

SENTENZA DELLA CORTE (Prima Sezione)

18 dicembre 2007^{*}

Nel procedimento C-62/06,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, dal Supremo Tribunal Administrativo (Portogallo) con decisione 11 gennaio 2006, pervenuta in cancelleria il 6 febbraio 2006, nella causa tra

Fazenda Pública — Director Geral das Alfândegas

e

ZF Zefeser — Importação e Exportação de Produtos Alimentares Lda,

con l'intervento di:

Ministério Público,

^{*} Lingua processuale: il portoghese.

LA CORTE (Prima Sezione),

composta dal sig. P. Jann, presidente di sezione, dai sigg. A. Tizzano (relatore), R. Schintgen, M. Ilešić e E. Levits, giudici,

avvocato generale: sig.ra V. Trstenjak

cancelliere: sig.ra M. Ferreira, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 1° marzo 2007,

considerate le osservazioni presentate:

- per la ZF Zefeser — Importação e Exportação de Produtos Alimentares Lda, dal sig. L. Pinto, advogado;
- per il governo portoghese, dal sig. L. Fernandes, dalla sig.ra A.M. Silva e dal sig. Â. Seiça Neves, in qualità di agenti;
- per l'Irlanda, dal sig. D. O'Hagan, in qualità di agente, assistito dalla sig.ra G. Clohessy, SC, e dal sig. N. Travers, BL;

— per la Commissione delle Comunità europee, dal sig. A. Caeiros e dalla sig.ra J. Hottiaux, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 3 maggio 2007,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- ¹ La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione della nozione di «atto passibile di un'azione giudiziaria repressiva» contenuta all'art. 3, primo comma, del regolamento (CEE) del Consiglio 24 luglio 1979, n. 1697, relativo al ricupero «a posteriori» dei dazi all'importazione o dei dazi all'esportazione che non sono stati corrisposti dal debitore per le merci dichiarate per un regime doganale comportante l'obbligo di effettuarne il pagamento (GU L 197, pag. 1).
- ² Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra la ZF Zefeser — Importação e Exportação de Produtos Alimentares Lda (in prosieguo: la «ZF Zefeser») e la Fazenda Pública — Director Geral das Alfândegas (Erario — Direktorat generale delle dogane; in prosieguo la «Fazenda Pública») in merito ad un atto di liquidazione a posteriori di un debito doganale.

Contesto normativo

La normativa comunitaria

- 3 All'epoca dei fatti che hanno dato origine alla controversia principale, le norme vigenti in materia di recupero dei dazi doganali erano quelle contenute nel regolamento n. 1697/79.
- 4 I primi due 'considerando' di detto regolamento erano del seguente tenore:

«considerando che i dazi all'importazione o i dazi all'esportazione che il debitore deve corrispondere per una merce che abbia formato oggetto di una dichiarazione per un regime doganale comportante l'obbligo di effettuarne il pagamento possono risultare inferiori agli importi legalmente dovuti, per errore di calcolo o di trascrizione da parte delle competenti autorità ovvero perché queste ultime hanno preso in considerazione elementi di tassazione inesatti o incompleti, soprattutto per quanto concerne la specie, la quantità, il valore, l'origine o la destinazione della merce considerata; che, tenuto conto del carattere essenzialmente economico dei dazi all'importazione o dei dazi all'esportazione in vigore nella Comunità, la loro insufficiente riscossione ha conseguenze pregiudizievoli sull'[economia] comunitaria; che pertanto è opportuno permettere alle autorità competenti di procedere al ricupero a posteriori dei dazi che restano esigibili qualora esse constatino un tale errore;

considerando che il ricupero a posteriori di dazi all'importazione o di dazi all'esportazione pregiudica in un certo senso la certezza che i debitori debbono nutrire nei confronti degli atti amministrativi aventi conseguenze pecuniarie; che di

conseguenza è opportuno limitare le possibilità di azione delle autorità competenti in materia, mediante la fissazione di un termine oltre il quale la liquidazione primitiva dei dazi all'importazione o dei dazi all'esportazione deve essere ritenuta definitiva; che tuttavia tale limite all'azione delle autorità competenti non può applicarsi quando l'importo esatto dei dazi all'importazione o dei dazi all'esportazione non abbia potuto essere stabilito dalle autorità competenti al momento dello sdoganamento delle merci (...)).».

