



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
MELCHIOR WATHELET
presentate il 25 febbraio 2014¹

Cause riunite C-129/13 e C-130/13

**Kamino International Logistics BV (C-129/13),e
Datema Hellmann Worldwide Logistics BV (C-130/13)
contro
Staatssecretaris van Financiën**

[domande di pronuncia pregiudiziale proposte dallo Hoge Raad der Nederlanden (Paesi Bassi)]

«Riscossione di un'obbligazione doganale — Diritti della difesa — Principio del rispetto dei diritti della difesa — Effetto diretto»

I – Introduzione

1. Le cause sottoposte alla Corte concernono i diritti della difesa e, più precisamente, il diritto di essere ascoltati nell'ambito di un procedimento amministrativo.

2. Con le sue decisioni di rinvio del 22 febbraio 2013, pervenute alla Corte il 18 marzo 2013, lo Hoge Raad der Nederlanden (Paesi Bassi) interroga innanzitutto la Corte sull'applicabilità diretta del principio del rispetto dei diritti della difesa. In caso di risposta positiva, esso si chiede se il diritto di essere ascoltati debba ritenersi violato qualora la persona fisica o giuridica interessata abbia avuto la possibilità di far conoscere la propria posizione soltanto in occasione di un ricorso amministrativo, cioè dopo che la decisione iniziale è stata presa. Esso interroga infine la Corte sulle conseguenze giuridiche di una eventuale violazione del principio del rispetto dei diritti della difesa e sulle circostanze che possono influenzare tali conseguenze.

II – Contesto normativo

A – *Il diritto dell'Unione*

1. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

3. L'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), intitolato «Diritto ad una buona amministrazione», dispone, ai paragrafi 1 e 2:

«1. Ogni persona ha diritto a che le questioni che la riguardano siano trattate in modo imparziale ed equo ed entro un termine ragionevole dalle istituzioni, organi e organismi dell'Unione.

¹ — Lingua originale: il francese.

2. Tale diritto comprende in particolare:

- a) il diritto di ogni persona di essere ascoltata prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che le rechi pregiudizio;

(...)).

4. L'articolo 51 della Carta, intitolato «Ambito di applicazione», al paragrafo 1 prevede quanto segue:

«Le disposizioni della presente Carta si applicano alle istituzioni, organi e organismi dell'Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà, come pure agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione. Pertanto, i suddetti soggetti rispettano i diritti, osservano i principi e ne promuovono l'applicazione secondo le rispettive competenze e nel rispetto dei limiti delle competenze conferite all'Unione nei trattati».

2. Il regolamento (CEE) n. 2913/92

5. Gli articoli 220 e 221 del regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio, del 12 ottobre 1992, che istituisce un codice doganale comunitario² (in prosieguo: il «CDC»), fanno parte del capitolo 3, sezione 1, intitolata «Contabilizzazione e notifica al debitore dell'importo dei dazi».

6. L'articolo 220, paragrafo 1, del CDC dispone che:

«Quando l'importo dei dazi risultante da un'obbligazione doganale non sia stato contabilizzato ai sensi degli articoli 218 e 219 o sia stato contabilizzato ad un livello inferiore all'importo legalmente dovuto, la contabilizzazione dei dazi da riscuotere o che rimangono da riscuotere deve avvenire entro due giorni dalla data in cui l'autorità doganale si è resa conto della situazione in atto ed è in grado di calcolare l'importo legalmente dovuto e di determinarne il debitore (contabilizzazione a posteriori). Questo termine può essere prorogato conformemente all'articolo 219».

7. L'articolo 221 del CDC prevede che:

«1. L'importo dei dazi deve essere comunicato al debitore secondo modalità appropriate, non appena sia stato contabilizzato.

(...)

3. La comunicazione al debitore non può più essere effettuata tre anni dopo la data in cui è sorta l'obbligazione doganale. Detto termine è sospeso a partire dal momento in cui è presentato un ricorso a norma dell'articolo 243 e per la durata del relativo procedimento.

(...)).

8. Gli articoli da 243 a 245 del CDC fanno parte del titolo VIII, intitolato «Diritto di ricorso».

9. L'articolo 243 così dispone:

«1. Chiunque ha il diritto di proporre ricorso contro le decisioni prese dall'autorità doganale, concernenti l'applicazione della normativa doganale, quando esse lo riguardino direttamente e individualmente.

2 — GU L 302, pag. 1, come modificato dal regolamento (CE) n. 2700/2000 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2000 (GU L 311, pag. 17).

È parimenti legittimata a proporre ricorso, quando sia decorso inutilmente il termine di cui all'articolo 6, paragrafo 2, la persona che ha chiesto all'autorità doganale una decisione sull'applicazione della normativa doganale.

Il ricorso è introdotto nello Stato membro in cui la decisione è stata presa o sollecitata.

2. Il ricorso può essere esperito:

- a) in una prima fase, dinanzi all'autorità doganale designata a tale scopo dagli Stati membri;
- b) in una seconda fase, dinanzi ad un'istanza indipendente, che può essere un'autorità giudiziaria o un organo specializzato equivalente, in conformità delle disposizioni vigenti negli Stati membri».

10. L'articolo 244 del CDC dispone quanto segue:

«La presentazione di un ricorso non sospende l'esecuzione della decisione contestata.

Tuttavia, l'autorità doganale può sospendere, in tutto o in parte, l'esecuzione della decisione quando abbia fondati motivi di dubitare della conformità della decisione impugnata alla normativa doganale, o si debba temere un danno irreparabile per l'interessato.

