

Nel procedimento 105/83,

avente ad oggetto una domanda pregiudiziale sottoposta alla Corte a norma dell'art. 177 del trattato CEE del *College van Beroep voor het Bedrijfsleven* (tribunale d'appello competente per il settore economico nei Paesi Bassi) nella causa dinanzi ad esso pendente fra

PAKVRIES BV, spedizioniere internazionale, con sede in Rotterdam,

e

MINISTRO OLANDESE DELL'AGRICOLTURA E DELLA PESCA, con sede all'Aia,

domanda vertente sull'interpretazione dell'art. 59 del regolamento del Consiglio 18 marzo 1969, n. 542, relativo al transito comunitario,

LA CORTE (quarta sezione),

composta dai signori T. Koopmans, presidente di sezione, K. Bahlmann, P. Pescatore, A. O'Keeffe e G. Bosco, giudici,

avvocato generale: C. O. Lenz

cancelliere: J. A. Pompe, vicecancelliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

In fatto

Gli antefatti, il procedimento e le osservazioni presentate a norma dell'art. 20 del protocollo sullo statuto della Corte di giustizia CEE possono così riassumersi:

I — Gli antefatti e la fase scritta

Nel dicembre 1976 e nel gennaio 1977 la società a responsabilità limitata Pakvries

BV, con sede in Rotterdam, presentava alla esattoria delle dogane e accise di Rotterdam, in qualità di agente doganale, dichiarazioni di spedizione su modulo T1, documento di circolazione contemplato dalla procedura di transito comunitario esterno a norma del regolamento del Consiglio 18 marzo 1969, n. 542, relativo al transito comunitario (GU L 77, pag. 1), allora vigente e nel frattempo sostituito dal regolamento del Consiglio 13 dicembre 1976, n. 222 (GU L 38, pag. 1). Dette dichiarazioni riguardavano il trasporto su strada di sei partite di carne bovina d'origine argentina, in deposito a Rotterdam, per le quali si indicava Rotterdam come ufficio di partenza e Milano come ufficio di destinazione.

Il titolo secondo del regolamento n. 542/69 disciplina in modo particolareggiato la procedura di transito comunitario esterno. Esso stabilisce in particolare, ai nn. 1 e 3 dell'art. 12, che la merce deve venire dichiarata sul modulo detto T1, firmato dalla persona interessata all'operazione di transito o dal suo mandatario e viene redatto nell'ufficio di partenza almeno in tre copie. A norma dell'art. 17, n. 1, l'ufficio di partenza registra la dichiarazione T1 e stabilisce il termine entro il quale le merci devono venire presentate all'ufficio di destinazione; l'art. 13 stabilisce l'obbligo di presentare le merci intatte, entro il termine prescritto, all'ufficio di destinazione; quest'ultimo, a norma dell'art. 26, appone il suo visto sulle copie del documento T1 che gli vengono presentate in base al controllo effettuato e rimanda una copia all'ufficio di partenza.

Risulta che le merci per le quali la società Pakvries aveva presentato le dichiarazioni di spedizione non sono mai state presentate all'ufficio di destinazione di Milano; un'indagine condotta dal servizio fiscale olandese di ricerca e d'infor-

mazione ha messo in luce che esse erano state irregolarmente immesse in libera pratica in Belgio e che i documenti restituiti all'esattoria di Rotterdam portavano false indicazioni e timbri falsificati.

L'art. 36, 1° comma, del regolamento n. 542/69 dispone:

Quando è accertato che, nel corso o in occasione di operazioni di transito comunitarie, è stato commesso un illecito in un determinato stato membro, l'azione per il recupero dei dazi e degli altri tributi eventualmente esigibili va esperita da tale stato membro, in conformità alle sue disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative, senza pregiudizio dell'esercizio delle azioni penali.

Da questa norma risulta che, se le merci sono state illecitamente immesse in libera pratica in uno stato membro, l'amministrazione di detto stato è competente a recuperare i dazi relativi all'operazione.

Tuttavia, secondo l'art. 59 del regolamento n. 542/69,

«in deroga alle disposizioni del presente regolamento, il Belgio, il Lussemburgo e i Paesi Bassi possono applicare ai documenti di transito comunitario gli accordi conclusi o da concludere tra di loro al fine di ridurre o abolire le formalità al passaggio delle frontiere belgo-lussemburghese e belgo-olandese».

L'art. 5 del protocollo addizionale, relativo alle disposizioni specifiche in materia di imposte, allegato alla convenzione del 29 aprile 1969, relativa alla cooperazione amministrativa e giudiziaria nel settore delle discipline riguardanti la rea-

lizzazione delle finalità dell'unione economica Benelux recita:

1. Se un documento, rilasciato o convalidato per venir utilizzato in più paesi, non è appurato o non lo è completamente, le merci cui detto documento si riferisce sono soggette a dazi, accise, tasse e altre imposte che possono venir applicate per effetto del mancato appuramento o dell'appuramento incompleto di un documento nazionale analogo in quello dei paesi per i quali il documento Benelux è rilasciato o convalidato, nel quale l'importo totale di detti tributi è più elevato.
2. I dazi, accise, tasse ed altre imposte, nonché le ammende eventualmente irrogate per il mancato appuramento oppure per l'appuramento incompleto, vengono riscossi e incamerati dal paese nel quale il documento è rilasciato o convalidato.
3. Se viene determinato il paese nel quale le merci si trovano nella stessa situazione di quella di merci per le quali i dazi, accise, tasse ed altre imposte cui sono soggette siano state versati, dette merci vengono, in deroga al n. 1, assoggettate ai dazi, accise, tasse ed altre imposte vigenti in detto paese. Se il documento non è rilasciato o convalidato in questo paese, il gettito delle imposte non unificate è di spettanza, in deroga al n. 2, di detto paese.

