CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
VERICA TRSTENJAK
presentate il 3 maggio 2007 [1]

I — Introduzione

1. Nella presente causa il Supremo Tribunal Administrativo portoghese sottopone alla Corte cinque questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione dell'ormai abrogato regolamento (CEE) del Consiglio 24 luglio 1979, n. 1697, relativo al recupero a posteriori dei dazi all'importazione o dei dazi all'esportazione che non sono stati corrisposti dal debitore per le merci dichiarate per un regime doganale comportante l'obbligo di effettuarne il pagamento [2].

2. Nel procedimento principale l'impresa ZF — Zefeser — Importação de Produtos Alimentares L^{da} (in prosieguo: la «Z. F. Zefeser») e le autorità tributarie portoghesi controvertono sulla legittimità di un avviso di accertamento doganale rettificato che obbliga la Z.F. Zefeser al versamento a posteriori di dazi doganali non corrisposti. Se, da un lato, la Z.F. Zefeser ritiene che al recupero a posteriori di prelievi all'importazione osti il fatto che sia frattanto scaduto il normale termine di prescrizione di tre anni stabilito dall'art. 2, n. 1, del citato regolamento, dall'altro, le autorità tributarie rinviano alla disposizione derogatoria di cui all'art. 3, secondo cui questo termine non è applicabile qualora le autorità competenti accertino di non aver potuto determinare l'importo esatto dei dazi all'importazione o all'esportazione legalmente dovuti per la merce in questione, a causa di un atto passibile di un'azione giudiziaria repressiva [nell'art. 221 del codice doganale: «atto perseguibile a norma di legge», N.d.T.]. Pertanto, esse ritengono invece applicabile il termine di prescrizione di dieci anni previsto dal diritto nazionale.

3. Nella specie si tratta in sostanza di stabilire quale sia l'organo competente a pronunciarsi, producendo effetti giuridici per il diritto comunitario, in merito al fatto se un determinato comportamento di un debitore di diritti doganali debba essere considerato come un «atto passibile di un'azione giudiziaria repressiva» ai sensi dell'art. 3 del regolamento n. 1697/79. Le autorità doganali portoghesi rivendicano questa competenza e rinviano alla lettera e all'economia delle disposizioni citate. Al riguardo, la Z. F. Zefeser ribatte che una tale interpretazione sarebbe incompatibile con i principi della certezza del diritto e della presunzione

1 — Lingua originale: il tedesco.
2 — GU L 197, pag. 1.

di innocenza, che richiedono la pronuncia di una condanna passata in giudicato da parte di un giudice penale.

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

II — Contesto normativo

A — *Diritto comunitario*

1. Normativa applicabile prima dell'entrata in vigore del codice doganale

4. Nel periodo compreso tra il 1° luglio 1980 e il 31 dicembre 1993 i termini di prescrizione relativi alle azioni miranti al recupero a posteriori di prelievi all'importazione erano disciplinati dall'art. 2, n. 1, del regolamento del Consiglio n. 1697/79, che così recitava:

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

5. L'art. 3 del regolamento n. 1697/79 prevedeva un'eccezione a questo normale termine di prescrizione di tre anni:

«Il termine previsto dell'articolo 2 non è applicabile qualora le autorità competenti accertino di non aver potuto determinare l'importo esatto dei dazi all'importazione o dei dazi all'esportazione legalmente dovuti per la merce in questione, a causa di un atto passibile di un'azione giudiziaria repressiva.

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

2. Il codice doganale

6. Con il regolamento (CEE) del Consiglio 12 ottobre 1992, n. 2913, che istituisce un codice doganale comunitario [3] (in prosieguo: il «codice doganale»), entrato in vigore il 1° gennaio 1994, il regolamento n. 1697/79 è stato abrogato [4]. L'art. 221, n. 3, del regolamento n. 2913/92 dispone a far data da quel momento quanto segue:

«La comunicazione al debitore non può più essere effettuata tre anni dopo la data in cui è sorta l'obbligazione doganale. Tuttavia, qualora l'autorità doganale non abbia potuto determinare l'importo esatto dei dazi legalmente dovuti a causa di un atto perseguibile a norma di legge, tale comunicazione avviene, nella misura prevista dalle disposizioni vigenti, dopo la scadenza del termine di cui sopra».

B — *Il diritto nazionale*

7. Conformemente all'art. 34, n. 1, del Código de Processo Tributario (codice di procedura fiscale), nella versione del decreto legislativo 23 aprile 1991, n. 154/91, in vigore all'epoca dei fatti che hanno dato origine alla controversia principale, l'amministrazione tributaria portoghese disponeva di un termine di dieci anni per procedere al recupero a posteriori di prelievi all'importazione, qualora non fosse stato possibile, a causa di un atto fraudolento, determinare l'importo esatto del debito d'imposta.

III — Fatti, procedimento principale e questioni pregiudiziali

8. Nell'ottobre 1993 una nave proveniente dalla Turchia scaricava nel porto portoghese di Setúbal una determinata quantità di olio destinata all'impresa Z.F. Zefeser, dichiarando alle autorità doganali che il resto del carico di olio a bordo era merce in transito. La nave proseguiva poi il viaggio verso Ceuta (Spagna), dove l'olio restante doveva essere scaricato. Tuttavia, secondo le informazioni fornite dalle autorità spagnole, la nave vi giungeva priva di tale carico.