Quando la decisione impugnata abbia per effetto l'applicazione di dazi all'importazione o di dazi all'esportazione, la sospensione dell'esecuzione è subordinata all'esistenza o alla costituzione di una garanzia. Tuttavia si può non esigere detta garanzia qualora, a motivo della situazione del debitore, ciò possa provocare gravi difficoltà di carattere economico o sociale».

11. L'articolo 245 del CDC così prevede:

«Le norme di attuazione della procedura di ricorso sono adottate dagli Stati membri».

B – *Il diritto olandese*

12. Secondo l'articolo 4:8, paragrafo 1, della legge generale in materia amministrativa (*Algemene wet bestuursrecht*; in prosieguo: l'«Awb»), prima di prendere una decisione che potrebbe ledere un soggetto interessato che non abbia richiesto tale decisione, l'amministrazione gli consente di esporre il suo punto di vista se, da una parte, detta decisione si fonda su elementi relativi a fatti e ad interessi che riguardano l'interessato, e, dall'altra parte, tali elementi non sono stati comunicati da lui stesso.

13. L'articolo 4:12, paragrafo 1, dell'Awb dispone quanto segue:

«L'organo amministrativo non può applicare le disposizioni degli articoli 4:7 e 4:8 allorché prende una decisione diretta a costituire un obbligo o un diritto di natura finanziaria, se:

- a) contro tale decisione può essere esperito un reclamo o un ricorso amministrativo, e
- b) le conseguenze negative della decisione possono essere interamente eliminate in esito al reclamo o al ricorso».

14. L'articolo 6:22 dell'Awb è formulato nel modo seguente:

«La decisione contro cui è proposto un reclamo o un ricorso può essere confermata dall'organo che statuisce sul reclamo o ricorso, malgrado la violazione di una norma giuridica scritta o non scritta o di un principio generale di diritto, se si accerta che tale violazione della norma o del principio non ha arrecato pregiudizio agli interessati».

15. L'articolo 7:2 dell'Awb dispone quanto segue:

«1. Prima di statuire sul reclamo, l'organo amministrativo offre all'interessato la possibilità di essere sentito.

2. L'organo amministrativo ne informa in ogni caso l'autore del reclamo nonché gli interessati che, nel quadro della preparazione della decisione, abbiano rappresentato la propria posizione».

16. Le decisioni amministrative possono in seguito essere oggetto di un ricorso giurisdizionale, con possibilità di appello e di cassazione.

III – Fatti, procedimento principale e questioni pregiudiziali

A – I fatti alla base delle domande di pronuncia pregiudiziale

17. In ciascuno dei procedimenti principali pendenti dinanzi al giudice nazionale, uno spedizioniere doganale, vale a dire Kamino International Logistics BV nella causa C-129/13 e Datema Hellmann Worldwide Logistics BV nella causa C-130/13 (in prosieguo: gli «interessati») ha presentato nel 2002 e nel 2003, su incarico della stessa impresa, alcune dichiarazioni volte all'immissione in libera pratica di determinate merci, descritte come «padiglioni da giardino/tende per feste e pareti laterali». Gli interessati hanno dichiarato tali merci alla voce 6 601 10 00 («ombrelloni da giardino e simili») della nomenclatura combinata (in prosieguo: la «NC»). La dogana ha imposto dazi doganali all'aliquota prevista per la predetta voce, pari al 4,7%.

18. Successivamente, le autorità doganali olandesi hanno effettuato un controllo presso il committente degli interessati al fine di accertarsi dell'esattezza della suddetta classificazione tariffaria. A seguito di tale controllo, l'autorità olandese competente, cioè l'ispettore delle imposte, ha concluso che tale classificazione era inesatta e che le merci in questione dovevano essere classificate alla voce 6 306 99 00 della NC («tende e oggetti per campeggio»), a cui si applica un'aliquota più elevata (12,2%).

19. In considerazione della differenza tra le aliquote applicabili alle due voci sopra menzionate, l'ispettore delle imposte ha proceduto, con decisione del 2 aprile 2005, al recupero del supplemento di dazi doganali (in entrambi i casi, una somma di circa EUR 10 000). Ciascuno degli interessati ha ricevuto a tal fine un'intimazione di pagamento (in prosieguo: l'«IDP») redatta in base all'articolo 220 del CDC.

20. Gli interessati non hanno avuto la possibilità di esporre le loro argomentazioni prima dell'emissione di tali IDP.

B – Lo svolgimento dei procedimenti amministrativo e giudiziario

21. Gli interessati hanno proposto reclamo contro le predette IDP presso l'ispettore delle imposte, il quale ha concesso loro la possibilità di esporre le loro argomentazioni ma ha dichiarato infondati i reclami.

22. I ricorsi proposti dagli interessati contro tale decisione dell'ispettore delle imposte sono stati dichiarati infondati dal Rechtbank te Haarlem. In appello, il Gerechtshof te Amsterdam ha confermato la decisione del Rechtbank te Haarlem che ingiungeva agli interessati di adempiere i loro obblighi indicati nelle IDP.

23. Gli interessati hanno quindi proposto un ricorso per cassazione dinanzi allo Hoge Raad der Nederlanden. È nell'ambito di tale procedimento che sono state sollevate le questioni pregiudiziali.

24. Nelle sue decisioni di rinvio, lo Hoge Raad der Nederlanden osserva che il Gerechtshof te Amsterdam ha dichiarato, in appello, che l'ispettore delle imposte aveva violato il principio del rispetto dei diritti della difesa poiché non aveva offerto agli interessati, prima dell'emissione delle IDP, l'opportunità di esprimersi sugli elementi che fondavano il recupero dei dazi doganali.

25. Esso rileva tuttavia che né il CDC, né il diritto nazionale applicabile contengono disposizioni procedurali che impongano alle autorità doganali di concedere al debitore di dazi doganali, prima di procedere alla notifica di un'obbligazione doganale ai sensi dell'articolo 221, paragrafo 1, del CDC, la possibilità di manifestare la sua posizione riguardo agli elementi su cui si fonda il recupero.