- 5 L'art. 2, n. 1, del regolamento n. 1697/79 disponeva quanto segue:

«Quando le autorità competenti accertano che i dazi all'importazione o all'esportazione legalmente dovuti per una merce dichiarata per un regime doganale comportante l'obbligo di effettuarne il pagamento non sono stati richiesti in tutto o in parte al debitore, esse iniziano un'azione di recupero dei dazi non riscossi.

Tuttavia, tale azione non può più essere avviata dopo la scadenza di un termine di tre anni a decorrere dalla data di contabilizzazione dell'importo originariamente richiesto al debitore ovvero, se non vi è stata contabilizzazione, a decorrere dalla data in cui è nato il debito doganale relativo alla merce in questione».

- 6 Un'eccezione a tale termine di tre anni era tuttavia prevista all'art. 3 di tale regolamento nei termini seguenti:

«Il termine previsto dall'articolo 2 non è applicabile qualora le autorità competenti accertino di non aver potuto determinare l'importo esatto dei dazi all'importazione

o dei dazi all'esportazione legalmente dovuti per la merce in questione, a causa di un atto passibile di un'azione giudiziaria repressiva.

In questo caso, l'azione di recupero delle autorità competenti si esercita conformemente alle disposizioni vigenti in materia negli Stati membri».

La normativa nazionale

- 7 All'epoca dei fatti che hanno dato origine alla controversia principale conformemente all'art. 34, n. 1, del codice di procedura fiscale, nella versione del decreto legislativo 23 aprile 1991, n. 154/91 (*Diário da República*, serie A, n. 94 del 23 aprile 1991), l'amministrazione tributaria portoghese disponeva di un termine massimo di dieci anni per esercitare l'azione di recupero qualora non fosse stato possibile, a causa di un atto fraudolento, determinare inizialmente l'importo esatto dei dazi doganali.

Causa principale e questioni pregiudiziali

- 8 Nel corso del mese di ottobre 1993, una nave proveniente dalla Turchia scaricava nel porto di Setúbal (Portogallo) una determinata quantità di olio di oliva destinata alla ZF Zefeser, dichiarando che il resto del carico era merce in transito. Questa nave proseguiva poi il viaggio verso il porto di Ceuta (Spagna), sulle coste dell'Africa del Nord. Tuttavia, secondo le informazioni fornite nel corso del mese di ottobre 1995 dalle autorità spagnole, tale nave sarebbe di fatto giunta in tale porto vuota.

- 9 Sulla scorta di tali informazioni, il 9 aprile 1997, le autorità doganali di Setúbal inviavano alla ZF Zefeser un avviso di accertamento doganale in rettifica dei dazi dovuti. Del resto, a seguito di una denuncia presentata dalle autorità doganali portoghesi, nei confronti di alcuni soci della ZF Zefeser sono stati avviati procedimenti penali per contrabbando, falsificazione di documenti, truffa e associazione a delinquere.
- 10 La ZF Zefeser presentava dinanzi al Tribunal Tributário de Primeira Instância de Setúbal (giudice tributario di primo grado di Setúbal) un ricorso contro tale avviso di accertamento doganale, facendo valere, in particolare, la prescrizione del debito doganale. Tale ricorso veniva respinto con la motivazione che il termine di prescrizione applicabile era quello di dieci anni e non quello di tre, in considerazione del compimento di un atto passibile di un'azione giudiziaria repressiva che aveva impedito la corretta determinazione dei dazi doganali dovuti. Tale decisione è stata tuttavia modificata in appello dal Tribunal Central Administrativo (Tribunale amministrativo di secondo grado), che ha ritenuto applicabile il termine di prescrizione di tre anni, dato che nel frattempo era intervenuta una sentenza di proscioglimento, in parte in ragione della prescrizione e in parte per insufficienza di prove, delle persone nei confronti delle quali erano stati avviati procedimenti penali.
- 11 Adito con ricorso della Fazenda Pública avverso la sentenza del Tribunal Central Administrativo, il Supremo Tribunal Administrativo (Corte suprema amministrativa) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se, ai fini dell'art. 3 del [regolamento n. 1697/79], la qualificazione di «atto passibile di un'azione giudiziaria repressiva» sia la qualificazione effettuata dall'autorità doganale, essendo quest'ultima sufficiente, o se risulti necessario che ad una siffatta qualificazione proceda il competente giudice penale.

