SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)
7 marzo 2002 *

Nella causa C-10/00,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai sigg. E. Traversa e H.P. Hartvig, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Repubblica italiana, rappresentata dal sig. U. Leanza, in qualità di agente, assistito dal sig. I.M. Braguglia, avvocato dello Stato, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

* Lingua processuale: l'italiano.

avente ad oggetto il ricorso diretto a far dichiarare che la Repubblica italiana, non avendo messo a disposizione della Commissione l'importo di ITL 29 223 322 226 e non avendo versato gli interessi di mora su tale importo a decorrere dal 1° gennaio 1996, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi delle disposizioni comunitarie relative alle risorse proprie delle Comunità,

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dai sigg. P. Jann, presidente di sezione, A. La Pergola e C.W.A. Timmermans (relatore), giudici,

avvocato generale: F.G. Jacobs
cancelliere: sig.ra L. Hewlett, amministratore

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali svolte dalle parti all'udienza del 12 settembre 2001, durante la quale la Commissione è stata rappresentata dal sig. E. Traversa e dal sig. G. Wilms, in qualità di agente, e la Repubblica italiana dal sig. I.M. Braguglia,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 22 novembre 2001,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 13 gennaio 2000, la Commissione delle Comunità europee ha proposto, ai sensi dell'art. 226 CE, un ricorso diretto a far dichiarare che la Repubblica italiana, non avendo messo a disposizione della Commissione l'importo di ITL 29 223 322 226 e non avendo versato gli interessi di mora su tale importo a decorrere dal 1° gennaio 1996, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi delle disposizioni comunitarie relative alle risorse proprie delle Comunità.

Ambito normativo

2 L'art. 2, primo comma, della decisione del Consiglio 21 aprile 1970, 70/243/CE-CA, CEE, Euratom, relativa alla sostituzione dei contributi finanziari degli Stati membri con risorse proprie delle Comunità (GU L 94, pag. 19), dispone:

«A decorrere dal 1° gennaio 1971, le entrate provenienti:

a) dai prelievi, supplementi, importi supplementari o compensatori, importi o elementi addizionali e dagli altri diritti fissati o da fissare dalle istituzioni delle Comunità sugli scambi con i paesi non membri nel quadro della politica agricola comune (...);

b) dai dazi della tariffa doganale comune e dagli altri diritti fissati o da fissare dalle istituzioni delle Comunità sugli scambi con i paesi non membri (...),

costituiscono (...) risorse proprie iscritte nel bilancio delle Comunità».

3 Peraltro, l'art. 6, n. 1, della decisione 70/243 recita:

«Le risorse comunitarie di cui agli articoli 2, 3 e 4 sono riscosse dagli Stati membri conformemente alle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative nazionali che, se del caso, sono modificate a tal fine. Gli Stati membri mettono tali risorse a disposizione della Commissione».

4 La decisione 70/243 è stata abrogata e sostituita, a partire dal 1° gennaio 1986, dalla decisione del Consiglio 7 maggio 1985, 85/257/CEE, Euratom, relativa al sistema delle risorse proprie delle Comunità (GU L 128, pag. 15), che riproduce in larga misura le disposizioni summenzionate della decisione 70/243.

5 La decisione 85/257 è stata a sua volta abrogata e sostituita, con effetto dal 1° gennaio 1988, dalla decisione del Consiglio 24 giugno 1988, 88/376/CEE, Euratom, relativa al sistema delle risorse proprie delle Comunità (GU L 185, pag. 24), che, parimenti, riproduce in larga misura le summenzionate disposizioni della decisione 70/243.

6 L'art. 1 del regolamento (CEE, Euratom, CECA) del Consiglio 19 dicembre 1977, n. 2891, recante applicazione della decisione 70/243 (GU L 336, pag.1), applicabile a partire dall'esercizio finanziario 1978, dispone:

«Le risorse proprie delle Comunità (...) sono accertate dagli Stati membri in conformità delle loro disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative e sono messe a disposizione della Commissione e controllate nelle condizioni previste dal presente regolamento (...)».

7 Ai sensi dell'art. 2 del regolamento n. 2891/77:

«Ai fini dell'applicazione del presente regolamento un diritto è accertato non appena il credito corrispondente è stato debitamente stabilito dal servizio o dall'organismo competente dello Stato membro.

Quando occorra rettificare un accertamento effettuato in conformità del primo comma, il servizio o l'organismo competente dello Stato membro procede ad un nuovo accertamento».

8 L'art. 9, n. 1, primo comma, del regolamento n. 2891/77 prevede quanto segue:

«L'importo delle risorse proprie accertate viene iscritto, da ogni Stato membro, a credito sul conto aperto a tale scopo a nome della Commissione presso il Tesoro dello Stato membro o l'organismo da esso designato».

9 L'art. 11 del regolamento n. 2891/77 dispone:

«Ogni ritardo nelle iscrizioni sul conto di cui all'articolo 9, paragrafo 1, dà luogo al pagamento, da parte dello Stato membro in questione, di un interesse il cui tasso è pari al tasso di sconto più elevato applicato negli Stati membri il giorno della scadenza. Tale tasso è aumentato di 0,25 punti per ogni mese di ritardo. Il tasso così aumentato è applicabile a tutto il periodo del ritardo».

10 Conformemente all'art. 18, nn. 1 e 2, primo comma, del regolamento n. 2891/77:

«1. Gli Stati membri procedono alle verifiche ed indagini relative all'accertamento e alla messa a disposizione delle risorse proprie. (...)

2. In questo quadro, gli Stati membri:

— (...)

— associano la Commissione, a sua richiesta, ai controlli da essa effettuati».