A norma delle disposizioni vigenti all'interno dell'unione economica Benelux,

spetta quindi allo stato che ha rilasciato i documenti procedere alla riscossione in caso di illecita immissione in libera pratica.

In applicazione, della disciplina vigente nel Benelux, il 19 settembre 1979 l'esattore di Rotterdam notificava alla società Pakvries sei ingiunzioni di pagamento emanate a norma del decreto olandese 1968 relativo al sistema di prelievi e restituzioni agricole, dalle quali risultava che detta società era debitrice di HFL 695 945,30 a titolo di prelievi agricoli.

Il 17 ottobre 1979 la società Pakvries adiva il College van Beroep voor het Bedrijfsleven (tribunale d'appello olandese per le materie economiche) chiedendo l'annullamento di detti provvedimenti. Essa non ha contestato il fatto che i prodotti non erano stati presentati all'ufficio di destinazione di Milano, che erano stati irregolarmente immessi in libera pratica in Belgio e che le indicazioni e menzioni citate sulle copie dei documenti T1 rispediti all'ufficio di Rotterdam erano false. Essa ha invece contestato la competenza dell'ufficio doganale olandese, invocando l'art. 36, 1° comma, del regolamento n. 542/69; in questo contesto, essa sostiene che l'amministrazione belga ha effettivamente promosso per conto proprio una azione di recupero.

Il ministro olandese dell'agricoltura e della pesca, convenuto dinanzi al College van Beroep voor het Bedrijfsleven, ha chiesto la reiezione del ricorso, invocando la competenza delle autorità olandesi in virtù del combinato disposto dell'art. 5 del protocollo addizionale Benelux, e dell'art. 59 del regolamento n. 542/69.

Ritenendo che, per pronunciarsi sulle controversie ad esso sottoposte, è necessario accertare la portata della deroga contemplata in favore della disciplina Benelux dall'art. 59, il College van Beroep voor het Bedrijfsleven, con ordinanza 20 maggio 1983, decideva, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, di sospendere il procedimento finché la Corte di giustizia non si fosse pronunciata in via pregiudiziale sulla seguente questione:

Se l'art. 59 del regolamento (CEE) n. 542/69, come redatto e vigente anteriormente al 1° luglio 1977, vada interpretato nel senso che i Paesi Bassi possono applicare ad un documento di transito comunitario un accordo Benelux nella parte in cui dispone, in deroga all'art. 36, n. 1, del regolamento, che l'azione per il recupero di tributi viene posta in essere dal paese del Benelx in cui il documento è stato rilasciato, anche qualora sia associato che nell'ambito del transito comunitario è stata commessa un'irregolarità in un altro paese del Benelux.

L'ordinanza del College van Beroep è stata registrata nella cancelleria della Corte il 3 giugno 1983.

A norma dell'art. 20 del protocollo sullo statuto della Corte di giustizia CEE, sono state presentate osservazioni scritte il 17 agosto 1983 dalla Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. H. van Lier, membro del suo ufficio legale, assistito dall'avv. P. V. F. Bos, del foro di Amsterdam, il 26 agosto 1983, dalla società Pakvries, rappresentata dall'avv. J. M. F. Finkensieper, consulente tributario ad Amsterdam, e il 6 settembre 1983 dal governo del Regno dei Paesi Bassi, rappresentato dal segretario generale del ministero degli affari esteri I. Verkade.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria. Essa ha tuttavia invitato la Commissione ed il governo olandese a rispondere per iscritto a determinate questioni; gli interessati vi hanno ottemperato tempestivamente.

Con ordinanza 7 dicembre 1983 la Corte, applicando l'art. 95, §§ 1 e 2, del suo regolamento di procedura, ha deciso di affidare la causa alla quarta sezione.

II — Osservazioni scritte presentate alla Corte

La società *Pakvries*, attrice nella causa principale, dopo aver osservato di essere coinvolta nella causa principale solo come titolare dei documenti, mentre è del tutto estranea alle irregolarità rilevate, sostiene che l'azione per il recupero intentata nei suoi confronti dall'amministrazione olandese è incompatibile con l'art. 36, n. 1, del regolamento n. 542/69, che attribuisce competenza all'autorità belga. L'art. 59 del regolamento non può derogare nella fattispecie all'art. 36 per diverse ragioni:

a) Si evince dal tenore stesso dell'art. 59 che il suo effetto è chiaramente limitato alle formalità del passaggio alle frontiere interne del Benelux. Il regime di transito Benelux non può derogare alle norme comunitarie se non per quanto è necessario per la soppressione

dei controlli e delle formalità alle frontiere interne del Benelux. Non è consentita alcuna deroga alle norme fondamentali, come quelle dell'art. 36, relative alla competenza degli stati membri ed alla disciplina applicabile in materia di recupero.

b) I documenti T1 sono stati redatti per merce destinata all'Italia e per un trasporto via Paesi Bassi, Belgio e Francia. Il loro effetto non è limitato al Benelux; l'art. 36, n. 1, del regolamento prevale ed implica perciò la disapplicazione dell'art. 5 del protocollo addizionale, limitato per natura alle materie specifiche del Benelux.

