, una di esse prevalga sull'altra (v., per analogia, sentenze 25 marzo 2004, causa C-71/02, Karner, Racc. pag. I-3025, punto 47, e 14 ottobre 2004, causa C-36/02, Omega, Racc. pag. I-9609, punto 27, nonché sentenza della Corte EFTA 14 luglio 2000, causa E-1/00, State Management Debt Agency/Islandsbanki-FBA, EFTA Court Report 2000-2001, pag. 8, punto 32). La Corte esamina il provvedimento di cui trattasi, in linea di principio, con riferimento ad una sola delle due libertà fondamentali qualora risulti che, nel caso di specie, una delle due è affatto secondaria rispetto all'altra e può esserle ricollegata (v., per analogia, sentenze 24 marzo 1994, causa C-275/92, Schindler, Racc. pag. I-1039, punto 22; 22 gennaio 2002, causa C-390/99, Canal Satélite Digital, Racc. pag. I-607, punto 31; Karner, cit., punto 46; Omega, cit., punto 26, e 26 maggio 2005, causa C-20/03, Burmanjer e a., Racc. pag. I-4133, punto 35).

35 È alla luce di tali considerazioni che occorre rispondere alla domanda di pronuncia pregiudiziale.

Sulla prima questione

36 Con la sua prima questione, il giudice del rinvio chiede se una società con sede in uno Stato terzo possa, nell'ambito della sua attività di concessione di crediti a titolo professionale a residenti di uno Stato membro, appellarsi alla libera circolazione dei capitali di cui all'art. 56 CE, o se la promozione, la fornitura e l'esecuzione di tali servizi finanziari rientrino unicamente nella libera prestazione di servizi di cui agli artt. 49 CE e seguenti.

37 La Bundesanstalt, i governi tedesco ed ellenico, l'Irlanda, nonché i governi italiano e portoghese ritengono che l'attività di concessione di crediti a titolo professionale costituisca una prestazione di servizi ai sensi dell'art. 50, primo comma, CE e che gli artt. 56 CE e seguenti non vadano applicati nelle circostanze di cui alla causa principale. La Commissione delle Comunità europee e la Fidium Finanz sostengono che l'attività di cui trattasi rientri nella libera circolazione dei capitali e che tale società possa valersi dell'art. 56 CE.

38 Occorre determinare, innanzi tutto, a quale libertà fondamentale sia riconducibile l'attività di concessione di crediti a titolo professionale, come quella esercitata dalla Fidium Finanz.

39 Secondo giurisprudenza costante, l'attività di un ente creditizio consistente nella concessione di crediti costituisce un servizio ai sensi dell'art. 49 CE (v., in tal senso, sentenze 14 novembre 1995, causa C-484/93, Svensson e Gustavsson, Racc. pag. I-3955, punto 11, e 9 luglio 1997, causa C-222/95, Parodi, Racc. pag. I-3899, punto 17). Peraltro, la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 20 marzo 2000, 2000/12/CE, relativa all'accesso all'attività degli enti creditizi ed al suo esercizio (GU L 126, pag. 1), mira a disciplinare, sotto il duplice aspetto della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi, segnatamente l'attività di concessione di crediti.

40 Se è vero che la Fidium Finanz non è un ente creditizio ai sensi del diritto comunitario, in quanto la sua attività non consiste nel raccogliere dal pubblico depositi o altri fondi rimborsabili, resta comunque il fatto che la sua attività di concessione di crediti a titolo professionale costituisce una prestazione di servizi.

41 Per quanto riguarda la nozione di «movimenti di capitali», quest'ultima non è definita dal Trattato. Tuttavia, secondo una giurisprudenza costante, considerato che l'art. 56 CE ha ripreso in sostanza il contenuto dell'art. 1 della direttiva 88/361, e anche se quest'ultima è stata adottata sulla base degli artt. 69 e 70, n. 1, del Trattato CEE (gli artt. 67-73 del Trattato CEE sono stati sostituiti dagli artt. 73 B e 73 G del Trattato CE, divenuti artt. 56 CE e 60 CE), la nomenclatura dei

«movimenti di capitali» figurante nel suo allegato conserva il valore indicativo che le era proprio per definire la nozione di «movimenti di capitali» (v., in tal senso, in particolare, sentenze 16 marzo 1999, causa C-222/97, Trummer e Mayer, Racc. pag. I-1661, punto 21; 5 marzo 2002, cause riunite C-515/99, da C-519/99 a C-524/99 e da C-526/99 a C-540/99, Reisch e a., Racc. pag. I-2157, punto 30, e 23 febbraio 2006, causa C-513/03, Van Hilten-van der Heijden, Racc. pag. I-1957, punto 39).

42 I prestiti e i crediti concessi da non residenti a residenti compaiono nella rubrica VIII dell'allegato I della direttiva 88/361, intitolata «Prestiti e crediti finanziari». Secondo le note esplicative del detto allegato, tale categoria comprende in particolare i crediti al consumo.

43 Ne deriva che l'attività di concessione di crediti a titolo professionale è riconducibile, in via di principio, sia alla libera prestazione dei servizi ai sensi dell'art. 49 CE e seguenti, sia alla libera circolazione dei capitali ai sensi degli artt. 56 CE e seguenti.

