SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)
26 ottobre 1995 *

Nel procedimento C-36/94,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CE, dal Tribunal Fiscal Aduaneiro di Lisbona, nella causa dinanzi ad esso pendente tra

Siesse — Soluções Integrais em Sistemas Software e Aplicações Ld.ª

e

Director da Alfândega de Alcântara,

domanda vertente sull'interpretazione del regolamento (CEE) del Consiglio 21 dicembre 1988, n. 4151, che stabilisce le disposizioni applicabili alle merci introdotte nel territorio doganale della Comunità (GU L 367, pag. 1),

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dai signori D. A. O. Edward, presidente di sezione, J.-P. Puissochet (relatore), C. Gulmann, P. Jann e L. Sevón, giudici,

* Lingua processuale: il portoghese.

avvocato generale: M. B. Elmer
cancelliere: H. A. Rühl, amministratore principale

viste le osservazioni scritte presentate:

— per il governo portoghese, dai signori Luís Fernandes, direttore del servizio giuridico della direzione generale delle Comunità europee presso il ministero degli Affari esteri, e Angelo Cortesão Seiça Neves, giurista presso la stessa direzione, in qualità di agenti,

— per la Commissione delle Comunità europee, dal signor Francisco de Sousa Fialho, membro del servizio giuridico, in qualità di agente,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali della ricorrente nella causa principale, Siesse, rappresentata dall'avv. João Teixeira Alves, del foro di Lisbona, del governo portoghese, rappresentato dal signor Angelo Cortesão Seiça Neves, e della Commissione, rappresentata dal signor Francisco de Sousa Fialho, all'udienza del 29 giugno 1995,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 14 settembre 1995,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ordinanza 20 gennaio 1994, pervenuta in cancelleria il 26 gennaio 1994, il Tribunal Fiscal Aduaneiro di Lisbona ha sottoposto alla Corte, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE, tre questioni pregiudiziali relative all'interpretazione del regolamento (CEE) del Consiglio 21 dicembre 1988, n. 4151, che stabilisce le disposizioni applicabili alle merci introdotte nel territorio doganale della Comunità.

2 Tali questioni sono state poste nell'ambito di una controversia tra la società Siesse — Soluções Integrais em Sistemas Software e Aplicações Lda (in prosieguo: la «Siesse») e il Director da Alfândega de Alcântara-Lisboa (direttore della dogana di Alcântara a Lisbona), avente ad oggetto la percezione di una maggiorazione a causa del superamento del termine previsto per lo sdoganamento delle merci.

3 Il regolamento n. 4151/88 prevede in particolare, negli articoli da 14 a 19, che le merci presentate in dogana devono formare oggetto, nei termini stabiliti dall'autorità doganale (che non devono eccedere, a seconda della via di spedizione, i 20 o i 45 giorni), di una dichiarazione per l'immissione in libera pratica o di una richiesta per un altro regime doganale. Esso precisa che, in attesa di ricevere una destinazione doganale, le merci sono depositate in custodia temporanea, e che l'autorità doganale, che può autorizzare una proroga dei termini, prende ogni misura necessaria, compresa la vendita, per regolarizzare la situazione delle merci per le quali le formalità non siano state avviate nei termini fissati.

4 Nel diritto interno, l'art. 638 del Regulamento das Alfândegas (regolamento portoghese delle dogane) dispone che le merci lasciate in deposito sono di regola

vendute dagli uffici doganali, adempiute le formalità legali, dopo il decorso dei termini. L'art. 639 dello stesso regolamento prevede tuttavia che i proprietari delle merci possano ancora sdoganarle se ne facciano domanda entro un termine di sei mesi dalla data di assoggettamento della merce al regime dell'asta pubblica. Le merci così sdoganate sono soggette al pagamento di tutte le tasse ed imposte dovute, più una maggiorazione del 5% sul loro valore.

5 La Siesse, con sede in Lisbona, importava nel 1993 una partita di materiale informatico, effettuando per tale merce una dichiarazione sommaria e lasciandola in custodia temporanea per un periodo di 20 giorni. Non avendo dichiarato tale merce per nessun regime doganale entro il termine suddetto, l'impresa riusciva ad ottenerne lo sdoganamento successivo soltanto mediante il pagamento di una somma corrispondente al 5% del valore, ai sensi dell'art. 639 del regolamento portoghese delle dogane. Essa proponeva quindi ricorso contro l'atto di liquidazione di tale somma dinanzi al Tribunal Fiscal Aduaneiro di Lisbona, sostenendone l'incompatibilità con il diritto comunitario.