9. Sulla base di tali informazioni, il 9 aprile 1997, vale a dire tre anni dopo i fatti che avevano originato l'obbligazione doganale,

3 — GU L 302, pag. 1.

4 — V. art. 251, n. 1, del regolamento n. 2913/92.

l'autorità doganale di Setúbal inviava alla Z. F. Zefeser un avviso di accertamento doganale rettificato. A seguito di una denuncia presentata dall'autorità doganale il 18 marzo 1997, nei confronti degli amministratori dell'impresa sono stati avviati anche procedimenti istruttori per contrabbando, falsificazione di documenti, truffa e associazione a delinquere.

10. In parallelo al procedimento penale, la Z. F. Zefeser impugnava l'avviso di accertamento doganale dinanzi all'organo giudiziario portoghese competente in materia fiscale, facendo valere, in particolare, la prescrizione del debito d'imposta. Il Tribunal Tributário de Primeira Instância portoghese competente respingeva il ricorso con la motivazione che il termine di prescrizione applicabile sarebbe stato di dieci anni e non di tre, in considerazione del compimento di un atto passibile di un'azione giudiziaria repressiva.

11. Questa sentenza veniva annullata il 12 ottobre 2004, con ripristino dello statu quo ante, da parte del Tribunal Central Administrativo. Il giudice motivava la sua decisione adducendo l'applicabilità del termine di prescrizione di tre anni, dato che nel frattempo la sentenza penale resa dal Tribunal Judicial de Setúbal in data 10 gennaio 2001, con cui gli accusati sono stati assolti per mancanza di prove, era stata confermata, passando in giudicato, dal Supremo Tribunal de Justiça.

12. Il Ministero delle Finanze portoghese ha quindi proposto ricorso di impugnazione dinanzi al Supremo Tribunal Administrativo avverso la sentenza amministrativa pronunciata dal Tribunal Central Administrativo.

13. Il giudice del rinvio chiede se sia conforme al diritto comunitario derogare al normale termine di prescrizione di tre anni in presenza unicamente di indizi di un illecito penale per cui è stato avviato un procedimento istruttorio di natura penale, che tuttavia non ha condotto a una condanna giudiziale. Esso chiede in particolare se un'interpretazione ampia dell'art. 3 del regolamento possa ledere i diritti dei debitori nel senso che in tal modo l'amministrazione, mediante la presentazione di una denuncia, potrebbe riuscire a estendere in misura eccessiva il termine utile per avviare un'azione di recupero a posteriori di prelievi all'importazione.

14. Pertanto, il Supremo Tribunal Administrativo, ritenendo controversa l'interpretazione del citato art. 3 del regolamento n. 1697/79, ha deciso di deferire alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se ai fini dell'art. 3 del regolamento (CEE) del Consiglio 24 luglio 1979,

n. 1697, la qualificazione di «atto passibile di un'azione giudiziaria repressiva» sia la qualificazione effettuata dall'autorità doganale, essendo quest'ultima sufficiente, o se risulti necessario che ad una siffatta qualificazione proceda il competente giudice penale.

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

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

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

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

IV — Procedimento dinanzi alla Corte

15. L'ordinanza di rinvio 11 gennaio 2006 è stata depositata presso la cancelleria della Corte in data 6 febbraio 2006.

16. Hanno presentato osservazioni scritte entro il termine stabilito dall'art. 23 dello statuto della Corte la Z.F. Zefeser, i governi portoghese e irlandese nonché la Commissione.

17. In occasione dell'udienza tenutasi il 1° marzo 2007 sono comparsi i rappresentanti delle parti della fase scritta per presentare osservazioni orali.

V — Principali argomenti delle parti

A — *Prima e seconda questione*

18. Sia i governi portoghese e irlandese sia la Commissione fanno riferimento al disposto dell'art. 2 del regolamento, secondo cui la qualificazione di un comportamento quale «atto passibile di un'azione giudiziaria repressiva» è competenza esclusiva delle autorità doganali nazionali. A favore di questa tesi deporrebbe, oltre al nesso sistematico delle disposizioni, anche la lettera dell'art. 3 del regolamento, che non richiede la condanna dell'interessato. Essi si richiamano inoltre alla sentenza Meico-Fell [5], in cui la Corte ha dichiarato la competenza delle autorità doganali per il recupero a posteriori di prelievi all'importazione.

19. Per contro, la Z.F. Zefeser eccepisce che un atto potrebbe essere considerato come un reato unicamente se accertato in quanto tale da una sentenza passata in giudicato. Solo a quel punto un recupero a posteriori di dazi potrebbe fondarsi su presunte violazioni del diritto penale. I principi della certezza del diritto e della presunzione di innocenza vieterebbero che un'azione di recupero a posteriori si basi sulla valutazione giuridica effettuata dalle autorità doganali e dal pubblico ministero.