11 Il regolamento n. 2891/77 è stato abrogato e sostituito, con effetto dal 1° gennaio 1989, dal regolamento (CEE, Euratom) del Consiglio 29 maggio 1989, n. 1552, recante applicazione della decisione 88/376 (GU L 155, pag. 1), i cui artt. 1, 2, 9, n. 1, 11, 18, nn. 1 e 2, riproducono sostanzialmente le summenzionate disposizioni del regolamento n. 2891/77.

12 Ai sensi del suo art. 24, il regolamento n. 1552/89 è diventato applicabile a partire dal 1° gennaio 1989.

13 L'art. 2 del regolamento (CEE) del Consiglio 27 settembre 1968, n. 1496, relativo alla definizione del territorio doganale della Comunità (GU L 238, pag. 1), recita:

«I territori indicati nell'allegato e situati fuori dal territorio degli Stati membri sono considerati come parte del territorio doganale della Comunità, in ragione dell'esistenza di convenzioni e trattati ad essi applicabili».

14 Il punto 3 dell'allegato del regolamento n. 1496/68 prevede:

«Italia:

Il territorio della Repubblica di San Marino quale è definito dalla convenzione del 31.3.1939 (Legge del 6.6.1939, n. 1220)».

15 Il regolamento n. 1496/68 è stato sostituito, a decorrere dal 1° gennaio 1985, dal regolamento (CEE) del Consiglio 23 luglio 1984, n. 2151, relativo al territorio doganale della Comunità (GU L 197, pag. 1). L'art. 2 del regolamento n. 2151/84 ed il punto 3 dell'allegato di quest'ultimo sono simili alle summenzionate disposizioni del regolamento n. 1496/68.

16 Inoltre, l'art. 3 del regolamento n. 2151/84 dispone:

«Salvo disposizioni specifiche contrarie risultanti da convenzioni o da misure comunitarie autonome, la normativa doganale comunitaria si applica uniformemente nell'insieme del territorio doganale della Comunità».

17 La direttiva del Consiglio 30 luglio 1968, 68/312/CEE, relativa all'armonizzazione delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti 1. la presentazione in dogana delle merci che arrivano nel territorio doganale della Comunità, 2. la custodia temporanea di tali merci (GU L 194, pag. 13), dispone all'art. 2 che tutte le merci che arrivano nel territorio doganale della Comunità sono soggette al controllo doganale e devono essere immediatamente trasportate a un ufficio di dogana o ad altro luogo designato dalle autorità nazionali competenti e sorvegliato da un servizio doganale.

18 La direttiva 68/312 prevede, peraltro, all'art. 3, che tali merci devono essere oggetto di una dichiarazione sommaria e, all'art. 4, che la detta dichiarazione sommaria deve essere presentata immediatamente dalla persona responsabile delle merci o dal suo rappresentante.

19 Peraltro, l'art. 5 della direttiva 68/312 dispone che le merci presentate in dogana debbono rimanere sotto controllo doganale fino al momento in cui il servizio doganale ne autorizza il ritiro. Gli artt. 6 e 7 di questa direttiva prevedono che le merci devono formare oggetto di una dichiarazione di destinazione doganale o essere rispedite fuori della Comunità entro termini prestabiliti. In mancanza di tale dichiarazione o rispedizione entro i termini fissati, l'art. 9 della stessa direttiva dispone che le autorità nazionali competenti adottino le misure necessarie per assegnare loro, immediatamente ed eventualmente d'ufficio, una destinazione doganale.

20 La direttiva 68/312 è stata sostituita, a partire dal 1° gennaio 1992, dal 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). Il regolamento n. 4151/88 riproduce sostanzialmente le summenzionate disposizioni della direttiva 68/312.

21 Ai sensi dell'art. 2, lett. a), della direttiva del Consiglio 25 giugno 1979, 79/623/CEE, relativa all'armonizzazione delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative riguardanti l'obbligazione doganale (GU L 179, pag. 31):

«L'obbligazione doganale all'importazione sorge per:

a) l'immissione in libera pratica nel territorio doganale della Comunità di una merce soggetta a dazi all'importazione».

22 La direttiva 79/623 è stata abrogata, con effetto dal 1° gennaio 1989, dal regolamento (CEE) del Consiglio 13 luglio 1987, n. 2144, riguardante l'obbligazione doganale (GU L 201, pag. 15). Il regolamento n. 2144/87 riproduce sostanzialmente la disposizione della direttiva 79/623 sopra citata.

23 Ai sensi della convenzione di amicizia e buon vicinato conclusa il 31 marzo 1939 tra la Repubblica di San Marino e l'Italia (in prosieguo: la «convenzione San Marino/Italia»), San Marino faceva parte del territorio doganale italiano. In base a tale convenzione, la Repubblica di San Marino aveva affidato all'Italia la riscossione dei dazi all'importazione dei prodotti destinati al consumo nel suo territorio. I dazi corrispondenti venivano quindi versati al Tesoro italiano e, in contropartita, la Repubblica di San Marino riceveva una compensazione forfettaria annuale da parte dell'Italia.

24 Detto regime doganale di San Marino ha avuto fine il 1° dicembre 1992, data in cui è entrato in vigore l'accordo interinale di commercio e di unione doganale tra la Comunità economica europea e la Repubblica di San Marino, approvato a nome della Comunità con decisione del Consiglio 27 novembre 1992, 92/561/CEE (GU L 359, pag. 13; in prosieguo: l'«accordo» o l'«accordo CEE/San Marino»).

25 Tale accordo ha istituito un'unione doganale tra la Comunità e San Marino. Infatti, esso prevede innanzi tutto che gli scambi commerciali tra la Comunità e San Marino vengano effettuati in esenzione da tutti i dazi all'importazione e all'esportazione, ivi comprese le tasse d'effetto equivalente. L'accordo dispone poi che i prodotti provenienti da paesi terzi per i quali sono state espletate le formalità d'importazione e sono stati riscossi i dazi doganali e che non hanno beneficiato di una restituzione totale o parziale di tali dazi sono considerati come merci in libera pratica nella Comunità. Esso prevede inoltre che la Repubblica di San Marino si impegni ad applicare, nei confronti dei paesi terzi, la Tariffa doganale della Comunità. Dispone infine che la Repubblica di San Marino

autorizza la Comunità ad occuparsi, a suo nome e per suo conto, delle formalità di sdoganamento, in particolare dell'immissione in libera pratica dei prodotti provenienti da paesi terzi che le sono destinati.