6 Ritenendo che la soluzione della controversia dipendesse dall'interpretazione della normativa comunitaria, il giudice nazionale ha deciso di interpellare la Corte in merito alle seguenti questioni:

«1) Se un'autorità doganale possa autorizzare i proprietari delle merci a dichiarare le medesime per la libera pratica anche dopo decorsi i termini prescritti dall'art. 15, lett. a) e b), del regolamento (CEE) del Consiglio 21 dicembre 1988, n. 4151.

2) In caso affermativo, se vadano riscossi unicamente i dazi doganali e gli altri oneri dovuti al momento dell'importazione, maggiorati delle eventuali spese inerenti alla custodia temporanea.

3) In caso di soluzione affermativa della prima questione, se la suddetta autorità doganale possa, avuto riguardo alle disposizioni dell'art. 19, n. 1, del medesimo regolamento, subordinare tale autorizzazione al pagamento di un determinato importo monetario che esuli dai dazi, dagli altri oneri e dalle spese menzionati nella seconda questione, importo che costituisca entrata tributaria per lo Stato membro».

Sulla prima questione

7 Con il primo quesito, il giudice nazionale domanda se il regolamento n. 4151/88 non osti all'accettazione da parte dell'autorità doganale, decorsi i termini previsti dall'art. 15, n. 1, di una dichiarazione per l'immissione in libera pratica di merci introdotte nel territorio doganale della Comunità.

8 A tale quesito si deve dare risposta negativa, come proposto dal governo portoghese e dalla Commissione.

9 Ai sensi dell'art. 15, n. 1, del regolamento citato, se le merci hanno formato oggetto di dichiarazione sommaria, esse devono in seguito essere dichiarate per la libera pratica o per un altro regime doganale, o formare oggetto di domanda per ricevere una delle altre destinazioni doganali nei termini stabiliti dall'autorità doganale.

Questi termini non devono eccedere 45 giorni a decorrere dalla data della presentazione della dichiarazione sommaria, per le merci inoltrate per via marittima, e 20 giorni per le merci inoltrate per altra via. Il n. 2 dello stesso articolo consente all'autorità doganale di autorizzare una proroga di questi termini, senza tuttavia che tale proroga possa eccedere le effettive necessità giustificate dalle circostanze.

10 L'art. 19, n. 1, dello stesso regolamento prescrive che l'autorità doganale prende senza indugio ogni misura necessaria, compresa la vendita delle merci, per regolarizzare la situazione delle merci per le quali non siano state avviate le formalità nei termini fissati. Ai sensi del n. 2 dello stesso articolo, l'autorità doganale può, a spese e a rischio della persona che le detiene, far trasferire le merci in un luogo speciale posto sotto la sua vigilanza, fino a che non si sia provveduto a regolarizzare la loro situazione.

11 Risulta da tali disposizioni che l'autorità doganale può, da una parte, autorizzare una proroga dei termini previsti, qualora le circostanze lo giustifichino, e, dall'altra, procedere alla regolarizzazione della situazione delle merci una volta decorsi questi stessi termini. A questo proposito, se l'art. 19 prevede la vendita come misura estrema, esso non esclude in alcun modo la possibilità di regolarizzare la situazione mediante l'accettazione di una dichiarazione per l'immissione in libera pratica.

12 Si deve quindi risolvere la prima questione nel senso che il regolamento n. 4151/88 non osta a che l'autorità doganale accetti, decorsi i termini previsti dall'art. 15, n. 1, una dichiarazione per l'immissione in libera pratica di merci introdotte nel territorio doganale della Comunità.

Sulla seconda e sulla terza questione

13 Con tali quesiti, il giudice del rinvio domanda se l'art. 19 del regolamento n. 4151/88 vieti all'autorità doganale di esigere il pagamento di un importo monetario che esuli dai dazi e dalle eventuali spese causate dalla custodia temporanea delle merci per accettare una dichiarazione volta all'immissione in libera pratica dopo il decorso dei termini previsti all'art. 15, n. 1, dello stesso regolamento. Il quesito riguarda precisamente, come risulta dalla motivazione dell'ordinanza di rinvio, la possibilità, rispetto alla normativa comunitaria, di imporre una tassa quale la maggiorazione del 5%, prevista dalla normativa portoghese sul valore delle merci sdoganate dopo il decorso dei termini legali.