c) L'art. 36 del regolamento n. 542/69 disciplina in modo esauriente le competenze degli stati membri in materia di recupero. In virtù del principio della prevalenza del diritto comunitario, sancito dalla giurisprudenza della Corte, il regolamento prevale sulla disciplina del Benelux, salvo che esso non contenga a sua volta esplicitamente la possibilità di una disciplina derogatoria. Orbene, l'art. 59 non contiene tale deroga in materia di recupero dei dazi; l'applicazione dell'art. 36 non è nemmeno esclusa dal combinato disposto dei nn. 1 e 3 dell'art. 3 del regolamento: questo articolo consente di effettuare trasporti di merci in base a documenti diversi dai documenti comunitari unicamente sul territorio del Benelux. Nella fattispecie, si tratta di partite destinate all'Italia, che circolavano accompagnate dai documenti T1 e che rientrano senza ambiguità nella sfera d'applicazione del regolamento comunitario. D'altro canto, a norma del n. 2 dell'art. 3, continuano a doversi applicare i provvedimenti comunitari e, di conseguenza, le modalità di recupero dell'art. 36.

d) È opportuno constatare che l'art. 36 del regolamento n. 542/69, in materia di recupero, prevale sulla disciplina derogatoria dell'art. 5 del protocollo addizionale che contiene disposizioni specifiche al settore delle imposte, allegato alla convenzione Benelux del 29 aprile 1969.

Questa conclusione è confortata dalla considerazione che la disciplina contemplata dal protocollo Benelux si risolve, per motivi relativi all'organizzazione dei tribunali nazionali, in un procedimento impossibile in caso di controversia con le autorità olandesi.

Il governo del Regno dei Paesi Bassi sottolinea che la questione pregiudiziale sottoposta alla Corte solleva un problema di principio, relativo al rapporto tra il diritto comunitario e il diritto del Benelux in materia di recupero di tasse e prelievi. Si tratta, più particolarmente, di stabilire se i Paesi Bassi siano legittimati a procedere al recupero litigioso, in applicazione di un accordo Benelux e in deroga alle disposizioni comunitarie, in particolare all'art. 36 del regolamento n. 542/69.

a) A norma dell'art. 233 del trattato CEE, le disposizioni di detto trattato non ostano all'esistenza di un'unione economica fra i paesi del Benelux. L'art. 59 del regolamento n. 542/69 rappresenta solo un'applicazione di questo principio a un settore particolare; esso consente agli stati del Benelux di applicare ai documenti di transito comunitario gli accordi stipulati tra di essi. L'art. 36 del regolamento va disapplicato in base all'art. 59 del regolamento stesso, in quanto a questo proposito è stata istituita una disciplina particolare nell'ambito del Benelux.

b) Per definire il contesto sostanziale e giuridico del problema, è opportuno esaminare il contenuto delle norme Benelux. A questo proposito si deve osservare che la questione sottoposta alla Corte riguarda unicamente l'applicabilità del diritto Benelux e non la sua interpretazione, riservata alla competenza del giudice nazionale o della Corte di giustizia del Benelux.

La convenzione Benelux alla quale è allegato il protocollo addizionale rappresenta un accordo ai sensi dell'art. 59 del regolamento n. 542/69; di conseguenza, l'art. 5, n. 2, del protocollo si applica in sostituzione dell'art. 36 del regolamento.

L'art. 5 del protocollo addizionale ha instaurato un regime di recupero delle tasse e dei prelievi esigibili in forza dei documenti Benelux. Un documento doganale comunitario può anch'esso venir considerato come documento Benelux, poiché si considera tale qualsiasi documento valido in uno o più paesi del Benelux.

L'art. 5 del protocollo addizionale stabilisce, ai nn. 1 e 2, in quale paese del Benelux e per quale importo si effettua il recupero. Questa disciplina è indispensabile in un'unione economica onde evitare conflitti nella determinazione del paese competente.

D'altro canto, l'art. 5 del protocollo impedisce agli interessati di procurarsi un vantaggio versando le spettanze in quello dei tre paesi dell'unione nel quale i tributi sono meno gravosi. Sotto l'aspetto della soppressione delle barriere doganali, questa disciplina va nettamente oltre la legislazione comunitaria in materia.

c) Risulta dalle disposizioni vigenti di diritto comunitario, cioè dall'art. 233 del

trattato CEE, dagli artt. 36 e 59 del regolamento n. 542/69 e dall'art. 5 del protocollo addizionale relativo a disposizioni specifiche alla materia fiscale, allegato alla convenzione concernente la cooperazione amministrativa e giudiziaria nel settore delle discipline che si riferiscono alla realizzazione degli obiettivi dell'unione economica Benelux, che l'azione di recupero dei dazi da corrispondersi per mancato appuramento dei doganali comunitari, che devono anche essere considerati nella fattispecie come documenti Benelux, deve svolgersi in conformità con le disposizioni di legge del Benelux.

La *Commissione* ritiene che il problema dal *College von Beroep* riguardi il rapporto tra l'art. 233 del trattato CEE e le norme che reggono l'unione economica Benelux. Si tratta più precisamente di stabilire se l'art. 5 del protocollo addizionale della convenzione Benelux del 29 aprile 1969 prevalga sul combinato disposto dell'art. 59 e dell'art. 36, n. 1, del regolamento n. 542/69.

a) La competenza della Corte a pronunciarsi su questo problema trova incontestabilmente il suo fondamento nell'art. 233 del trattato CEE: si tratta di un conflitto, implicitamente previsto da questa disposizione, fra il diritto del Benelux e il diritto comunitario.

b) Per stabilire il rapporto tra l'art. 59 del regolamento e l'art. 5 del protocollo, è opportuno prendere in esame gli artt. 59 e 36, n. 1, nel loro contesto e interpretarli alla luce dell'unione economica Benelux e delle discipline adottate per la sua messa in atto.