Fatti e procedimento precontenzioso

26 Risulta dal fascicolo che la presente causa riguarda importazioni di merci provenienti da paesi terzi e a destinazione di San Marino, effettuate tra il 1979 ed il 1992, per le quali le autorità italiane, in base alla convenzione San Marino/Italia, hanno riscosso dazi doganali all'importazione. È pacifico che l'accordo CEE/San Marino, entrato in vigore il 1° dicembre 1992, non è quindi applicabile alla presente causa.

27 Considerato che, per gli anni dal 1979 al 1984, le autorità italiane avevano erroneamente contabilizzato tali dazi doganali, per un importo di ITL 9 410 311 986, come risorse proprie delle Comunità ed avevano, a questo titolo e dunque per errore, accreditato alla Commissione detti dazi doganali, con telex 3 giugno 1985 esse hanno chiesto alla Commissione di accettare alcune rettifiche agli importi delle risorse proprie mediante accertamenti negativi. Esse hanno inoltre chiesto l'accordo della Commissione a che, in futuro, la Repubblica italiana, al momento di versare le risorse proprie comunitarie, non debba più tenere conto dei dazi in questione, vale a dire dei dazi all'importazione di merci destinate al consumo nel territorio sanmarinese.

28 Con telex 7 giugno 1985, indi con lettera 18 luglio 1985, la Commissione ha formulato una riserva sulla detrazione considerata, precisando alle autorità italiane che tale detrazione avrebbe potuto essere effettuata solo quando ciò fosse stato giustificato dai risultati dei controlli congiunti realizzati a titolo del regolamento n. 2891/77.

29 In seguito si sono svolte, nel 1985 e nel 1987, due riunioni di concertazione tra la Commissione e le autorità italiane. Successivamente, con lettera 11 giugno 1987, la Commissione ha accettato, fatti salvi i controlli da parte dei suoi funzionari, la richiesta delle autorità italiane di poter effettuare una detrazione sulla base degli importi effettivi risultanti dall'applicazione del diritto derivato comunitario alle importazioni di merci destinate a San Marino per gli esercizi a partire dal 1982. Nella stessa lettera, tuttavia, la Commissione ha sottolineato quanto segue:

«(i) Per quanto riguarda il futuro, le autorità italiane potranno procedere mensilmente alla detrazione, sull'importo dei diritti messi a disposizione della Comunità, dei diritti sulle importazioni da paesi terzi a destinazione di San Marino. Questa detrazione dovrà essere esplicitamente indicata sugli estratti mensili con la ripartizione dell'importo fra dazi doganali e prelievi agricoli.

(...)

(v) Tutti gli importi — passati e futuri — sono accettati esclusivamente con riserva dei controlli congiunti che la Commissione effettua in virtù del regolamento [n.] 2891/77 (attualmente regolamento n. 1552/89). Più in generale, la Commissione si aspetta che le autorità italiane intervengano con tutti i mezzi del caso per evitare che le importazioni a destinazione di San Marino siano oggetto di una reimportazione successiva in Italia. La Commissione ritiene che l'accertamento di movimenti di ampiezza ingiustificata nelle importazioni da paesi terzi a destinazione di San Marino potrebbe comportare una rimessa in questione del presente accordo.

A partire dal ricevimento dell'accordo delle autorità italiane su quanto precede, queste potranno procedere alle detrazioni di cui trattasi».

30 Sebbene l'accordo richiesto dalla Commissione con lettera 11 giugno 1987 sia stato dato solo il 3 marzo 1990 dalle autorità italiane, queste ultime nell'ottobre 1988 hanno proceduto al recupero delle somme relative agli esercizi 1982-1984 per un importo di ITL 5 269 620 911.

31 Dal 23 al 27 aprile 1990 e dal 28 gennaio al 1° febbraio 1991 funzionari della Commissione hanno effettuato due controlli congiunti in Italia, ai sensi dell'art. 18, n. 2, del regolamento n. 1552/89.

32 Con lettera 31 maggio 1991 la Commissione ha trasmesso alle autorità italiane la relazione su questi due controlli (in prosieguo: la «relazione di controllo»). Dalla suddetta relazione risulta che la Commissione non ammetteva più le detrazioni in oggetto.

33 Secondo la relazione di controllo, non risultavano integralmente soddisfatte le condizioni alle quali la Commissione aveva subordinato il suo accordo sul principio delle detrazioni in questione. La relazione di controllo concludeva nel senso che, in considerazione della mancanza di sorveglianza alle frontiere fra l'Italia e San Marino e dell'insufficienza dei controlli, non si potevano escludere flussi commerciali fra paesi terzi e la Comunità attraverso San Marino e che, di conseguenza, per evitare una perdita di risorse proprie, la Repubblica italiana doveva procedere ad effettuare quanto segue:

— revisione totale degli importi richiesti in deduzione per gli anni 1979-1989 e verifica della fondatezza dei diritti imputati su capitoli contabili nazionali, a partire dal 1° gennaio 1990, per verificare che gli importi in questione si riferiscano effettivamente a merci destinate a San Marino. Questi controlli dovrebbero essere effettuati in base alle dichiarazioni di immissione in libera pratica, o in base ai documenti A.28;

— analisi, a decorrere dal 1° gennaio 1979, delle esportazioni di San Marino, per identificare eventuali deviazioni di traffico che possano comportare una perdita di risorse proprie.