- 2) Se, in codesta seconda ipotesi, sia sufficiente la mera accusa mossa dalla competente autorità che esercita l'azione penale [nel caso portoghese, il Ministério Público (pubblico ministero)] o se occorra la condanna del debitore nel relativo procedimento penale.

- 3) Se, anche in quest'ultima ipotesi, si debbano trarre conclusioni differenti dalla circostanza che, rispettivamente, il giudice assolva il debitore grazie all'applicazione del principio in dubio pro reo o assolva per aver accertato che il debitore non ha commesso la relativa infrazione.

- 4) Nell'ipotesi in cui il pubblico ministero non formuli accuse contro il debitore affermando che non ha indizi di un atto passibile di un'azione giudiziaria repressiva, quali siano le conseguenze che ne derivino e se una decisione siffatta osti all'avvio di un'azione di recupero delle imposizioni non percepite.

- 5) Nell'ipotesi in cui il pubblico ministero o lo stesso giudice penale procedano all'archiviazione del processo per prescrizione dell'azione penale, se una decisione siffatta conduca a che non si possa avviare la relativa azione di recupero delle imposizioni non percepite».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla ricevibilità della quarta questione

- ¹² Con la quarta questione, il giudice del rinvio chiede sostanzialmente se una decisione del pubblico ministero di non avviare un procedimento penale a causa

della mancanza di indizi della commissione di un atto passibile di un'azione giudiziaria repressiva osti al promovimento di un'azione di recupero ex art. 3 del regolamento n. 1697/79.

¹³ Orbene, nelle osservazioni presentate alla Corte, la ZF Zefeser afferma che tale questione è inconferente per la soluzione della controversia nella causa principale, dato che, nel caso di specie, un'azione penale è stata promossa dal pubblico ministero.

¹⁴ Si deve ricordare al riguardo che, sebbene, tenuto conto della ripartizione delle competenze nel contesto del procedimento pregiudiziale, spetti esclusivamente al giudice nazionale definire l'oggetto delle questioni che egli intende sottoporre alla Corte, quest'ultima ha parimenti dichiarato che, in ipotesi eccezionali, le spetta esaminare le condizioni in cui è adita dal giudice nazionale al fine di verificare la propria competenza.

¹⁵ Ciò si verifica, in particolare, qualora il problema sottoposto alla Corte sia di natura meramente ipotetica (v., in tal senso, in particolare, sentenze 13 marzo 2001, causa C-379/98, PreussenElektra, Racc. pag. I-2099, punto 39; 22 gennaio 2002, causa C-390/99, Canal Satélite Digital, Racc. pag. I-607, punto 19, nonché 5 febbraio 2004, causa C-380/01, Schneider, Racc. pag. I-1389, punto 22). Infatti, lo spirito di collaborazione che deve presiedere allo svolgimento del procedimento pregiudiziale implica che il giudice nazionale, dal canto suo, tenga presente la funzione di cui la Corte è investita, che è quella di contribuire all'amministrazione della giustizia negli Stati membri e non di esprimere pareri a carattere consultivo su questioni generali o ipotetiche (sentenze Schneider, citata, punto 23, nonché 30 giugno 2005, causa C-165/03, Längst, Racc. pag. I-5637, punto 33).

- 16 Orbene, come ha osservato l'avvocato generale al paragrafo 74 delle sue conclusioni, sia dalla decisione di rinvio che dalle osservazioni sottoposte alla Corte emerge che, per quanto riguarda la causa principale, il pubblico ministero ha effettivamente avviato l'azione penale nei confronti di taluni soci della ZF Zefeser dinanzi al Tribunal Judicial de Setúbal, di modo che la questione relativa alle conseguenze da trarre dall'assenza di tale azione non presenta alcuna utilità ai fini della soluzione della controversia di cui alla causa principale.
- 17 Di conseguenza occorre dichiarare che la quarta questione è irricevibile.