L'unione Benelux mira, in più settori specifici, all'unificazione territoriale, sul

piano amministrativo e giudiziario, dei tre paesi che vi aderiscono; la convenzione precisa le modalità di detta unificazione.

Nel settore delle imposte questa finalità è perseguita dal protocollo addizionale. L'art. 5 dello stesso istituisce un regime speciale per il recupero dei dazi, accise, tasse ed altre imposte in caso di mancato appuramento o di appuramento incompleto dei documenti doganali e determina la competenza dello stato che ha rilasciato i documenti a recuperare i dazi in caso d'irregolarità. L'intervento di una sola amministrazione semplifica il recupero e contribuisce all'unificazione territoriale dei paesi del Benelux.

Sarebbe illogico riconoscere ai paesi del Benelux il diritto, in virtù dell'art. 59 del regolamento, di non esigere documenti di transito al momento del passaggio delle loro frontiere interne, conformemente alla normativa Benelux, senza ricollegarvi la competenza per procedere, in caso di irregolarità, al recupero dei dazi, in applicazione delle loro altre normative. Se l'art. 59 non conferisce esplicitamente ai paesi del Benelux la competenza per applicare l'art. 5 del protocollo, in deroga all'art. 36, n. 1, del regolamento, lo fa implicitamente alla luce dell'art. 233 del trattato, a motivo dell'unificazione territoriale e della semplificazione amministrativa contemplata dall'accordo di unione economica.

Questa interpretazione viene rafforzata dalla ragione d'essere dell'art. 59 del regolamento n. 542/69 stesso. Detta disposizione attribuisce una funzione più importante ai documenti emanati dai paesi Benelux di partenza; questi documenti sono sufficienti per tutto il transito Benelux e rendono, in questa misura, superflui i documenti richiesti per il resto del transito comunitario. Poiché vi è solo più

un paese responsabile per il rilascio dei documenti destinati al transito Benelux, sarebbe solo logico, dato il significato amministrativo dell'art. 59, attribuire a detto paese la competenza per operare il recupero in caso d'irregolarità.

c) La questione sottoposta alla Corte dovrebbe venire così risolta:

L'art. 59 del regolamento n. 542/69, nella versione vigente fino al 1° luglio 1977, va interpretato nel senso che i Paesi Bassi possono applicare a un documento di transito comunitario l'art. 5 del protocollo addizionale relativo alle disposizioni specifiche in materia di imposte, allegato alla convenzione Benelux del 29 aprile 1969 circa la cooperazione amministrativa e giudiziaria nel settore delle discipline che riguardano la realizzazione delle finalità dell'unione economica Benelux, qualora risulti che è stata commessa un'irregolarità, in un altro paese del Benelux, nel corso dell'operazione di transito comunitario.

III — Risposte alle domande rivolte dalla Corte

Al termine della fase scritta, la Corte ha rivolto al governo olandese e alla Commissione alcune questioni e le relative risposte sono riassunte qui appresso.

La prima questione riguardava l'argomento secondo il quale l'art. 59 del regolamento n. 542/69 e l'art. 5 del protocollo addizionale alla convenzione Benelux potrebbero riguardare solo materie interne del Benelux, sicché un'ipotesi di

transito di merce destinata ad un altro stato membro, nella fattispecie l'Italia, dovrebbe venir risolta in base all'art. 36 del regolamento n. 542/69.

obiettivi dell'unione regionale del Benelux non sono raggiunti in applicazione del presente trattato, le disposizioni del presente trattato non ostano all'esistenza e al perfezionamento delle unioni regionali del Benelux».

a) Su questo punto il *governo olandese* ricorda che, per l'instaurazione dell'unione economica Benelux, la convenzione relativa all'unificazione del territorio doganale Benelux del 29 aprile 1969 ha creato, per quel che riguarda i dazi d'importazione, un'unione doganale, nella quale i dazi doganali vengono applicati in base ad una tariffa doganale comune e non si riscuote alcun dazio d'importazione sugli scambi interni.

L'art. 2 di questa convenzione stabilisce, quanto ai dazi d'importazione, che le disposizioni di legge in materia di dogana, relative a movimenti di merci, sono applicabili sul territorio ed alle frontiere esterne del Benelux. La convenzione relativa alla cooperazione amministrativa e giudiziaria nel settore delle discipline che riguardano la realizzazione delle finalità dell'unione economica Benelux 29 aprile 1969, contiene le norme generali per questo territorio doganale comune. Il protocollo addizionale, applicabile in materia di disposizioni di legge relative ai dazi doganali, alle accise e alla tassa sulla cifra d'affari, mira a instaurare una cooperazione amministrativa e giudiziaria all'interno del Benelux. Gli autori del trattato CEE hanno tenuto conto di questa unione doganale Benelux; di conseguenza, l'art. 19 del trattato CEE riconosce quattro zone doganali, fra le quali il Benelux.