34 Inoltre, nella relazione di controllo la Commissione ha segnalato che essa riteneva che la Repubblica italiana dovesse migliorare taluni aspetti del proprio sistema di controllo.

35 Nel settembre 1991, tuttavia, le autorità italiane hanno operato detrazioni per un importo di ITL 4 140 691 075 relative agli anni 1979-1981. Analogamente, per gli esercizi 1990-1992, esse non hanno versato un importo totale di ITL 19 813 010 240. In totale, tenuto conto delle detrazioni già operate nel 1988 per gli esercizi 1982-1984, l'importo delle detrazioni ammontava così a ITL 29 223 322 226.

36 Nella loro risposta del 20 gennaio 1992 le autorità italiane hanno contestato le conclusioni della relazione di controllo, sostenendo che la regolamentazione e le misure di controllo italiane offrivano garanzie di sicurezza adeguate e che spettava alla Commissione dimostrare il contrario.

37 Con lettera 3 giugno 1992 la Commissione ha ricordato alle autorità italiane che la relazione di controllo aveva rilevato una mancanza di sorveglianza. Inoltre, essa ha richiamato l'attenzione delle autorità italiane sul fatto che, dal gennaio 1986 al dicembre 1992, gli importi riscossi dalla Repubblica italiana per conto della Repubblica di San Marino erano quasi triplicati e quindi erano aumentati in modo sproporzionato rispetto agli anni precedenti e dovevano essere considerati eccessivamente elevati tenuto conto del consumo interno di San Marino.

38 Con lettera 26 aprile 1993, facendo riferimento in particolar modo ad una visita della Commissione del 22 gennaio 1993, le autorità italiane hanno trasmesso alla Commissione un prospetto che illustra, per il periodo 1986-1989, gli importi dei dazi effettivamente riscossi dalle autorità doganali italiane per le importazioni destinate a San Marino, distinguendo tali importi in tre capitoli di entrate.

39 Come indicato nella lettera 26 aprile 1993, le autorità italiane hanno trasmesso alla Commissione, con lettera 30 luglio 1993, alcuni dati relativi al prodotto interno lordo di San Marino per il periodo 1985-1991 e sul flusso turistico tra il 1979 ed il 1992.

40 La Commissione, riferendosi ad una soluzione analoga adottata per il Principato di Monaco, ha proposto, con lettera 23 febbraio 1994, un metodo detto «di calcolo forfettario». Questo metodo si basava su una ripartizione dell'importo totale dei dazi accertati per la Repubblica italiana e la Repubblica di San Marino in base al numero di abitanti dei due Stati, corretto da un coefficiente di prosperità.

41 Nella stessa lettera la Commissione calcolava, sulla base del metodo di calcolo forfettario, che, su un importo totale di ITL 51 648 921 166 chiesto dalle autorità italiane, poteva essere considerato corrispondente ai dazi relativi alle importazioni a destinazione di San Marino l'importo di ITL 10 183 686 281. Di conseguenza, nella sua lettera, la Commissione invitava le autorità italiane a trasferirle, entro il 1° maggio 1994, la differenza tra l'importo di ITL 29 223 322 226 già detratto dalle autorità italiane a titolo di importazioni a destinazione di San Marino e l'importo di ITL 10 183 686 281 così riconosciuto dalla Commissione, cioè un saldo di ITL 19 039 635 945.

42 Nella replica 22 giugno 1994 alla risposta negativa delle autorità italiane del 27 aprile 1994, la Commissione si dichiarava disposta ad esaminare l'ipotesi di

un perfezionamento del metodo di calcolo forfettario prendendo in considerazione gli argomenti sollevati dalla Repubblica italiana circa l'incidenza del flusso turistico e l'indicatore macroeconomico da utilizzare.

43 Con lettera 8 agosto 1994 la Repubblica italiana ha confermato le proprie riserve quanto ad un calcolo forfettario, contestandone la validità giuridica nonché menzionando taluni fattori che, a suo parere, non potevano essere valutati mediante un metodo statistico. Secondo le autorità italiane, la sola fonte certa per fissare l'importo detraibile sarebbe stato l'importo accertato nei documenti giustificativi a disposizione delle autorità doganali italiane, cioè ITL 51 648 921 166. Con lettera 10 ottobre 1994 la Commissione ha invitato le autorità italiane a giustificare tutti gli importi di cui trattasi mediante un estratto pertinente che riportasse, tra l'altro, i riferimenti dei documenti doganali. La Commissione ha inoltre rilevato che avrebbe potuto accettare gli importi da detrarre solo se tali autorità potevano dimostrare che le merci oggetto delle dichiarazioni di importazione a destinazione di San Marino avevano effettivamente avuto tale destinazione ed erano state «definitivamente integrate nell'economia di detto Stato».

44 Nella sua risposta del 2 dicembre 1994 la Repubblica italiana ha nuovamente fatto valere che l'onere di provare l'esistenza di operazioni anomale o dirottamenti di merci da San Marino verso l'Italia o verso altri paesi spettava alla Commissione. A suo avviso, la Commissione non poteva rimettere in discussione la totalità delle somme da detrarre per gli esercizi non ancora controllati, vale a dire l'esercizio 1985 e gli esercizi successivi. In considerazione del notevole lavoro di preparazione necessario, non sarebbe stato possibile dare seguito alle richieste della Commissione entro il termine fissato. Per concludere, le autorità italiane invitavano la Commissione ad effettuare un controllo congiunto in loco per procedere alle verifiche ritenute opportune.

45 Con lettera 28 luglio 1995, rettificata con lettera 8 novembre 1995, la Commissione ha invitato il governo italiano a mettere a sua disposizione, entro la fine del mese di dicembre 1995, un importo pari a ITL 29 223 322 226

corrispondente alle detrazioni effettuate durante il periodo 1° febbraio 1979 - 30 novembre 1992; in caso contrario, si sarebbero applicati gli interessi di mora ex art. 11 del regolamento n. 1552/89. Le autorità italiane hanno risposto con lettere 26 ottobre e 16 dicembre 1995.