14 Il governo portoghese ritiene che tale maggiorazione costituisca una misura necessaria e adeguata per sanzionare il mancato rispetto delle formalità e dei termini previsti dal regolamento n. 4151/88 e per esortare gli operatori economici a rispettarli. Esso sostiene, inoltre, che la maggiorazione suddetta non può essere considerata una tassa di effetto equivalente a un dazio doganale, ai sensi degli artt. 9 e seguenti del Trattato, dal momento che essa non è originata dal passaggio delle merci alla frontiera, ma soltanto dal mancato rispetto dei termini legali di sdoganamento.

15 La Commissione è, al contrario, del parere che la maggiorazione controversa debba essere qualificata come tassa d'effetto equivalente, dal momento che essa si applica soltanto a prodotti importati, non corrisponde alla prestazione di un servizio qualsivoglia e tanto meno costituisce una misura necessaria alla regolarizzazione della situazione delle merci, ai sensi dell'art. 19 del regolamento n. 4151/88.

16 La questione relativa alla natura di tassa di effetto equivalente, come tale vietata dagli artt. 9 e seguenti del Trattato, di tale maggiorazione non si pone nelle circostanze descritte dal giudice di rinvio. Questi domanda infatti alla Corte di interpretare la normativa comunitaria applicabile alle merci introdotte nel territorio doganale della Comunità prima della loro immissione in libera pratica negli Stati membri. Come risulta dall'art. 9, n. 2, del Trattato, le disposizioni che vietano, fra gli Stati membri, i dazi doganali e le tasse di effetto equivalente non sono applicabili a tali merci.

17 In relazione agli scambi con i paesi terzi, il Trattato non contiene disposizioni espresse analoghe a quelle che vietano, negli scambi tra Stati membri, le tasse di effetto equivalente ai dazi doganali (v. sentenza 1° luglio 1969, cause riunite 2/69 e 3/69, Sociaal Fonds voor de Diamantarbeiders, Racc. pag. 211, punto 28). Tuttavia, l'istituzione della tariffa doganale comune implica che, a partire dalla sua attuazione, gli Stati membri non possono introdurre unilateralmente nuove tasse sulle merci importate direttamente dai paesi terzi, né aumentare quelle in vigore a tale data (v. sentenza 13 dicembre 1973, cause riunite 37/73 e 38/73, Sociaal Fonds voor de Diamantarbeiders, Racc. pag. 1609, punto 22).

18 Come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 24 delle sue conclusioni, un tributo quale la maggiorazione controversa trova applicazione solo in situazioni particolari, caratterizzate dalla circostanza che l'importatore non ha rispettato alcune norme doganali, e desidera avvalersi di una possibilità di regolarizzazione. Tale diritto non può quindi essere considerato alla stregua di un dazio doganale, o di una tassa che colpisce in modo generale i prodotti importati dai paesi terzi, compromettendo così l'unità della tariffa doganale comune.

19 Il regolamento n. 4151/88 non ha previsto sanzioni amministrative specifiche in caso di violazione delle disposizioni del suo art. 15, che prescrive la presentazione della dichiarazione per la libera pratica o della domanda per un'altra destinazione doganale entro i termini previsti. Come già rilevato al punto 10 della presente sentenza, l'art. 19 dello stesso regolamento lascia tuttavia all'autorità doganale l'iniziativa di prendere le misure necessarie, compresa la vendita, per regolarizzare la situazione delle merci una volta decorsi questi termini.

20 Si deve rammentare in proposito che, secondo una costante giurisprudenza, confermata dalle sentenze 8 giugno 1994, Commissione/Regno Unito (causa C-382/92, Racc. pag. I-2435, punto 55; e C-383/92, Racc. pag. I-2479, punto 40), qualora una normativa comunitaria non contenga una specifica sanzione in caso di violazione delle proprie disposizioni ovvero rinvii al riguardo alle disposizioni nazionali, l'art. 5 del Trattato impone agli Stati membri di adottare tutte le misure atte a garantire la portata e l'efficacia del diritto comunitario. A tal fine, pur conservando un potere discrezionale in merito alla scelta delle sanzioni, essi devono vegliare a che le violazioni del diritto comunitario siano sanzionate, sotto il profilo sostanziale e procedurale, in termini analoghi a quelli previsti per le violazioni del diritto interno simili per natura e per importanza, e che in ogni caso conferiscano alla sanzione stessa un carattere di effettività, di proporzionalità e di capacità dissuasiva.