D'altro canto, l'art. 233 del trattato CEE stabilisce che, «nella misura in cui gli

L'art. 3 del regolamento n. 542/69, che consente a tutti gli stati membri di prevedere, invece della procedura di transito comunitario esterna o interna, l'applicazione di una procedura nazionale durante il trasporto delle merci sul suo territorio, considera il territorio dell'unione economica Benelux come territorio di uno stato membro. Di conseguenza, in caso di transito comunitario non viene rilasciato alcun avviso di passaggio al momento del passaggio di una frontiera interna del Benelux; ciò comporta l'adozione di una disciplina amministrativa fra i paesi del Benelux, in particolare al fine di disciplinare i recuperi in caso di irregolarità.

A norma dell'art. 5 del protocollo addizionale, il trasporto di merci in due o più paesi del Benelux deve svolgersi in base a documenti Benelux. Si considera come tale qualsiasi documento «internazionale» valido in due o più paesi del Benelux, quindi un documento T entra pure, eventualmente, nella sfera d'applicazione della disciplina Benelux e il regime del protocollo si applica, nei confronti del recupero, all'interno del Benelux. Dunque, se un trasporto a destinazione di un paese situato fuori dal Benelux è accompagnato da un documento comunitario, quest'ultimo è pure considerato come documento Benelux per il trasporto sul territorio dei paesi del Benelux; è quindi indifferente il fatto che le merci siano

state destinate ad un paese del Benelux o all'Italia.

b) La *Commissione*, dal canto suo, sostiene che l'art. 233 del trattato CEE e l'art. 59 del regolamento n. 542/69 riconoscono entrambi, nel diritto comunitario, l'unità territoriale del Benelux per quel che riguarda la riduzione o la soppressione delle formalità al passaggio delle frontiere interne del Benelux. Il Benelux costituisce, a questo proposito, un solo ed unico territorio, quindi nessun documento viene più richiesto per il transito da un paese del Benelux ad un altro. L'art. 59 del regolamento consente questa semplificazione, autorizzando l'applicazione di accordi Benelux che mirano a ridurre o a sopprimere le formalità alle frontiere interne del Benelux.

Operare, tra gli accordi derogatori designati con la formula ampia di accordi «miranti a ridurre o a sopprimere le formalità ai passaggi delle frontiere belgolussemburghese e belgo-olandese», una distinzione tra le disposizioni che, in senso stretto, mirano soltanto a ridurre o a sopprimere le formalità al passaggio delle frontiere interne e quelle che disciplinano la competenza per recuperare i dazi e le tasse esigibili per effetto di un'infrazione o di un'irregolarità, porterebbe ad una situazione inaccettabile sotto il profilo pratico. L'unificazione del Benelux non può, in questo caso, andare oltre l'applicazione delle disposizioni che riducono o sopprimono le formalità, nel senso stretto del termine, al passaggio delle frontiere interne; le formalità Benelux relative al recupero dei dazi e delle tasse non dovrebbero più venir assolte conformemente alle disposizioni Benelux che vi si ricollegano logicamente, bensì secondo il regime comunitario. Questa non può essere né la finalità né la conse-

guenza logica dell'art. 59 del regolamento n. 542/69, a maggior ragione se lo si considera in correlazione con l'art. 233 del trattato CEE.

La tesi della società attrice nella causa principale si risolve nel ricollegare ad un criterio di destinazione la decisione di applicare l'art. 5 del protocollo addizionale. Questo criterio non può venir seguito. L'elemento determinante non deve essere la destinazione della merce, che potrebbe facilmente cambiare durante il percorso, bensì il luogo nel quale le merci sono state effettivamente immesse nel consumo, se lo sono state in modo legittimo, oppure quello in cui si presume lo siano state in base ad una presunzione legale. Tanto la disciplina comunitaria quanto la disciplina Benelux si fondano su questo secondo criterio. Ricercare la destinazione delle merci potrebbe riservare alle autorità doganali del Benelux sorprese nella procedura di recupero; l'applicazione del criterio della destinazione indurrebbe a commettere irregolarità.

La teoria della prevalenza del diritto comunitario sul diritto Benelux non è pertinente nella fattispecie, l'art. 59 del regolamento n. 542/69 contempla infatti precisamente una deroga a favore del diritto Benelux.

In subordine, si può osservare che le disposizioni relative al recupero previste dall'art. 5 del protocollo addizionale rientrano nelle disposizioni di legge, regolamentari e amministrative conformemente alle quali, secondo l'art. 36, n. 1, del regolamento n. 542/69, lo stato membro opera il recupero; il diritto Benelux rientra nelle disposizioni legisla-

tive, regolamentari ed amministrative dei Paesi Bassi.

Invitato a spiegare perché l'applicazione della disciplina contemplata dall'art. 5 del protocollo addizionale alla convenzione Benelux gli sembra indispensabile al buon funzionamento dell'unione economica Benelux e per quali motivi l'applicazione, in un caso di transito come quello della fattispecie, dell'art. 36 del regolamento n. 542/69 potrebbe creare difficoltà nel funzionamento regolare di detta unione, il *governo olandese* ricorda che la convenzione Benelux e il protocollo addizionale disciplinano la cooperazione amministrativa all'interno del Benelux. L'art. 5 del protocollo determina quello dei tre paesi che procede al recupero, nonché le aliquote nazionali d'imposta e tributarie da applicarsi. In determinati casi, un'autorità amministrativa olandese potrebbe recuperare imposte e tasse nazionali applicando le aliquote belga o lussemburghese, il che provverebbe una cooperazione e un'integrazione maggiori di quelle che effettivamente esistono a livello comunitario. L'art. 59 del regolamento n. 542/69 ammette l'unità economica del Benelux e contempla che, in via derogatoria, la disciplina Benelux si applichi ai documenti comunitari. Una cooperazione amministrativa e giudiziaria all'interno del Benelux, la cooperazione amministrativa e il controllo del rispetto delle disposizioni che costituiscono l'oggetto di una disciplina ne sono il necessario corollario; in particolare, la cooperazione amministrativa approfondita è necessaria in quanto, in virtù dell'art. 3 del regolamento n. 542/69, il Benelux è considerato come territorio doganale.