44 Occorre dunque esaminare se, ed eventualmente in che misura, il regime controverso pregiudichi l'esercizio di queste due libertà nelle circostanze del caso di specie e se esso sia idoneo ad ostacolarle.

45 Risulta dal fascicolo che il regime di cui trattasi rientra nella legislazione tedesca in materia di vigilanza sulle imprese che realizzano operazioni bancarie e propongono servizi finanziari. Tale regime ha per scopo di controllare la prestazione di tali servizi e di autorizzare quest'ultima soltanto ad imprese che garantiscano l'esecuzione regolare delle operazioni. Una volta autorizzato l'accesso dell'operatore al mercato nazionale, effettuata la promozione del prestito e firmato il contratto di prestito, tale contratto viene eseguito e l'importo del credito è materialmente trasferito al mutuatario.

46 Il regime controverso ha per effetto di ostacolare l'accesso al mercato finanziario tedesco degli operatori economici che non hanno i requisiti richiesti dal KWG. Secondo giurisprudenza costante, devono essere considerate restrizioni alla libera prestazione dei servizi tutte le misure che vietano, ostacolano o rendono meno attraente l'esercizio di tale libertà (v., segnatamente, sentenza 15 gennaio 2002, causa C-439/99, Commissione/Italia, Racc. pag. I-305, punto 22). Mentre il requisito di un'autorizzazione costituisce una restrizione alla libera prestazione dei servizi, il requisito relativo ad un centro di attività stabile è di fatto la negazione stessa di tale libertà. Tale requisito può essere ammesso soltanto qualora sia provato che esso costituisce una condizione indispensabile per conseguire lo scopo perseguito (v., in particolare, citate sentenze Parodi, punto 31, e Commissione/Italia, punto 30).

47 Avuto riguardo alle considerazioni svolte al punto 25 della presente sentenza, gli artt. 49 e seguenti non possono essere fatti valere da una società con sede in uno Stato terzo, come la Fidium Finanz.

48 Per quanto riguarda la libera circolazione dei capitali ai sensi degli artt. 56 CE e seguenti, è possibile che, rendendo meno accessibile ai clienti residenti in Germania le prestazioni di servizi finanziari proposti da società stabilite al di fuori dello Spazio economico europeo, il regime abbia come effetto di rendere meno frequente il ricorso da parte di questi clienti ai detti servizi e, così, di diminuire i flussi finanziari transfrontalieri relativi a tali prestazioni. Tuttavia, si tratta soltanto di una conseguenza ineluttabile della restrizione alla libera prestazione dei servizi (v., in tal senso, sentenze Omega, cit., punto 27, e 12 settembre 2006, causa C-196/04, Cadbury Schweppes e Cadbury Schweppes Overseas, Racc. pag. I-0000, punto 33. V., altresì, per analogia, sentenza 28 gennaio 1992, causa C-204/90, Bachmann, Racc. pag. I-249, punto 34).

49 Risulta che, nelle circostanze della causa principale, l'aspetto della libera prestazione dei

servizi prevale su quello della libera circolazione dei capitali. Infatti, avendo il regime controverso l'effetto di ostacolare l'accesso al mercato finanziario tedesco delle società aventi sede in Stati terzi, esso pregiudica in modo preponderante la libera prestazione di servizi. Poiché gli effetti restrittivi del detto regime sulla libera circolazione dei capitali sono soltanto una conseguenza ineluttabile della restrizione imposta nei riguardi delle prestazioni di servizi, non occorre esaminare la compatibilità di tale regime con gli artt. 56 CE e seguenti.

50 Alla luce di quanto precede, occorre risolvere la prima questione nel senso che un regime nazionale in forza del quale uno Stato membro assoggetta ad autorizzazione preliminare l'esercizio dell'attività di concessione di crediti a titolo professionale, sul suo territorio, da parte di una società con sede in uno Stato terzo, e in forza del quale una tale autorizzazione deve essere negata, in particolare, quando la detta società non ha la sua direzione generale o una succursale su tale territorio, pregiudica in modo preponderante la libera prestazione dei servizi ai sensi degli artt. 49 e seguenti. Una società con sede in uno Stato terzo non è legittimata a valersi di tali disposizioni.

51 Tenuto conto della soluzione della prima questione, non occorre risolvere le altre questioni sollevate dal giudice del rinvio.

Sulle spese

52 Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte dichiara:

Un regime nazionale in forza del quale uno Stato membro assoggetta ad autorizzazione preliminare l'esercizio dell'attività di concessione di crediti a titolo professionale, sul suo territorio, da parte di una società con sede in uno Stato terzo, e in forza del quale una tale autorizzazione deve essere negata, in particolare, quando la detta società non ha la sua direzione generale o una succursale su tale territorio, pregiudica in modo preponderante la libera prestazione dei servizi ai sensi degli artt. 49 e seguenti. Una società con sede in uno Stato terzo non è legittimata a valersi di tali disposizioni.

Firme

* Lingua processuale: il tedesco.