Sulla prima e sulla quinta questione

- 18 Con la prima e la quinta questione pregiudiziale, che è opportuno esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio intende accertare, in sostanza, quale sia l'autorità competente a qualificare un atto come «atto passibile di un'azione giudiziaria repressiva» ai fini dell'applicazione dell'art. 3 del regolamento n. 1697/79. In particolare, tale giudice chiede, da un lato, se sia compito delle autorità doganali o dei giudici penali effettuare tale qualificazione e, dall'altro lato, se una decisione di archiviazione o di proscioglimento adottata da un'autorità giudiziaria in seguito alla prescrizione dell'azione penale osti a tale qualificazione.
- 19 Il governo portoghese, l'Irlanda e la Commissione delle Comunità europee propongono alla Corte di rispondere che la qualificazione pertinente dell'atto è quella accolta dalle autorità doganali. Ciò risulterebbe non solo dal disposto del detto art. 3, ma anche dalla struttura generale del regolamento n. 1697/79. In tali

circostanze, un'eventuale prescrizione dell'azione penale non osterebbe di per sé all'avvio di una procedura di recupero dopo la scadenza del termine di tre anni previsto all'art. 2, n. 1, secondo comma, di tale regolamento.

- 20 Al contrario, secondo la ZF Zefeser, il rispetto del principio di certezza del diritto e della presunzione di innocenza impone che la qualificazione come «atto passibile di un'azione giudiziaria repressiva» risulti sempre da una condanna penale definitiva, non essendo la qualificazione effettuata dalle autorità doganali pertinente ai fini dell'applicazione dell'art. 3 del regolamento n. 1697/79. Quindi la prescrizione dell'azione penale osterebbe all'introduzione di un'azione di recupero di dazi non percepiti sul fondamento di tale disposizione.
- 21 Per risolvere le presenti questioni pregiudiziali, occorre anzitutto ricordare che l'eccezione al termine di prescrizione di tre anni è applicabile, ai sensi dell'art. 3 del regolamento n. 1697/79, qualora «le autorità competenti accertino di non aver potuto determinare l'importo esatto dei dazi all'importazione o dei dazi all'esportazione legalmente dovuti per la merce in questione, a causa di un atto passibile di un'azione giudiziaria repressiva».
- 22 Risulta quindi espressamente dalla lettera di tale disposizione che le autorità competenti a qualificare un atto come «atto passibile di un'azione giudiziaria repressiva» sono le stesse autorità che, a causa della commissione di tale atto, non hanno potuto percepire dazi doganali dovuti e che intendono, quindi, procedere al recupero a posteriori dei medesimi. Orbene, come prevede in particolare l'art. 2, n. 1, del regolamento n. 1697/79, è pacifico che la determinazione dell'importo di tali dazi e l'avvio di un'azione di recupero di essi incombono alle autorità doganali degli Stati membri (v., in tal senso, sentenze 27 novembre 1991, causa C-273/90, Meico-Fell, Racc. pag. I-5569, punto 11, nonché 14 maggio 1996, cause riunite C-153/94 e C-204/94, Faroe Seafood e a., Racc. pag. I-2465, punto 16).

- 23 Inoltre, occorre rilevare che la tesi avanzata dalla ZF Zefeser, che consiste nel subordinare la possibilità di escludere il termine di prescrizione di tre anni all'esistenza di una condanna penale, è contraddetta dalla stessa lettera del primo comma dell'art. 3, primo comma, del regolamento n. 1697/79.
- 24 Infatti, tale disposizione non si riferisce né ad una condanna penale e neppure all'avvio di una qualsiasi azione penale, ma, in maniera univoca, alla commissione di un atto semplicemente passibile di un'azione giudiziaria repressiva. Ciò è confermato del resto dalle diverse versioni linguistiche di detta disposizione, in particolare dalle versioni portoghese («un acto passível de procedimento judicial»), inglese («an act that could give rise to criminal court proceedings»), tedesca («Handlungen, die strafrechtlich verfolgbar sind»), spagnola («un acto que puede dar lugar a la incoación de un proceso judicial punitivo») e italiana («un atto passibile di un'azione giudiziaria repressiva»).
- 25 Ne consegue che, ai fini dell'applicazione dell'eccezione prevista all'art. 3 del regolamento n. 1697/79 per quanto riguarda il termine di prescrizione dell'azione di recupero di dazi non percepiti, tale articolo non esige che azioni giudiziarie repressive siano effettivamente avviate dalle autorità penali di uno Stato membro e portino alla condanna degli autori dell'atto di cui trattasi e neppure, a fortiori, che tali azioni giudiziarie non siano prescritte.
- 26 Di conseguenza, in sede di applicazione di detto art. 3, la qualificazione di un atto come «un atto passibile di un'azione giudiziaria repressiva» ai sensi del primo comma di tale articolo rientra nella competenza delle autorità doganali chiamate a stabilire l'importo esatto dei dazi all'importazione o all'esportazione di cui trattasi.