26. Partendo da tale constatazione, lo Hoge Raad der Nederlanden si chiede innanzitutto se il principio del rispetto dei diritti della difesa si presti a un'applicazione diretta da parte del giudice nazionale. In caso di risposta positiva a tale domanda, esso chiede inoltre se è vero che, come ha concluso il Gerechtshof te Amsterdam, il principio del rispetto dei diritti della difesa (e, più in particolare, il diritto di essere ascoltati, che rientra in tale principio) è stato violato in un caso in cui gli interessati, pur non avendo potuto presentare le proprie argomentazioni precedentemente alla prima decisione dell'ispettore delle imposte, hanno avuto l'opportunità di difendere la loro posizione nel corso dei procedimenti di reclamo e di ricorso. Infine, lo Hoge Raad der Nederlanden interroga la Corte sulle conseguenze giuridiche della violazione del principio del rispetto dei diritti della difesa e chiede se le stesse debbano essere determinate conformemente al diritto nazionale o in base al diritto dell'Unione. Più precisamente, e nell'ipotesi in cui tali conseguenze giuridiche siano determinate dal diritto dell'Unione, lo Hoge Raad der Nederlanden desidera sapere se, in caso di violazione del principio del rispetto dei diritti della difesa, il giudice nazionale sia tenuto ad annullare la decisione contestata o se possa, nella sua valutazione, tener conto del fatto che, senza la violazione di cui trattasi, la decisione sarebbe stata identica.

C – Le questioni pregiudiziali

27. Ciò premesso, lo Hoge Raad der Nederlanden ha deciso di sospendere il giudizio e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali, redatte in termini identici in ciascuna delle cause riunite:

- «1) Se il principio di diritto dell'Unione relativo al rispetto dei diritti della difesa da parte dell'amministrazione sia idoneo ad essere direttamente applicato dal giudice nazionale.
- 2) Nel caso in cui la prima questione venga risolta affermativamente:
 - a) se il principio di diritto dell'Unione relativo al rispetto dei diritti della difesa da parte dell'amministrazione debba essere interpretato nel senso che detto principio è violato se il destinatario di un emanando atto, pur non essendo stato sentito prima che l'amministrazione adottasse un atto lesivo nei suoi confronti, in una successiva fase amministrativa (di opposizione), precedente il procedimento giurisdizionale dinanzi al giudice nazionale, venga comunque messo in condizione di essere sentito;
 - b) se gli effetti giuridici della violazione da parte dell'amministrazione del principio di diritto dell'Unione relativo al rispetto dei diritti della difesa siano determinati dal diritto nazionale.

- 3) Nel caso in cui la seconda questione, lettera b), sia risolta negativamente: quali circostanze possano essere prese in considerazione dal giudice nazionale al fine di stabilire gli effetti giuridici, e, segnatamente, se egli possa tener conto della circostanza che la procedura, senza la violazione del principio di diritto dell'Unione relativo al rispetto dei diritti della difesa da parte dell'amministrazione, avrebbe potuto eventualmente avere un esito diverso».

IV – Il procedimento dinanzi alla Corte

28. Le domande di pronuncia pregiudiziale sono state depositate presso la Corte il 18 marzo 2013. Con decisione del 24 aprile 2013, il presidente della Corte ha disposto la riunione delle cause.

29. Gli interessati, i governi olandese, belga, greco e spagnolo, nonché la Commissione europea hanno depositato osservazioni scritte. Il 15 gennaio 2014 si è tenuta un'udienza, nel corso della quale gli interessati, i governi olandese, belga e greco, nonché la Commissione hanno presentato le loro osservazioni orali.

V – Analisi giuridica

A – Sulla prima questione pregiudiziale

30. Con la prima questione, il giudice del rinvio chiede se il principio del rispetto dei diritti della difesa si presti a un'applicazione diretta da parte del giudice nazionale.

31. È certo che «i diritti della difesa, che includono il diritto di essere sentiti (...), sono diritti fondamentali costituenti parte integrante dell'ordinamento giuridico dell'Unione e consacrati dalla Carta»³.

32. Peraltro, è in occasione di una causa vertente su un procedimento di recupero di dazi doganali all'importazione che la Corte ha precisato che, in virtù di tale principio, «i destinatari di decisioni che incidono sensibilmente sui loro interessi devono essere messi in condizione di manifestare utilmente il loro punto di vista in merito agli elementi sui quali l'amministrazione intende fondare la sua decisione»⁴. In altri termini, «[i]l diritto al contraddittorio garantisce a chiunque la possibilità di manifestare, utilmente ed efficacemente, il suo punto di vista durante il procedimento amministrativo prima dell'adozione di qualsiasi decisione che possa incidere in modo negativo sui suoi interessi»⁵.

33. Inoltre, «il diritto di ogni persona di essere ascoltata prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che le rechi pregiudizio» è ormai espressamente compreso, in virtù dell'articolo 41, paragrafo 2, della Carta, nel diritto a una buona amministrazione.

34. Non vi è dubbio che, trattandosi nel caso di specie di un procedimento relativo al recupero di dazi doganali, e quindi di un'attuazione del diritto dell'Unione, l'articolo 41 della Carta debba essere rispettato dagli Stati membri, conformemente a quanto disposto dall'articolo 51, paragrafo 1, della Carta.

3 — Sentenza del 10 settembre 2013, G. e R. (C-383/13 PPU, punto 32). In tal senso, v. altresì sentenza del 18 luglio 2013, Commissione e a./Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, punto 99).