Invitato a comunicare alla Corte se le merci importate in uno degli stati mem-

bri del Benelux e destinate ad un altro stato membro del Benelux siano considerate come merci in transito ai sensi del regolamento n. 542/69 e, di conseguenza, vadano accompagnate da un documento T1 e ad indicare, a mo' di esempio, quale sarebbe stata la situazione a questo proposito se la merce in questione fosse stata importata per essere rispedita non già in Italia bensì in Belgio o in Lussemburgo, il *governo olandese* ha ritenuto che, in linea di massima, dette merci vanno considerate merci in transito comunitario ai sensi del regolamento e che i trasporti si operano in base al documento T1. Ne consegue, però, anche che la disciplina Benelux è applicabile a questo trasporto: il documento T è considerato come documento Benelux durante il trasporto sul territorio del Benelux e rientra, per quanto riguarda i provvedimenti di recupero, nella disciplina Benelux. A questo proposito, è irrilevante il fatto che le merci siano destinate a uno degli altri paesi del Benelux o all'Italia.

IV — Fase orale

All'udienza del 29 febbraio 1984 hanno presentato le loro osservazioni orali ed hanno risposto alle domande loro rivolte dalla Corte il governo dei Paesi Bassi, rappresentato dal sig. Adriaan Bos, consigliere giuridico aggiunto presso il ministero degli affari esteri e la Commissione, rappresentata dall'avv. P. V. F. Bos, assistito dal sig. R. Genette, amministratore principale presso il servizio dell'unione doganale.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 28 marzo 1984.

In diritto

- 1 Con ordinanza del 20 maggio 1983, giunta alla Corte il successivo 3 giugno, il College van Beroep voor het Bedrijfsleven ha sottoposto alla Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, una questione pregiudiziale vertente sull'interpretazione dell'art. 59 del regolamento del Consiglio 18 marzo 1969, n. 542, relativo al transito comunitario (GU L 77, pag. 1), onde avere chiarimenti su un problema relativo ad un conflitto tra il regime di transito comunitario e il regime di transito Benelux, cui fa richiamo la disposizione citata.
- 2 Dal provvedimento di rinvio emerge che la Pakvries BV, società a responsabilità limitata con sede in Rotterdam, attrice nella causa principale, nel dicembre 1976 e nel gennaio 1977 aveva presentato all'esattoria delle dogane ed accise di Rotterdam, in qualità di agente doganale, documenti di transito T1, contemplati dal regolamento summenzionato, per il trasporto stradale di sei partite di carne bovina provenienti dall'Argentina, indicando Rotterdam come ufficio di partenza e Milano come ufficio di destinazione.
- 3 È provato che la merce non è mai stata presentata all'ufficio di Milano. Un'indagine svolta dall'ufficio fiscale olandese per le ricerche e le informazioni accertava che la merce era stata illegalmente posta in libera pratica nel Belgio e che i documenti rispediti all'esattoria di Rotterdam erano muniti di timbri falsi e recavano indicazioni false.
- 4 Avvalendosi della normativa vigente nell'ambito dell'unione economica Benelux, cioè della convenzione relativa alla cooperazione amministrativa e giudiziaria nel settore delle norme relative al conseguimento degli scopi dell'unione economica Benelux del 29 aprile 1969, nonché, più specificamente, dell'art. 5, n. 2, del protocollo addizionale che contiene disposizioni in materia fiscale, allegato a detta convenzione (Tractatenblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 1969, n. 124), l'esattoria di Rotterdam esperiva delle azioni per recuperare i prelievi agricoli nei confronti della Pakvries e le in-

viava ingiunzioni di pagamento per l'importo complessivo di HFL 695 945,30.

- 5 L'attrice contestava la competenza dell'ufficio doganale olandese, invocando l'art. 36 del regolamento n. 542/69, il cui n. 1 recita:

Quando è accertato che, nel corso o in occasione di operazioni di transito comunitarie, è stato commesso un illecito in un determinato stato membro, l'azione per il recupero dei dazi e degli altri diritti e tributi eventualmente esigibili va esperita da tale stato membro, in conformità alle sue disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative, senza pregiudizio dell'esercizio delle azioni penali.

Poiché le merci sono state immesse in libera pratica nel Belgio, l'amministrazione competente per il recupero sarebbe dunque — secondo la Pakvries — l'amministrazione doganale belga.

- 6 Dal canto suo, l'amministrazione olandese invocava l'art. 59 dello stesso regolamento, che recita:

«in deroga alle disposizioni del presente regolamento, il Belgio, il Lussemburgo e i Paesi Bassi possono applicare ai documenti di transito comunitario gli accordi conclusi o da concludere tra di loro al fine di ridurre o abolire le formalità al passaggio delle frontiere belgo-lussemburghese e belgo-olandese».