21 Per quanto riguarda le infrazioni doganali, la Corte ha precisato che, in assenza di armonizzazione delle normative comunitarie in questo settore, gli Stati membri hanno la competenza di scegliere le sanzioni che sembrano loro più appropriate. Essi sono tuttavia tenuti ad esercitare questa competenza nel rispetto del diritto comunitario e dei suoi principi generali e, di conseguenza, nel rispetto del principio di proporzionalità (v. sentenza 16 dicembre 1992, causa C-210/91, Commissione/Grecia, Racc. pag. I-6735, punto 19).

22 Lo scopo di un tributo quale la maggiorazione controversa, volto a sanzionare gli operatori economici che non abbiano rispettato le formalità e i termini previsti dall'art. 15 del regolamento n. 4151/88, non sembra contrario al diritto comunitario. Come sostiene il governo portoghese, in mancanza di una misura simile, il mancato rispetto delle formalità previste non comporterebbe alcuna conseguenza per l'operatore ammesso a regolarizzare la propria situazione dopo il decorso dei termini. La sanzione in cui si incorre è quindi destinata a stimolare gli operatori economici affinché si attivino nei termini previsti, e a penalizzare coloro che, non avendolo fatto, mettono le autorità doganali in condizione di dover adottare l'extrema ratio della vendita, come suggerito dall'art. 19 del regolamento n. 4151/88, con i rischi di perdita che ne discendono.

23 Subordinare la regolarizzazione della situazione delle merci al pagamento di un tributo, così previsto a titolo di sanzione, non sembra inoltre contrario al diritto comunitario. Tale esigenza costituisce infatti soltanto una misura di sicurezza destinata a garantire il pagamento effettivo del dazio corrispondente.

24 Quanto all'importo della sanzione, esso deve essere fissato, conformemente alla citata giurisprudenza, in base a parametri analoghi a quelli previsti nel diritto nazionale per infrazioni della stessa natura e della stessa gravità, e che conferiscono in ogni caso alla sanzione carattere effettivo, proporzionato, e dissuasivo. Spetta al giudice nazionale valutare se il diritto del 5% previsto dalla normativa portoghese sul valore delle merci sdoganate dopo il decorso dei termini legali sia o meno conforme a tali requisiti.

25 Si deve quindi rispondere al secondo e al terzo quesito nel senso che l'art. 19 del regolamento n. 4151/88 non vieta all'autorità doganale di esigere il pagamento di un importo monetario che esuli dai dazi e dalle eventuali spese causate dalla

custodia temporanea delle merci per accettare una dichiarazione volta all'immissione in libera pratica dopo il decorso dei termini previsti all'art. 15, n. 1, dello stesso regolamento, a condizione che tale importo sia fissato nel rispetto del principio di proporzionalità e in base a parametri analoghi a quelli previsti nel diritto nazionale per infrazioni della stessa natura e della stessa gravità. Spetta al giudice nazionale valutare se la maggiorazione controversa sia o meno conforme a tali requisiti.

Sulle spese

26 Le spese sostenute dal governo portoghese e dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Quinta Sezione),

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dal Tribunal Fiscal Aduaneiro de Lisboa con ordinanza 20 gennaio 1994, dichiara:

1) Il regolamento (CEE) del Consiglio 21 dicembre 1988, n. 4151, che stabilisce le disposizioni applicabili alle merci introdotte nel territorio doganale della Comunità, non osta a che l'autorità doganale accetti, decorsi i termini da

esso previsti all'art. 15, n. 1, una dichiarazione per l'immissione in libera pratica di merci introdotte nel territorio doganale della Comunità.

2) L'art. 19 del citato regolamento n. 4151/88 non vieta all'autorità doganale di esigere il pagamento di un importo monetario che esuli dai dazi e dalle eventuali spese causate dalla custodia temporanea delle merci per accettare una dichiarazione volta all'immissione in libera pratica dopo il decorso dei termini previsti all'art. 15, n. 1, dello stesso regolamento, a condizione che tale importo sia fissato in base a parametri analoghi a quelli previsti nel diritto nazionale per infrazioni della stessa natura e della stessa gravità. Spetta al giudice nazionale valutare se la maggiorazione controversa sia o meno conforme a tali requisiti.

Edward Puissochet Gulmann

Jann Sevón

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 26 ottobre 1995.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Quinta Sezione

D. A. O. Edward