46 Il 26 giugno 1996 la Commissione ha inviato alla Repubblica italiana una lettera di diffida. Vi faceva valere che:

— non avendo dato seguito adeguato alle osservazioni formulate in merito ai controlli da essa effettuati, e

— avendo continuato ad effettuare detrazioni unilaterali dai suoi versamenti di risorse proprie, senza l'accordo della Commissione e senza dare seguito alla richiesta di quest'ultima di giustificare tali detrazioni, con il rischio che le risorse proprie della Comunità subissero un'indebita diminuzione,

la Repubblica italiana aveva violato gli obblighi ad essa incombenti ai sensi del Trattato CE.

47 Quindi, la Commissione ha chiesto al governo italiano:

— di mettere a disposizione della Commissione l'importo di ITL 29 223 322 226, e

— di versare alla Commissione gli interessi di mora sul detto importo, a decorrere dal 1° gennaio 1996 e fino al momento della messa a disposizione di tale importo.

48 La Commissione invitava altresì il governo italiano a presentarle le sue osservazioni sulla questione nel termine di due mesi dal ricevimento della lettera summenzionata.

49 Le autorità italiane hanno risposto con lettera 22 ottobre 1996, reiterando gli argomenti già sviluppati nelle loro precedenti comunicazioni.

50 Il 20 marzo 1998 la Commissione ha inviato alla Repubblica italiana un parere motivato con il quale chiedeva a questo Stato membro di conformarsi, entro due mesi dalla notifica dello stesso parere motivato, alla richiesta di versare alla Commissione l'importo di ITL 29 223 322 226, più gli interessi di mora a decorrere dal 1° gennaio 1996.

51 Il 19 maggio 1998 le autorità italiane hanno risposto al parere motivato, confermando e precisando le loro obiezioni in ordine alle censure della Commissione.

52 Pertanto, la Commissione ha proposto il ricorso in esame.

Nel merito

Argomenti delle parti

53 La Commissione sostiene che, dal momento che la Repubblica italiana ha inteso ridurre l'importo del suo debito verso la Comunità a titolo delle risorse proprie per importi ritenuti corrispondenti a dazi relativi ad importazioni a destinazione di San Marino, tocca a tale Stato membro l'onere della prova che tali importazioni sono effettivamente destinate a San Marino e che i dazi ad esse relativi non costituiscono quindi risorse proprie della Comunità.

54 A questo proposito la Commissione fa valere, in primo luogo, che tale ripartizione dell'onere della prova discende da un principio generale del diritto tributario secondo il quale è compito del soggetto passivo che si avvale della facoltà di ridurre il proprio debito d'imposta provare l'effettivo verificarsi delle condizioni previste a tale scopo.

55 Tale principio avrebbe trovato applicazione nella legislazione tributaria comunitaria, in particolare all'art. 18, n. 1, della sesta direttiva del Consiglio 17 maggio 1977, 77/388/CEE, in materia di armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative alle imposte sulla cifra di affari — Sistema comune di imposta sul valore aggiunto: base imponibile uniforme (GU L 145, pag. 1), che, secondo la giurisprudenza della Corte (sentenza 5 dicembre 1996, causa C-85/95, Reisdorf, Racc. pag. I-6257, punti 29 e 31), autorizzerebbe gli Stati membri ad esigere dal soggetto passivo prove inconfutabili che l'operazione oggetto della domanda di detrazione è realmente avvenuta.

56 La Commissione sostiene di aver negato l'approvazione delle detrazioni controverse per serie e gravi ragioni relative all'inaffidabilità, accertata nella relazione di controllo, dei procedimenti di controllo e di contabilizzazione dei dazi riguardanti le importazioni a destinazione di San Marino. Essa fa valere che la Repubblica italiana non era dunque autorizzata ad operare unilateralmente una detrazione degli importi di cui trattasi.

57 La Commissione sostiene, inoltre, come dalla normativa comunitaria in materia di risorse proprie, in particolare dall'art. 2 delle decisioni 70/243, 85/257 e 88/376, emerga che la destinazione dei dazi all'importazione alle risorse proprie delle Comunità costituisce la regola generale e che, se uno Stato membro invoca un'eccezione a questa regola generale, nella fattispecie tramite una detrazione di dazi relativi alle importazioni a destinazione di San Marino, tocca a questo Stato membro provare che essa è giustificata.

58 Inoltre, la Commissione fa valere che tale ripartizione dell'onere della prova può essere ricondotta alla giurisprudenza della Corte relativa alla normativa in materia di risorse proprie, in particolare all'art. 2 dei regolamenti nn. 2891/77 e 1552/89, secondo cui da queste disposizioni non si può dedurre che gli Stati membri possano esimersi dall'accertare i crediti che danno diritto a risorse proprie delle Comunità, anche se essi li contestano (v., in particolare, sentenza 16 maggio 1991, causa C-96/89, Commissione/Paesi Bassi, Racc. pag. I-2461, punto 37). Tale ripartizione potrebbe trovare fondamento anche nell'art. 18, n. 1, dei regolamenti citati, il quale prevede che gli Stati membri devono procedere alle verifiche e indagini nel campo dell'accertamento e della messa a disposizione delle risorse proprie (v., in particolare, sentenza 21 settembre 1989, causa 68/88, Commissione/Grecia, Racc. pag. 2965, punti 29-33).