- 7 A suo giudizio, il recupero dei dazi e dei tributi evasi deve quindi operarsi in forza delle disposizioni vigenti all'interno dell'unione economica Benelux, fissate dall'art. 5 del protocollo addizionale alla convenzione Benelux del 29 aprile 1969, citato sopra, che è così redatto:

1. Se un documento, rilasciato o convalidato per venir utilizzato in più paesi, non è appurato o non lo è completamente, le merci cui detto documento si riferisce sono soggette a dazi, accise, tasse e altre imposte che possono venir applicate per effetto del mancato appuramento o dell'appuramento incompleto di un documento nazionale analogo in quello dei paesi per i quali il documento Benelux è rilasciato o convalidato, nel quale l'importo totale di detti tributi è più elevato.

2. I dazi, accise, tasse ed altre imposte, nonché le ammende eventualmente irrogate per il mancato appuramento oppure per l'appuramento incompleto, vengono riscossi e incamerati dal paese nel quale il documento è rilasciato o convalidato.

3. Se viene determinato il paese nel quale le merci si trovano nella stessa situazione di quella di merci per le quali i dazi, accise, tasse ed altre imposte cui sono soggette siano state versate, dette merci vengono, in deroga al n. 1, assoggettate ai dazi, accise, tasse e altre imposte vigenti in detto paese. Se il documento non è rilasciato o convalidato in questo paese, il gettito delle imposte non unificate è di spettanza, in deroga al n. 2, di detto paese.

In base a questa norma, l'amministrazione olandese sarebbe dunque competente a procedere al recupero.

8 Per risolvere questa controversia, il College van Beroep ha formulato la seguente questione pregiudiziale:

Se l'art. 59 del regolamento (CEE) n. 542/69, come redatto e vigente anteriormente al 1° luglio 1977, vada interpretato nel senso che i Paesi Bassi possono applicare ad un documento di transito comunitario un accordo Benelux nella parte in cui dispone, in deroga all'art. 36, n. 1, del regolamento, che l'azione per il recupero di tributi viene posta in essere dal paese del Benelux in cui il documento è stato rilasciato, anche qualora sia assodato che nell'ambito del transito comunitario è stata commessa un'irregolarità in un altro paese del Benelux.

9 L'attrice nella causa principale sostiene che l'art. 59 del regolamento n. 542/69 riguarda solo materie che non esulano dalla zona del Benelux. L'eccezione che esso contempla non può dunque venir estesa all'ipotesi di transito a destinazione di un altro stato membro, nella fattispecie l'Italia. Di conseguenza, si dovrebbe applicare l'art. 36 del regolamento. Poiché la merce è stata immessa al consumo nel Belgio, le autorità di questo stato sarebbero le uniche competenti a procedere al recupero dei dazi e degli altri tributi dovuti, secondo le norme di legge, di regolamenti e norme amministrative vigenti in questo paese. Emergerebbe d'altronde dallo stesso tenore dell'art. 59 che il suo effetto è limitato alle formalità amministrative al passaggio delle frontiere interne del Benelux e non può venir esteso a norme sostanziali relative alla competenza degli stati membri e alla normativa da applicarsi in fatto di recupero.

- 10 Il governo olandese e la Commissione, invece, concordano nel sostenere che l'art. 59 del regolamento n. 542/69, interpretato alla luce dell'art. 233 del trattato CEE, va inteso nel senso che ammette la prevalenza delle norme sul transito del Benelux sulle norme sul transito della Comunità, indipendentemente dalla destinazione della merce. Il governo olandese sottolinea a questo proposito specialmente due circostanze: in primo luogo, la soppressione dei controlli alle frontiere interne del Benelux; in secondo luogo, la semplificazione delle formalità, resa possibile dal fatto che ciascuno stato membro del Benelux ha la facoltà e l'onere di effettuare i controlli e di procedere alle esazioni che vi sono connesse nell'interesse degli altri stati aderenti all'unione. Non sarebbe logico fare una distinzione fra le disposizioni che, in senso stretto, mirano solo a semplificare le formalità amministrative al passaggio delle frontiere interne e quelle che disciplinano la competenza e le modalità per il ricupero dei dazi e dei tributi non versati a causa di un illecito.
- 11 Si ricorda che, a norma dell'art. 233 del trattato, le disposizioni del diritto comunitario non ostano all'esistenza e al perfezionamento dell'unione costituita tra il Belgio, il Lussemburgo e i Paesi Bassi, nella misura in cui gli obiettivi di tali unioni non sono raggiunti in applicazione del trattato. Questa disposizione ha lo scopo di evitare che l'applicazione del diritto comunitario abbia l'effetto di disintegrare l'unione regionale tra questi tre stati membri o di impedirne lo sviluppo. Questa disposizione consente dunque ai tre stati membri d'applicare le norme vigenti nell'ambito della loro unione in deroga alle norme comunitarie, tutte le volte che detta unione precorra l'attuazione del mercato comune.
- 12 È alla luce di queste considerazioni che si deve vagliare la giustificazione del regime di transito contemplato nell'ambito del Benelux rispetto a quello istituito dalla Comunità.
- 13 A norma del titolo II del regolamento n. 542/69 (artt. 12 e segg.), la procedura di transito comunitario è organizzata in modo tale che, per qualsiasi merce in transito, si compila un modulo T1 secondo il fac-simile di cui al-

l'allegato A del regolamento. Questo documento accompagna la merce fino a destinazione e la rispedizione di una copia consente all'ufficio di partenza di verificare se il transito si sia svolto regolarmente. A norma dell'art. 21, le copie del documento T1 vanno presentate lungo il percorso a ciascun ufficio di transito; a norma dell'art. 22, il vettore deve consegnare, a ciascuno di detti uffici, un «avviso di passaggio» conforme al fac-simile dell'allegato E. Si noti che il documento T1 è pure usato come documento di transito all'interno dell'unione economica Benelux.