4 — Sentenza del 18 dicembre 2008, Sopropé (C-349/07, Racc. pag. I-10369, punto 37).

5 — Sentenza del 22 novembre 2012, M. (C-277/11, punto 87 e giurisprudenza citata).

35. Quanto al ruolo del giudice nazionale, la Corte ha già avuto l'occasione di precisare, nella citata sentenza *Sopropé*, che spetta a tale giudice «(...) verificare che il termine [finalizzato a raccogliere le osservazioni degli interessati] così impartito dall'amministrazione nel singolo caso sia confacente alla situazione particolare della persona o dell'impresa coinvolta e che abbia loro consentito di esercitare i loro diritti della difesa nel rispetto del principio di effettività»⁶.

36. Di conseguenza, dalle considerazioni che precedono si evince, a mio avviso, non soltanto che le amministrazioni nazionali sono tenute a rispettare i diritti della difesa quando le stesse attuano il diritto dell'Unione, ma anche che gli interessati devono poter invocare direttamente il rispetto di tali diritti dinanzi ai giudici nazionali, per evitare che essi restino lettera morta o puramente formali⁷.

B – *Sulla seconda questione pregiudiziale, lettera a)*

37. La seconda questione pregiudiziale è composta di due sottoquestioni.

38. La seconda questione, alla lettera a), è diretta ad accertare se i diritti della difesa del destinatario di una decisione sono violati se quest'ultimo non è stato ascoltato prima dell'adozione della decisione (nella fattispecie, l'IDP), benché egli possa manifestare la sua posizione nel corso di una successiva fase di reclamo amministrativo. La seconda questione, alla lettera b), verte sulle conseguenze giuridiche di una violazione del principio del rispetto dei diritti della difesa. Quest'ultima sottoquestione riguarda la stessa tematica sui cui verte la terza questione sottoposta dal giudice del rinvio. Le esaminerò pertanto assieme successivamente, e limiterò qui la mia trattazione alla seconda questione, lettera a).

39. Tuttavia, prima di tale esame, vorrei trattare una questione largamente dibattuta in udienza e menzionata dal giudice del rinvio: se il procedimento che va dall'IDP alla decisione sul reclamo proposto ai sensi dell'Awb costituisca un procedimento unico (nel qual caso i diritti della difesa del destinatario della decisione, unica per definizione, sarebbero stati necessariamente rispettati), o se, al contrario, esso comprenda due fasi e due decisioni, la seconda delle quali emessa soltanto in caso di reclamo contro la prima (nel qual caso si porrebbe la questione del rispetto dei diritti della difesa, poiché il destinatario delle decisioni è stato ascoltato solo dopo la decisione iniziale e il reclamo contro la stessa).

40. Anche se l'autorità amministrativa è la stessa per tutto il procedimento (ancorché il rappresentante del governo olandese abbia dichiarato in udienza che tale autorità poteva far ricorso a un'altra istanza, ma sotto la propria competenza e autorità), propondo decisamente per la seconda alternativa.

41. Infatti, la redazione e l'invio di una IDP costituiscono una decisione dotata di effetti giuridici propri, che impongono al destinatario di pagare, nella fattispecie, un supplemento di dazi doganali. Orbene, tali effetti diventano definitivi se il destinatario, che fino a questa fase non è stato ascoltato, non propone reclamo. È soltanto nell'ambito dell'eventuale reclamo che l'autorità amministrativa competente dovrà ascoltare l'interessato, procedere a un riesame completo della pratica e prendere una nuova decisione o confermare l'IDP contestata.

6 — Sentenza *Sopropé*, cit., punto 44.

7 — Ho espresso la medesima posizione in occasione della causa che ha dato luogo alla sentenza *G. e R.*, cit., che riguardava la direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (GU L 348, pag. 98). V. il paragrafo 52 della mia presa di posizione presentata in tale causa.

42. Per di più, dall'esame del diritto dell'Unione e del diritto nazionale applicabili risulta che il reclamo non ha efficacia sospensiva automatica, e pertanto il pagamento dei dazi doganali richiesti resta dovuto. Il fatto che si possa chiedere la sospensione (e che, secondo le dichiarazioni del rappresentante del governo olandese in udienza, una circolare ministeriale imponga di concederla fatti salvi i casi di frode) non fa venir meno il fatto che l'IDP sia una decisione dotata di effetti giuridici autonomi.

43. Le considerazioni che esporrò di seguito saranno quindi basate su tale ipotesi.

1. Lo scopo perseguito dal diritto di essere ascoltati

44. Per rispondere alla questione posta dallo Hoge Raad der Nederlanden, occorre innanzitutto ricordare lo scopo perseguito dal principio del rispetto dei diritti della difesa, e più precisamente dal diritto di essere ascoltati.

45. Secondo la Corte, «[l]a regola secondo cui il destinatario di una decisione ad esso lesiva deve essere messo in condizione di far valere le proprie osservazioni *prima* che la stessa sia adottata ha lo scopo di mettere l'autorità competente in grado di tener conto di tutti gli elementi del caso. Al fine di assicurare una tutela effettiva della persona o dell'impresa coinvolta, la suddetta regola ha in particolare l'obiettivo di consentire a queste ultime di correggere un errore o far valere elementi relativi alla loro situazione personale tali da far sì che la decisione sia adottata o non sia adottata, ovvero abbia un contenuto piuttosto che un altro»⁸.

46. In altri termini, «[i]l diritto al contraddittorio garantisce a chiunque la possibilità di manifestare, utilmente ed efficacemente, il suo punto di vista durante il procedimento amministrativo [e] *prima* dell'adozione di qualsiasi decisione che possa incidere in modo negativo sui suoi interessi (...)»⁹.