59 Secondo la Commissione, tale ripartizione dell'onere della prova deriva d'altronde da un principio, che si evince dalla giurisprudenza della Corte,

secondo il quale, se la Commissione prova di poter nutrire dubbi seri e ragionevoli sull'affidabilità dei controlli effettuati dalle amministrazioni nazionali, tocca allo Stato membro interessato provare che tali controlli non comportano una indebita riduzione degli importi riscossi dalle Comunità a titolo di risorse proprie [v., in particolare, in materia di imposte discriminatorie, sentenze 26 giugno 1991, causa C-152/89, Commissione/Lussemburgo, Racc. pag. I-3141, e causa C-153/89, Commissione/Belgio, Racc. pag. I-3171, nonché, in materia di liquidazione dei conti del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), sezione garanzia, sentenze 11 gennaio 2001, causa C-247/98, Grecia/Commissione, Racc. pag. I-1, punti 8 e 9, e 6 marzo 2001, causa C-278/98, Paesi Bassi/Commissione, Racc. pag. I-1501, punti 40 e 41].

60 Il governo italiano sostiene che, siccome la Commissione ammette che i dazi relativi alle importazioni a destinazione di San Marino non costituiscono risorse proprie delle Comunità, la Commissione è tenuta a provare che le merci oggetto di tali importazioni, e per le quali i dazi prescritti sono stati effettivamente riscossi, in realtà non sono né arrivate o rimaste a San Marino e costituiscono quindi risorse proprie delle Comunità.

61 A tale proposito il governo italiano fa valere che non si tratta, nella fattispecie, di una detrazione unilaterale da parte della Repubblica italiana di importi dovuti a titolo di risorse proprie delle Comunità, ma semplicemente dell'accertamento che gli importi di cui trattasi sono relativi a dazi riscossi su importazioni di merci a destinazione di San Marino, che non costituiscono risorse proprie delle Comunità, ma entrate di spettanza della Repubblica italiana. Il riferimento fatto dalla Commissione alla giurisprudenza della Corte in materia di risorse proprie non sarebbe quindi pertinente. Di conseguenza non se ne potrebbe dedurre che spetta alla Repubblica italiana giustificare le detrazioni asseritamente effettuate.

62 Il governo italiano sostiene che gli accertamenti effettuati nella relazione di controllo non costituiscono prova sufficiente che i controlli della Repubblica italiana relativi all'eventuale reintroduzione fraudolenta all'interno della Comunità di merci importate a destinazione di San Marino siano stati inesistenti o inefficaci, segnatamente perché si tratterebbe di casi isolati o di scarsa importanza.

63 Secondo il governo italiano il carattere sufficiente dei controlli menzionati risulterebbe anche dall'esistenza di un'analogia sostanziale tra i controlli effettuati prima dell'entrata in vigore dell'accordo CEE/San Marino e quelli introdotti dopo l'entrata in vigore di tale accordo, in particolare quelli previsti dalla decisione del comitato di cooperazione CEE/San Marino 27 luglio 1993, 1/93, che stabilisce modalità per mettere a disposizione del Tesoro di San Marino i dazi all'importazione riscossi dalla Comunità per conto della Repubblica di San Marino (GU L 208, pag. 38).

64 La Commissione replica che non possono trarsi argomenti dall'accordo CEE/San Marino tenuto conto del fatto che tale accordo non è applicabile alla fattispecie, che riguarda il periodo 1979-1992, e che esso ha cambiato radicalmente il contesto giuridico nel quale si situa la riscossione dei dazi doganali sulle merci destinate a San Marino.

65 Il governo italiano sostiene inoltre che, per quanto riguarda il periodo 1985-1989, la Repubblica italiana ha erroneamente contabilizzato ITL 22 425 598 940 a titolo di risorse proprie. Dal momento che tali importi non sono ancora stati detratti dalla Repubblica italiana, il governo italiano chiede alla Corte di accertare che questi ultimi non costituiscono risorse proprie ma entrate nazionali.

66 La Commissione dubita della conformità di tale richiesta col regolamento di procedura, in particolare con l'art. 40 in combinato disposto con l'art. 38, n. 1, lett. c), ma soprattutto ritiene inutile la richiesta menzionata dato che la decisione da adottare nel presente procedimento avrà inevitabilmente conseguenze sulla destinazione degli importi citati.

Giudizio della Corte

67 Con il suo ricorso la Commissione chiede alla Corte di dichiarare che la totalità degli importi detratti dalla Repubblica italiana a titolo di dazi doganali relativi a importazioni destinate a San Marino durante i periodi 1979-1984 e 1990-1992, vale a dire la somma di ITL 29 223 322 226, fa parte delle risorse proprie delle Comunità e deve quindi essere messa a sua disposizione dalla Repubblica italiana.

68 Orbene, come osserva l'avvocato generale al paragrafo 45 delle sue conclusioni, emerge in particolare dalla lettera della Commissione 23 febbraio 1994 che quest'ultima non nega che almeno una parte di tale importo riguarda dazi relativi a importazioni effettivamente destinate a San Marino, i quali non possono essere quindi destinati alle risorse proprie delle Comunità. In detta lettera la Commissione ha ritenuto, in base ad un calcolo forfettario, che tale importo non facente parte delle risorse proprie ammontasse, per l'intero periodo 1979-1992, a ITL 10 183 686 281.

69 In tali circostanze si pone il problema di stabilire su quali norme di diritto comunitario la Commissione fonda la sua domanda volta a far dichiarare che tutti i dazi riscossi e detratti dalla Repubblica italiana a titolo di importazioni destinate a San Marino costituiscano risorse proprie delle Comunità.

70 A tale proposito la Commissione sostiene che la sua domanda trova fondamento nel principio secondo cui tutti i dazi doganali e i prelievi riscossi all'importazione di merci nella Comunità costituiscono in generale risorse proprie delle Comunità. Da tale principio risulterebbe anche che, se uno Stato membro non intende destinare alle risorse proprie importi costituiti da dazi all'importazione, tocca ad esso provare che, facendo eccezione alla regola generale, tali dazi non costituiscono risorse proprie.

71 In udienza la Commissione ha precisato che tale principio può basarsi sull'art. 201, n. 1, lett. a), del regolamento (CEE) del Consiglio 12 ottobre 1992, n. 2913, che istituisce un codice doganale comunitario (GU L 302, pag. 1). Secondo tale disposizione, l'immissione in libera pratica di una merce fa sorgere un'obbligazione doganale all'importazione.