27 Tale conclusione non può essere rimessa in discussione dall'argomento della ZF Zefeser secondo cui tale interpretazione compromette il rispetto del principio di certezza del diritto e della presunzione di innocenza dei debitori di tali dazi.

28 Infatti, la qualificazione, da parte delle autorità doganali, di un atto come «atto passibile di un'azione giudiziaria repressiva» non costituisce una constatazione che è stata effettivamente commessa un'infrazione al diritto penale (v., in proposito, sentenza Meico-Fell, cit., punto 9). Così, come risulta dal primo e dal secondo 'considerando' del regolamento n. 1697/79, tale qualificazione è stata effettuata esclusivamente nell'ambito e ai fini di un procedimento di natura amministrativa che ha lo scopo esclusivo di consentire a tali autorità di rimediare ad una percezione scorretta o insufficiente dei dazi all'importazione o all'esportazione.

29 Orbene, tale qualificazione è, certamente, effettuata senza che venga pregiudicato il controllo che i giudici degli Stati membri possono esercitare sulle decisioni delle autorità doganali e senza alcuna incidenza sull'insieme delle conseguenze, compreso l'eventuale rimborso dei dazi indebitamente riscossi da tali autorità, che il diritto nazionale applicabile può far derivare dalle decisioni di tali giudici, e in particolare da quelle che dichiarano l'archiviazione delle azioni penali o il proscioglimento degli imputati.

30 Pertanto, in mancanza di una disciplina comunitaria in materia, spetta all'ordinamento giuridico di ciascuno Stato membro stabilire le condizioni che consentono ai debitori di contestare l'applicazione dell'eccezione prevista all'art. 3 del regolamento n. 1697/79 per quanto riguarda la prescrizione dell'azione di recupero dei dazi non

riscossi e chiedere che vengano trattate, a tale proposito, le eventuali conseguenze di decisioni giurisdizionali, purché tali condizioni non siano meno favorevoli di quelle che riguardano ricorsi analoghi di natura interna né rendano praticamente impossibile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico comunitario (v., per analogia, in particolare, sentenze 10 luglio 1980, causa 811/79, Ariete, Racc. pag. 2545, punto 12; 4 dicembre 2003, causa C-63/01, Evans, Racc. pag. I-14447, punti 75 e 76, nonché 13 luglio 2006, cause riunite da C-295/04 a C-298/04, Manfredi e a., Racc. pag. I-6619, punti 62 e 77).

- 31 Alla luce delle considerazioni sin qui svolte, occorre risolvere la prima e la quinta questione nel senso che la qualificazione di un atto come «atto passibile di un'azione giudiziaria repressiva» ai sensi dell'art. 3, primo comma, del regolamento n. 1697/79 rientra nella competenza delle autorità doganali che devono stabilire l'importo esatto dei dazi all'importazione o all'esportazione di cui trattasi.

Sulla seconda e sulla terza questione

- 32 Tenuto conto della soluzione data alla prima e alla quinta questione, non occorre risolvere la seconda e la terza questione sollevate dal giudice del rinvio.

Sulle spese

- 33 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 (Prima Sezione) dichiara:

La qualificazione di un atto come «atto passibile di un'azione giudiziaria repressiva» ai sensi dell'art. 3, primo comma, del regolamento (CEE) del Consiglio 24 luglio 1979, n. 1697, relativo al recupero «a posteriori» dei dazi all'importazione o dei dazi all'esportazione che non sono stati corrisposti dal debitore per le merci dichiarate per un regime doganale comportante l'obbligo di effettuarne il pagamento, rientra nella competenza delle autorità doganali che devono stabilire l'importo esatto dei dazi all'importazione o all'esportazione di cui trattasi.

Firme