47. La Corte aveva già precisato la portata del diritto di essere ascoltati in occasione della causa Gerlach¹⁰, vertente sulla procedura di transito nell'Unione. Secondo la Corte, dalla normativa applicabile al momento dei fatti¹¹ si evinceva che lo Stato membro dell'ufficio di partenza poteva procedere al recupero dei dazi all'importazione soltanto se aveva precedentemente informato l'obbligato principale che quest'ultimo disponeva di un termine di tre mesi per fornire le prove richieste e se tali prove non erano state fornite entro il suddetto termine. La Corte ha dichiarato che, in tali condizioni, tale termine non poteva essere concesso, per la prima volta, nel corso di un procedimento di reclamo introdotto contro la decisione delle autorità competenti di procedere al recupero dei dazi all'importazione¹². Infatti, la Corte ha descritto il diritto dell'obbligato principale come consistente nel «(...) manifestare utilmente il suo punto di vista sulla regolarità dell'operazione di transito *prima* dell'adozione della decisione di recupero dei dazi di cui egli è destinatario e che incide sensibilmente sui suoi interessi»¹³.

48. Da tale giurisprudenza si evince che concedere al destinatario di una decisione lesiva nei suoi confronti il diritto di difendere la sua posizione *dopo* l'adozione di tale decisione non rispetta né il diritto di essere ascoltati, né i diritti della difesa.

8 — Sentenza Sopropé, cit., punto 49. Il corsivo è mio.

9 — Sentenza M., cit., punto 87 e giurisprudenza citata. Il corsivo è mio.

10 — Sentenza dell'8 marzo 2007 (C-44/06, Racc. pag. I-2071).

11 — Regolamento (CEE) n. 222/77 del Consiglio, del 13 dicembre 1976, relativo al transito comunitario (GU L 38, pag. 1), come modificato dal regolamento (CEE) n. 474/90 del Consiglio, del 22 febbraio 1990 (GU L 51, pag. 1), e regolamento (CEE) n. 1062/87 della Commissione, del 27 marzo 1987, recante disposizioni di applicazione e misure di semplificazione del regime di transito comunitario (GU L 107, pag. 1), come modificato dal regolamento (CEE) n. 1429/90 della Commissione, del 29 maggio 1990 (GU L 137, pag. 21).

12 — Sentenza Gerlach, cit., punto 36.

13 — Ibidem (punto 37). Il corsivo è mio.

49. Tuttavia, secondo una giurisprudenza parimenti costante, «(...) i diritti fondamentali, quale il rispetto dei diritti della difesa, non si configurano come prerogative assolute, ma possono soggiacere a restrizioni, a condizione che queste rispondano effettivamente ad obiettivi di interesse generale perseguiti dalla misura di cui trattasi e non costituiscano, rispetto allo scopo perseguito, un intervento sproporzionato ed inaccettabile, tale da ledere la sostanza stessa dei diritti così garantiti (...)»¹⁴. Nella stessa sentenza *Dokter e a.*, citata, la Corte precisa inoltre che una tale restrizione «(...) potrebbe costituire un intervento sproporzionato e inaccettabile, che violerebbe l'essenza stessa dei diritti della difesa, solo se gli interessati fossero stati privati della possibilità di contestare tali misure in un procedimento successivo, e di far utilmente valere il loro punto di vista nel contesto del medesimo»¹⁵.

2. La restrizione al principio del diritto di essere ascoltati

50. Per accertare se la restrizione al diritto di essere ascoltati creata dal procedimento istituito dal Regno dei Paesi Bassi soddisfi le condizioni stabilite nella citata sentenza *Dokter e a.*, occorre considerare, da un lato, le condizioni imperative poste dallo stesso diritto dell'Unione per la contabilizzazione a posteriori dei dazi risultanti da un'obbligazione doganale, e, dall'altro lato, l'insieme del procedimento amministrativo quale è strutturato dalla legislazione nazionale.

a) I termini imposti dal CDC

51. L'articolo 220, paragrafo 1, del CDC dispone che, quando l'importo dei dazi risultante da un'obbligazione doganale non sia stato contabilizzato ai sensi degli articoli 218 e 219 di quest'ultimo o sia stato contabilizzato ad un livello inferiore all'importo legalmente dovuto, la contabilizzazione dei dazi da riscuotere o che rimangono da riscuotere deve avvenire *entro due giorni* dalla data in cui l'autorità doganale si è resa conto della situazione in atto ed è in grado di calcolare l'importo legalmente dovuto e di determinarne il debitore. L'articolo 221 del CDC aggiunge che l'importo dei dazi deve essere comunicato al debitore *non appena sia stato contabilizzato*.

52. Tale termine di due giorni, imperativo, appare difficilmente conciliabile con l'obbligo di sentire l'interessato prima della decisione di contabilizzare l'importo dei dazi da riscuotere.

53. Peraltro, l'adeguatezza di tale termine sotto il profilo del principio del rispetto dei diritti della difesa è già stata discussa in una causa per inadempimento riguardante la Repubblica italiana¹⁶. Se, da una parte, la Corte ha dichiarato che il principio del rispetto dei diritti della difesa trovava applicazione nel corso di un procedimento di recupero a posteriori, dall'altra parte, essa ha tuttavia accompagnato tale affermazione con una riserva secondo cui tale principio «(...) non può invece (...) avere la conseguenza di consentire ad uno Stato membro di non adempiere l'obbligo di accertare, entro i termini previsti dal diritto comunitario, i diritti [dell'Unione] sulle risorse proprie»¹⁷.

54. In tale sentenza, la Corte ha quindi scelto di far seguire una riserva al richiamo del principio. Da tale formulazione si evince che, se da un lato il principio del diritto alla difesa deve essere rispettato, dall'altro lato esso non può condurre alla violazione dei termini imposti agli Stati membri dalla normativa doganale dell'Unione.