72 La Commissione ha fatto valere, in particolare, che, ai sensi di tale disposizione, l'obbligazione doganale, e quindi l'obbligazione di versare dazi doganali, sorge nel momento in cui le merci vengono materialmente introdotte nel territorio della Comunità. La normativa comunitaria in materia di risorse proprie istituirebbe uno stretto legame tra l'obbligazione doganale e l'accertamento delle risorse proprie. Infatti, ai sensi dell'art. 2 dei regolamenti nn. 2891/77 e 1552/89, un diritto delle Comunità sulle risorse proprie, nella fattispecie a titolo di dazi all'importazione, sarebbe accertato non appena il servizio competente dello Stato membro abbia comunicato al debitore l'importo dovuto.

73 In via preliminare, occorre constatare che l'art. 201, n. 1, lett. a), del regolamento n. 2913/92 non è applicabile nel presente procedimento, che riguarda importazioni effettuate tra il 1979 e il 1992. Infatti, conformemente all'art. 253 del regolamento n. 2913/92, quest'ultimo è diventato applicabile solo a decorrere dal 1° gennaio 1994.

74 È pacifico che, ai sensi dell'art. 2 dei regolamenti nn. 1496/68 e 2151/84, il territorio della Repubblica di San Marino faceva parte del territorio doganale della Comunità. Da tali disposizioni, in combinato disposto con la normativa comunitaria doganale applicabile alla fattispecie, discende che, in linea di principio, la pertinente regolamentazione doganale comunitaria si applicava ai movimenti di merci destinate a San Marino o provenienti dallo stesso all'epoca delle importazioni di cui trattasi.

75 Conformemente alla direttiva 68/312 ed al regolamento n. 4151/88, applicabili alla fattispecie, l'introduzione di merci nel territorio doganale della Comunità aveva come conseguenza che tali merci erano soggette al controllo doganale finché non fosse assegnata loro una destinazione doganale conforme al diritto comunitario.

76 Le importazioni di merci originarie di paesi terzi a destinazione di San Marino, di cui trattasi nella presente causa, riguardavano una destinazione doganale specifica riconosciuta dal diritto comunitario, vale a dire il regime doganale previsto dalla convenzione San Marino/Italia. Ciò è confermato in particolare dall'art. 2 dei regolamenti nn. 1496/68 e 2151/84 in combinato disposto col punto 3 del loro allegato.

77 È giocoforza constatare che l'introduzione, nel territorio doganale della Comunità, di merci a destinazione di San Marino ed il loro assoggettamento

alle formalità doganali previste per tale destinazione non davano origine, di per sé, ad un'obbligazione doganale ai sensi delle disposizioni comunitarie in materia doganale alle quali fa riferimento la Commissione.

78 Infatti, dall'art. 2, lett. a), della direttiva 79/623 e dall'art. 2, n. 1, lett. a), del regolamento n. 2144/87, applicabili alla fattispecie, risulta che, perché l'obbligazione doganale sorga ai sensi di tali disposizioni, merci soggette ai dazi all'importazione devono essere immesse in libera pratica nel territorio doganale della Comunità.

79 Orbene, ciò non si verificava appunto per le merci importate a destinazione di San Marino. La specificità del regime di importazione applicabile a tali merci si opponeva quindi all'applicazione delle summenzionate disposizioni comunitarie in materia di nascita dell'obbligazione doganale.

80 Ne consegue che l'introduzione nel territorio doganale comunitario di merci a destinazione di San Marino e l'espletamento delle formalità doganali previste per tale destinazione non costituivano, di per sé, fatti generatori di risorse proprie delle Comunità a titolo di dazi della Tariffa doganale comune e di altri diritti fissati o da fissare dalle istituzioni delle Comunità ai sensi dell'art. 2 delle decisioni 70/243, 85/257 e 88/376.

81 Non può essere accolto pertanto l'argomento della Commissione relativo al diritto comunitario in materia di risorse proprie, vale a dire all'art. 2 dei regolamenti nn. 2891/77 e 1552/89 oltre che alla giurisprudenza della Corte ad esso attinente. Lo stesso vale per le conclusioni della Commissione relative

all'applicabilità di queste stesse disposizioni alla ripartizione dell'onere della prova.

82 Anche la specificità del regime doganale applicabile alle importazioni a destinazione di San Marino si oppone, contrariamente a quanto sostenuto dalla Commissione, alla trasposizione, nel caso di specie, di principi che disciplinano l'onere della prova ai sensi del diritto comunitario in materia di imposta sul valore aggiunto.

83 Per quanto riguarda la tesi della Commissione secondo cui bisognerebbe applicare per analogia alla fattispecie la giurisprudenza della Corte che mitiga l'onere della prova in materia di liquidazione dei conti FEAOG, occorre rilevare che tale giurisprudenza, nella misura in cui riguarda carenze nei controlli effettuati da uno Stato membro, si riferisca a decisioni della Commissione sulla base dell'art. 5, n. 2, lett. c), del regolamento (CEE) del Consiglio 21 aprile 1970, n. 729, relativo al finanziamento della politica agricola comune, modificato dal regolamento (CE) del Consiglio 22 maggio 1995, n. 1287 (GU L 125, pag. 1), che impongono correzioni forfettarie espresse, in linea di principio e salvo circostanze eccezionali, sotto forma di una percentuale delle spese di cui lo Stato membro chiede che la Comunità si faccia carico (v., in particolare, sentenza 6 dicembre 2001, causa C-373/99, Grecia/Commissione, Racc. pag. I-9619, punti 5-7 e 10-13).