- 14 È nell'ambito di questa procedura che si applica l'art. 36, relativo all'accertamento delle infrazioni o delle irregolarità e al recupero dei dazi ed altri tributi eventualmente dovuti qualora il transito non si sia svolto regolarmente. Questo articolo contempla varie ipotesi, a seconda che il luogo in cui è stata commessa l'infrazione o l'irregolarità abbia potuto venir accertato o meno. Risulta da queste disposizioni, e più particolarmente da quelle che si riferiscono all'ipotesi in cui il luogo dell'infrazione o dell'irregolarità non abbia potuto venir accertato, che la suddivisione delle competenze tra gli stati membri è strettamente connessa ai controlli doganali eseguiti alle frontiere di detti stati e al rilascio degli avvisi di passaggio al momento del valico di dette frontiere.
- 15 L'esame di questa procedura dimostra che l'art. 36 non può applicarsi tale e quale all'interno dell'unione economica Benelux dato che, a causa di provvedimenti adottati nell'ambito di questa unione, i controlli alle frontiere interne tra Belgio, Lussemburgo e Paesi Bassi sono stati, in ampia misura, soppressi. Così stando le cose, non è più possibile, sul territorio dell'unione Benelux, procedere agli accertamenti necessari per il funzionamento del regime di transito contemplato dal regolamento.
- 16 Appunto in vista di questa situazione l'art. 3 del regolamento n. 542/69 stabilisce, al n. 3, che il territorio dell'unione economica Benelux va considerato come territorio di un unico stato membro e l'art. 59 dello stesso regolamento ammette l'applicazione, ai documenti di transito comunitario, degli accordi stipulati nell'ambito di questa unione, onde ridurre o sopprimere le formalità al passaggio delle frontiere belgo-lussemburghese e belgo-olandese.

- 17 L'art. 59 va quindi interpretato nel senso che consente che le norme dell'Unione Benelux deroghino all'art. 36 dello stesso regolamento per quel che riguarda l'attribuzione di competenza e le altre modalità circa il ricupero dei dazi e tributi dovuti.
- 18 Si deve quindi risolvere la questione sottoposta dal College van Beroep dichiarando che l'art. 59 del regolamento n. 542/69, relativo al transito comunitario, nella versione vigente anteriormente al 1° luglio 1977, va interpretato nel senso che i Paesi Bassi possono applicare, ad un documento di transito comunitario, un accordo Benelux che contempla, in deroga all'art. 36, n. 1, di detto regolamento, che l'azione per il ricupero di tributi va esperita dal paese del Benelux nel quale il documento è stato rilasciato, anche qualora si accerti che è stato commesso un illecito, durante il transito comunitario, in un altro paese del Benelux.

Sulle spese

- 19 Le spese sostenute dal governo del Regno dei Paesi Bassi e dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non sono ripetibili. Nei confronti delle parti nella causa principale, il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice del merito, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (quarta sezione),

pronunciandosi sulla questione sottoposta dal College van Beroep voor het Bedrijfsleven con ordinanza 20 maggio 1983, dichiara:

L'art. 59 del regolamento del Consiglio 18 marzo 1969, n. 542, relativo al transito comunitario, nella versione vigente anteriormente al 1° luglio 1977, va interpretato nel senso che i Paesi Bassi possono applicare, da un documento di transito comunitario, un accordo Benelux che contempla, in deroga all'art. 36, n. 1, di detto regolamento, che l'azione per il ricu-

però di tributi va esperita dal paese del Benelux nel quale il documento è stato rilasciato, anche qualora si accerti che è stato commesso un illecito, durante il transito comunitario, in un altro paese del Benelux.

Koopmans

Bahlmann

Pescatore

O'Keeffe

Bosco

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 16 maggio 1984.

Per il cancelliere

Il presidente della quarta sezione

J. A. Pompe

T. Koopmans

cancelliere aggiunto

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE CARL OTTO LENZ DEL 28 MARZO 1984¹

*Signor presidente,
signori giudici,*

la causa pregiudiziale che esaminerò oggi verte sul rapporto tra le norme del Benelux e le norme comunitarie in materia di transito. Gli antefatti possono riassumersi come segue:

A — Alla fine del 1976 e all'inizio del 1977 la ricorrente nella causa principale, impresa di spedizioni Pakvries BV, che ha sede in Rotterdam, denunciava all'«Ontvanger der invoerrechten en accijnzen» di Rotterdam, a norma dell'allora vigente regolamento del Consiglio n.

542/69 (GU L 77 del 29. 3. 1969, pag. 1) in materia di transito comunitario, la spedizione per autocarro da Rotterdam (ufficio doganale di partenza) a Milano (ufficio doganale di destinazione), di sei partite di carne bovina congelata, disossata, d'origine argentina.

L'ufficio per le indagini fiscali olandese accertava in seguito che la merce non era mai stata presentata all'ufficio doganale di destinazione, bensì era stata irregolarmente messa in libera pratica nel Belgio. Appresi i risultati dell'accertamento, il 19 settembre 1979 l'esattoria ingiungeva alla

¹ — Traduzione dal tedesco.