14 — Sentenza del 15 giugno 2006, *Dokter e a.* (C-28/05, Racc. pag. I-5431, punto 75).

15 — *Ibidem* (punto 76).

16 — V. sentenza del 17 giugno 2010, *Commissione/Italia* (C-423/08, Racc. pag. I-5449).

17 — *Ibidem* (punto 45).

55. Consapevole della limitazione ai diritti della difesa indotta da tale riserva, la Corte la attenua precisando «altresì (...) che la contabilizzazione e la comunicazione dei dazi doganali dovuti, come pure l'iscrizione delle risorse proprie, non impedisce al debitore di contestare, in forza degli artt. 243 e segg. del codice doganale, l'obbligazione posta a suo carico, avanzando tutti gli argomenti a sua disposizione»¹⁸.

56. Lo stesso legislatore dell'Unione sembra consapevole della difficoltà per gli Stati membri di sentire l'interessato prima della contabilizzazione dell'importo dei dazi da recuperare.

57. Infatti, da una parte, l'articolo 22, paragrafo 6, del regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 ottobre 2013, che istituisce il codice doganale dell'Unione (rifusione)¹⁹, prevede ormai espressamente che «[p]rima di prendere una decisione che abbia conseguenze sfavorevoli per il richiedente, le autorità doganali comunicano le motivazioni su cui intendono basare la decisione al richiedente, cui è data la possibilità di esprimere il proprio punto di vista entro un dato termine a decorrere dalla data in cui il richiedente riceve la comunicazione o si ritiene l'abbia ricevuta». Il considerando 27 di questo regolamento precisa peraltro che tale obbligo è imposto dalla Carta. D'altra parte, secondo l'articolo 105, paragrafo 3, di tale regolamento, l'importo dei dazi all'importazione o all'esportazione dovuti sarà contabilizzato, quando le relative disposizioni saranno applicabili²⁰, entro quattordici giorni dalla data in cui le autorità doganali «sono in grado di determinare l'importo dei dazi all'importazione o all'esportazione in questione e di prendere una decisione»²¹.

b) Le caratteristiche del procedimento amministrativo nazionale in questione

58. Nel caso in esame, il procedimento amministrativo è disciplinato dall'Awb. Secondo il principio previsto dall'articolo 4:8 dell'Awb, gli organi dell'amministrazione, prima di prendere una decisione suscettibile di ledere un soggetto interessato che non abbia richiesto tale decisione, gli consentono di esporre il suo punto di vista sulla decisione da adottare.

59. A norma dell'articolo 4:12 dell'Awb, tuttavia, tale principio non si applica alle decisioni di natura finanziaria se contro la decisione è possibile proporre ricorso e se le conseguenze sfavorevoli di quest'ultima possono essere interamente eliminate a seguito del ricorso.

60. Nel caso di specie, entrambe le suddette condizioni sembrano soddisfatte.

61. Infatti, gli interessati hanno avuto la possibilità di far riesaminare la decisione dall'organo amministrativo da cui la stessa proviene (prima di poter proporre un ricorso giurisdizionale con possibilità di appello e di ricorso per cassazione).

62. Ora, secondo il governo olandese, tale riesame amministrativo ha luogo ex nunc, cioè sulla base delle disposizioni di legge e dei fatti pertinenti quali si presentano nel momento in cui è presa la decisione sul reclamo. Le conseguenze negative della decisione impugnata potrebbero quindi essere eliminate all'esito del procedimento di reclamo.

63. Inoltre, secondo l'articolo 7:2 dell'Awb, «[p]rima di statuire sul reclamo, l'organo amministrativo offre all'interessato la possibilità di essere sentito».

18 — Ibidem (punto 46).

19 — GU L 269, pag. 1, e rettifica in GU 2013, L 287, pag. 90.

20 — A norma dell'articolo 288, paragrafo 2, del regolamento n. 952/2013, gli articoli 22 e 105 saranno applicabili a partire dal 1° maggio 2016.

21 — Laddove l'articolo 220, paragrafo 1, del CDC applicabile nel caso di specie prevede un termine di soli due giorni dalla data in cui l'autorità doganale si è resa conto della situazione in atto ed è in grado di calcolare l'importo legalmente dovuto e di determinarne il debitore.

64. Osservo tuttavia che, a norma dell'articolo 244, primo comma, del CDC, la presentazione di un ricorso non sospende l'esecuzione della decisione contestata. È vero che il secondo comma di tale articolo tempera tale regola autorizzando le autorità doganali a sospendere, in tutto o in parte, l'esecuzione della predetta decisione. Tuttavia, tale sospensione è possibile soltanto se le autorità doganali abbiano fondati motivi di dubitare della conformità della decisione impugnata alla normativa doganale, o si debba temere un danno irreparabile per l'interessato. Inoltre, l'articolo 244, terzo comma, del CDC impone in tale ipotesi la costituzione di una garanzia (fatti salvi i casi di gravi difficoltà di carattere economico o sociale per il debitore).

65. Secondo il governo olandese, le eventuali conseguenze negative della decisione contestata potrebbero comunque essere eliminate a posteriori, poiché il pagamento potrebbe essere rinviato in caso di reclamo e la decisione potrebbe essere sospesa in attesa dell'esito del reclamo (e del ricorso) in virtù delle norme nazionali.

66. Tuttavia, come ho già rilevato, il rappresentante del governo olandese ha dichiarato in udienza che tale sospensione non era automatica ma doveva essere chiesta nel reclamo dal destinatario dell'IDP contestata. Inoltre, dalle sue dichiarazioni emerge che, sebbene la sospensione sia di regola concessa, tale concessione di principio sarebbe prevista soltanto da una circolare ministeriale.