84 A tale riguardo, è giocoforza rilevare che, in contrasto con i criteri applicati dalla Commissione per determinare la misura di una correzione forfettaria in materia di liquidazione dei conti FEAOG, la Commissione non ha provato nella fattispecie che la sua domanda relativa alla totalità dei detti importi fosse proporzionata all'entità delle carenze accertate nel sistema di controllo e al rischio che ne conseguirebbe di perdite diffuse per le risorse proprie delle Comunità.

85 Questa tesi della Commissione non può quindi essere accolta.

86 Tuttavia, non può essere accolto nemmeno l'argomento della Repubblica italiana secondo il quale, nella fattispecie, l'onere della prova per quanto riguarda la destinazione alle risorse proprie delle Comunità dei dazi riscossi a titolo di importazioni a destinazione di San Marino tocca integralmente alla Commissione.

87 Occorre osservare infatti che, come dimostrato nella relazione di controllo, la Commissione ha provato che carenze nei controlli operati dalle autorità italiane sulle importazioni a destinazione di San Marino hanno potuto creare per le Comunità un grave rischio di perdite di risorse proprie. Tuttavia, la Commissione non dispone, nella fattispecie, né di dati né di documenti che le consentano di identificare o perlomeno di calcolare globalmente le importazioni di cui trattasi non effettivamente destinate a San Marino. Pertanto, essa non è in grado di quantificare l'importo dei dazi spettanti alle Comunità a titolo di risorse proprie.

88 A questo proposito si deve ricordare che, secondo la giurisprudenza della Corte, gli Stati membri sono tenuti, a norma dell'art. 5 del Trattato CE (divenuto art. 10 CE), ad agevolare la Commissione nello svolgimento del suo compito, che consiste, in particolare, ai sensi dell'art. 155 del Trattato CE (divenuto art. 211 CE), nel vegliare sull'applicazione delle norme del Trattato nonché delle disposizioni adottate dalle istituzioni in forza del Trattato stesso (v., in particolare, sentenza 12 dicembre 2000, causa C-408/97, Commissione/Paesi Bassi, Racc. pag. I-6417, punto 16).

89 Alla luce di tale giurisprudenza occorre rilevare che, nelle circostanze del caso concreto, l'applicazione del regime relativo alle importazioni a destinazione di

San Marino crea per la Repubblica italiana l'obbligo di adottare, in leale collaborazione con la Commissione, le misure idonee a garantire l'applicazione delle disposizioni comunitarie relative all'accertamento di eventuali risorse proprie.

90 Tale obbligo è stato sancito più specificatamente in materia di verifiche dall'art. 18 dei regolamenti nn. 2891/77 e 1552/89. Lo scopo di tale disposizione è, in particolare, di garantire che risorse proprie non vengano perdute a causa dell'accertamento ingiustificato di dazi spettanti agli Stati membri.

91 Dal detto obbligo discende in particolare che, quando, come nella fattispecie, la Commissione dipende ampiamente dagli elementi forniti dallo Stato membro interessato, quest'ultimo è tenuto a mettere a disposizione della Commissione stessa i documenti giustificativi e gli altri documenti utili, a condizioni ragionevoli, in modo che questa possa verificare se e, all'occorrenza, in quale misura gli importi considerati si riferiscano a risorse proprie delle Comunità.

92 Dal fascicolo emerge che — in seguito a controlli congiunti ed all'invio della relazione di controllo, che ha provato l'esistenza di gravi problemi di sorveglianza da parte delle autorità italiane sulle importazioni a destinazione di San Marino — le parti hanno avviato, anche se talvolta con difficoltà, un dialogo relativo all'esistenza, sul totale delle detrazioni di cui trattasi, di una parte corrispondente a risorse proprie e, all'occorrenza, all'esatta determinazione di questa parte.

93 Si deve rilevare tuttavia che, nella fattispecie, le parti non si sono avvalse fino in fondo delle possibilità offerte a tale scopo da un dialogo e da una leale collaborazione.

94 Alla luce dell'insieme delle precedenti considerazioni va respinta la domanda della Commissione diretta a far dichiarare che la Repubblica italiana, non avendo messo a disposizione della Commissione l'importo di ITL 29 223 322 226 e non avendo versato gli interessi di mora su tale importo a decorrere dal 1° gennaio 1996, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi delle disposizioni comunitarie relative alle risorse proprie delle Comunità.

95 Peraltro, la Corte non può accogliere la domanda formulata dalla Repubblica italiana nella sua difesa, volta a che la Corte dichiari che le entrate riscosse a titolo di dazi doganali su merci a destinazione di San Marino per il periodo 1985-1989 non costituiscono risorse proprie ma entrate nazionali. Siffatta domanda esorbita infatti dai limiti della competenza giurisdizionale che il Trattato le ha attribuito nell'ambito del procedimento previsto dall'art. 226 CE.

Sulle spese

96 L'art. 69, n. 3, primo comma, del regolamento di procedura dispone, in particolare, che la Corte può ripartire le spese se le parti soccombono rispettivamente su uno o più capi.

97 Dal momento che la Commissione è rimasta soccombente quanto ai suoi motivi diretti a far dichiarare dalla Corte che l'importo di ITL 29 223 322 226 relativo a dazi doganali sulle importazioni a destinazione di San Marino per i periodi 1979-1984 e 1990-1992 doveva essere messo a sua disposizione a titolo di risorse proprie e dato che la Repubblica italiana, dal canto suo, è rimasta soccombente quanto ai suoi motivi diretti a far dichiarare dalla Corte che tali dazi per il periodo 1985-1989 costituivano entrate nazionali ad essa spettanti, la Commissione va condannata ai due terzi delle spese e la Repubblica italiana ad un terzo delle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Quinta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) **Il ricorso è respinto.**

2) **La Commissione delle Comunità europee sopporta due terzi delle spese e la Repubblica italiana un terzo delle spese.**

Jann La Pergola Timmermans

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 7 marzo 2002.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Quinta Sezione

P. Jann