67. Con riserva di verifica da parte del giudice del rinvio (che non ha menzionato detta circolare nella sua domanda di pronuncia pregiudiziale), una tale norma, per definizione modificabile in qualsiasi momento, non mi sembra idonea a sospendere in modo sufficientemente automatico gli effetti giuridici autonomi dell'IDP fino alla sua eventuale riforma e, più in particolare, l'obbligo di pagare i dazi doganali supplementari.

c) La conclusione sulla seconda questione, lettera a)

68. Nel caso in esame, il destinatario dell'IDP non è stato sentito prima dell'adozione di una decisione lesiva nei suoi confronti, ma l'articolo 7:2 dell'Awb prevede espressamente che, prima di statuire sul reclamo, l'organo amministrativo offra all'interessato la possibilità di essere sentito.

69. La necessità di distinguere i diritti sanciti, da una parte, dall'articolo 41 della Carta (contenzioso amministrativo), e, dall'altra, dall'articolo 47 della Carta (contenzioso giudiziario) è peraltro rispettata, poiché l'audizione dell'interessato è effettivamente prevista nel quadro del procedimento amministrativo, e non solo nel quadro di un ricorso giurisdizionale.

70. Non siamo quindi in presenza di un caso in cui, per riprendere i termini della citata sentenza *Dokter e a.*, «(...) gli interessati [siano] stati privati della possibilità di contestare [la decisione controversa] in un procedimento successivo, e di far utilmente valere il loro punto di vista nel contesto del medesimo»²².

71. Tuttavia, tali elementi non mi sembrano sufficienti a costituire una restrizione giustificata al principio del rispetto dei diritti della difesa, per tre ragioni.

72. Innanzitutto, non vedo quali ragioni possano essere invocate come obiettivo di interesse generale in grado di giustificare la mancata previa audizione. A tal riguardo, non mi sembrano poter essere considerate tali le sole esigenze legate ai termini previsti dalla normativa dell'Unione.

73. Inoltre, la decisione presa senza sentire il destinatario può essere oggetto di una nuova decisione amministrativa solo su iniziativa dello stesso.

22 — Punto 76 di tale sentenza.

74. Infine, e soprattutto, tale procedimento di reclamo non ha efficacia sospensiva automatica. Ora, dalla giurisprudenza della Corte si evince che questa caratteristica riveste un'importanza decisiva nella valutazione di una eventuale giustificazione della restrizione del diritto di essere ascoltati prima dell'adozione di una decisione lesiva.

75. La Corte ha in particolare dichiarato, nella sentenza *Textdata Software*²³, che «l'applicazione di una sanzione iniziale di EUR 700 senza preventivo sollecito né possibilità di contraddittorio prima che la sanzione sia irrogata non sia idonea a ledere il contenuto essenziale del diritto fondamentale di cui trattasi, *dal momento che la proposizione del ricorso motivato contro il provvedimento che ha inflitto l'ammenda lo rende immediatamente inapplicabile* e avvia il processo ordinario nell'ambito del quale il diritto al contraddittorio può essere rispettato» (il corsivo è mio).

76. Nel caso di specie, benché la seconda condizione sia soddisfatta (il destinatario è sentito nel quadro del procedimento di reclamo), il primo requisito (l'inapplicabilità immediata dell'atto lesivo in caso di ricorso) non lo è.

77. In tali condizioni, ritengo che una normativa nazionale come quella di cui si tratta nel procedimento principale violi il principio del rispetto dei diritti della difesa dell'amministrato, e più precisamente il diritto di essere ascoltati.

78. Se la Corte non dovesse condividere la mia analisi, non sarà necessario rispondere alla seconda questione, lettera b), né alla terza questione, poiché le stesse vertono sulle conseguenze giuridiche della violazione del principio del rispetto dei diritti della difesa.

C – Sulla seconda questione, lettera b), e sulla terza questione

79. Con la seconda questione, lettera b), e con la terza questione, il giudice del rinvio chiede alla Corte di precisare se, da una parte, le conseguenze giuridiche della violazione, da parte dell'amministrazione, del principio del rispetto dei diritti della difesa siano determinate o meno dal diritto nazionale, e, dall'altra parte, se così non fosse, quali siano le circostanze di cui può tenere conto il giudice nazionale nell'ambito del suo esame. Nella sua terza questione, il giudice del rinvio menziona espressamente la presa in considerazione dell'ipotesi in cui l'esito del processo decisionale sarebbe stato identico in caso di rispetto del diritto violato.

80. Tali questioni trovano una risposta chiara, precisa e priva di ambiguità nella citata sentenza G. e R. La Corte ha infatti statuito che:

«35 L'obbligo di rispettare i diritti della difesa dei destinatari di decisioni che incidono in modo rilevante sui loro interessi incombe, dunque, in linea di principio sulle amministrazioni degli Stati membri ogniqualvolta esse adottano provvedimenti che rientrano nella sfera d'applicazione del diritto dell'Unione. *Quando, come nel caso di specie, il diritto dell'Unione non fissa né le condizioni alle quali deve essere garantito il rispetto dei diritti della difesa (...) né le conseguenze della violazione di tali diritti, tali condizioni e tali conseguenze rientrano nella sfera del diritto nazionale*, purché i provvedimenti adottati in tal senso siano dello stesso genere di quelli di cui beneficiano i singoli in situazioni di diritto nazionale comparabili (principio di equivalenza) e non rendano in pratica impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione (principio di effettività) (...)

²³ — Sentenza del 26 settembre 2013 (C-418/11, punto 85).

36 Di contro, se è vero che gli Stati membri possono consentire che l'esercizio dei diritti della difesa di tali cittadini avvenga secondo le stesse modalità previste per la disciplina delle situazioni interne, tali modalità devono essere nondimeno conformi al diritto dell'Unione e, in particolare, non compromettere l'effetto utile della direttiva 2008/115.

(...)

38 A proposito delle questioni sollevate dal giudice del rinvio, occorre rilevare che, secondo il diritto dell'Unione, una violazione dei diritti della difesa, in particolare del diritto di essere sentiti, determina l'annullamento del provvedimento adottato al termine del procedimento amministrativo di cui trattasi soltanto se, in mancanza di tale irregolarità, tale procedimento avrebbe potuto comportare un risultato diverso (...)»²⁴.

81. Questa regola non è nuova. Si tratta della stessa soluzione già indicata dalla Corte nella causa *Distillers Company/Commissione*²⁵, in cui la ricorrente sosteneva, tra l'altro, che l'autorità competente non era stata in grado di prendere in considerazione tutte le argomentazioni addotte a sostegno del suo ricorso durante il procedimento orale, né diverse integrazioni alla sua risposta alla comunicazione degli addebiti della Commissione. Nella sua sentenza, la Corte ha tuttavia dichiarato che non era «necessario prendere in esame [tali] irregolarità di procedura» e che «il caso sarebbe diverso solo nell'eventualità che, in mancanza di queste irregolarità, il procedimento amministrativo avesse potuto portare ad un risultato diverso»²⁶.

82. Poiché nella causa che ha dato luogo alla citata sentenza G. e R. la Corte ha ribadito tale soluzione benché si trattasse di una misura tanto restrittiva della libertà personale come la proroga da sei a diciotto mesi del trattenimento di uno straniero in attesa di ritorno nel suo paese, non credo che si possa decidere diversamente nell'ambito di un procedimento che riguarda interessi esclusivamente finanziari.

83. Sottolineo inoltre che, nella presente causa, la decisione amministrativa emessa sul reclamo, nonché le sentenze dei giudici di primo grado e di appello, hanno confermato la decisione iniziale e ciò, dopo che gli interessati hanno avuto l'opportunità di esporre le loro argomentazioni.

84. Alla luce di tali considerazioni, propongo alla Corte di rispondere alla seconda questione, lettera b), indicando al giudice del rinvio che le condizioni in cui deve essere garantito il rispetto dei diritti della difesa, e le conseguenze della violazione di tali diritti, rientrano nella sfera del diritto nazionale, purché i provvedimenti adottati in tal senso siano dello stesso genere di quelli di cui beneficiano i singoli in situazioni di diritto nazionale comparabili (principio di equivalenza) e non rendano in pratica impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione (principio di effettività).

85. La trasposizione di tale soluzione alla materia doganale si impone in quanto l'articolo 245 del CDC rinvia espressamente al diritto nazionale precisando che «[l]e norme di attuazione della procedura di ricorso sono adottate dagli Stati membri».

86. Tuttavia, poiché deve essere garantita la piena efficacia del diritto dell'Unione, invito peraltro la Corte a rispondere alla terza questione indicando al giudice del rinvio che, secondo il diritto dell'Unione, una violazione dei diritti della difesa – in particolare, del diritto di essere ascoltati – determina l'annullamento del provvedimento adottato al termine del procedimento amministrativo di cui trattasi soltanto se, in mancanza di tale irregolarità, tale procedimento avrebbe potuto comportare un risultato diverso.

24 — Sentenza G. e R., cit. Il corsivo è mio.

25 — Sentenza del 10 luglio 1980 (30/78, Racc. pag. 2229).

26 — *Ibidem* (punto 26).

87. Tale soluzione si impone tanto più che, nella fattispecie, gli stessi interessati ammettono che il procedimento di reclamo non avrebbe avuto un esito diverso se essi fossero stati sentiti prima della decisione controversa, dato che essi non contestano la classificazione doganale operata dall'ispettore delle imposte. Come ho già osservato, la decisione amministrativa emessa sul reclamo e le sentenze di primo grado e di appello hanno confermato la decisione iniziale.

VI – Conclusione

88. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di risolvere come segue le questioni pregiudiziali poste dallo Hoge Raad der Nederlanden:

- 1) Il principio del rispetto dei diritti della difesa da parte dell'amministrazione può essere invocato direttamente, dai singoli, dinanzi ai giudici nazionali.
- 2) a) Una normativa nazionale come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che non permetta al destinatario di una decisione lesiva nei suoi confronti di essere sentito dall'amministrazione prima dell'adozione della decisione, ma che gli conceda tale possibilità in una successiva fase amministrativa, senza tuttavia che tale ricorso comporti una sospensione automatica della decisione lesiva, viola il principio del rispetto dei diritti della difesa dell'amministrato, e più precisamente il diritto di essere ascoltati.
- 2) b) Le condizioni in cui deve essere garantito il rispetto dei diritti della difesa, e le conseguenze della violazione di tale principio, rientrano nella sfera del diritto nazionale, purché i provvedimenti adottati in tal senso siano dello stesso genere di quelli di cui beneficiano i singoli in situazioni di diritto nazionale comparabili (principio di equivalenza) e non rendano in pratica impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione (principio di effettività).
- 3) Poiché il giudice nazionale ha l'obbligo di garantire la piena efficacia del diritto dell'Unione, egli può, nel valutare le conseguenze di una violazione dei diritti della difesa, e in particolare del diritto di essere ascoltati, tenere conto della circostanza che tale violazione determina l'annullamento della decisione adottata al termine del procedimento amministrativo di cui trattasi soltanto se, in mancanza di tale irregolarità, tale procedimento avrebbe potuto comportare un risultato diverso.