5 — Sentenza della Corte 27 novembre 1991, causa C-273/90, Meico-Fell (Racc. pag. I-5569).

B — *Terza questione*

20. Per quanto riguarda le conclusioni da trarre nel caso di un'assoluzione, i governi portoghese e irlandese sostengono che rileva unicamente il compimento di un atto passibile di un'azione giudiziaria repressiva e non l'esito di un procedimento penale.

21. La Commissione ritiene invece che il termine stabilito dall'art. 3 del regolamento non possa trovare applicazione nel caso di specie in quanto nel procedimento penale a carico degli amministratori della Z.F. Zefeser, cui si fa riferimento, non sarebbe stato possibile dimostrare l'esistenza di un atto passibile di un'azione giudiziaria repressiva.

22. La Z.F. Zefeser condivide questa opinione e fa altresì valere che il principio dell'unità della giurisdizione non permetterebbe di subire due decisioni contraddittorie, vale a dire un'assoluzione sul piano del diritto penale e una condanna nell'ambito del diritto doganale.

C — *Quarta e quinta questione*

23. I governi portoghese e irlandese nonché la Commissione si richiamano alla soluzione proposta alla prima questione pregiudiziale, secondo cui sarebbe determinante unicamente la decisione delle autorità doganali. In tal senso la mancata azione penale o l'archiviazione del procedimento non osterebbero a un'azione di recupero a posteriori di prelievi all'importazione dopo la scadenza del normale termine di prescrizione di tre anni.

24. La Z.F. Zefeser ritiene che la quarta questione pregiudiziale sia superflua ai fini della decisione nel procedimento principale, in quanto nel caso di specie si sarebbero avviati procedimenti istruttori. In relazione alla quinta questione, alla luce del principio della presunzione di innocenza, essa propone una soluzione nel senso che l'archiviazione del procedimento penale osta al recupero a posteriori di prelievi all'importazione.

VI — Analisi giuridica

A — *Osservazioni preliminari*

25. Gli artt. 2, n. 1, e 3 del regolamento n. 1697/79 e l'art. 221, nn. 3 e 4, del codice doganale sono disposizioni comunitarie che stabiliscono termini entro i quali le autorità competenti possono avviare azioni di recupero a posteriori nei confronti del debitore per i dazi che non sono stati riscossi. Pertanto, non costituiscono semplici disposizioni procedurali, bensì contengono termini di prescrizione sostanziali alla cui scadenza il diritto doganale comunitario collega conseguenze sostanziali, vale a dire l'estinzione del debito doganale [6].

26. Si deve ricordare che, secondo costante giurisprudenza, le norme di procedura si applicano in generale a tutte le controversie pendenti all'atto della loro entrata in vigore, a differenza delle norme sostanziali, che, secondo la comune interpretazione, non riguardano vicende precedenti alla loro entrata in vigore [7]. Per risolvere la questione delle disposizioni applicabili al recupero a posteriori è determinante la data di presentazione della dichiarazione doganale. Pertanto, se si tratta di una dichiarazione resa prima del 1° gennaio 1994, il recupero a posteriori rientra nell'ambito di applicazione

6 — Sentenza della Corte 23 febbraio 2006, causa C-201/04, Molenbergnatie (Racc. pag. I-2049, punti 39-41).

7 — Sentenze della Corte 6 luglio 1993, cause riunite C-121/91 e C-122/91, CT Control (Rotterdam) e JCT Benelux/Commissione (Racc. pag. I-3873, punto 22); 7 settembre 1999, causa C-61/98, De Haan (Racc. pag. I-5003, punto 13); 14 novembre 2002, causa C-251/00, Ilumitrónica (Racc. pag. I-10433, punto 29), e Molenbergnatie, cit. supra alla nota 6, punto 31.

dell'art. 2 del regolamento n. 1697/79 [8]. Così avviene nel caso di specie, dato che all'epoca dei fatti all'origine del procedimento principale, vale a dire alla data dell'importazione originaria di olio nel porto di Setúbal, ossia nell'ottobre 1993, e della dichiarazione di merce in transito per il restante carico della nave nei confronti delle autorità doganali portoghesi, il detto regolamento era ancora in vigore.

27. Pertanto, nella controversia principale si devono applicare le disposizioni sostanziali della normativa applicabile prima dell'entrata in vigore del codice doganale e le disposizioni procedurali di tale codice.

B — *Esame delle questioni pregiudiziali*

1. Sulla prima questione pregiudiziale

28. Con la sua domanda di pronuncia pregiudiziale il giudice nazionale del rinvio dà adito all'esame di questioni concernenti aspetti fondamentali del diritto procedurale nazionale nonché del diritto in materia di ordinamento statale. Si tratta innanzi tutto della questione degli effetti giuridici prodotti da decisioni di autorità nazionali che esercitano l'azione penale sul diritto doganale comunitario, un ambito del diritto che oggi, dopo il completamento dell'unione doganale a livello comunitario, rientra in prevalenza nella competenza legislativa esclusiva [9] della Comunità, anche se, nell'ambito della cosiddetta esecuzione amministrativa diretta del diritto comunitario da parte degli Stati membri, viene applicato in primo luogo dalle autorità nazionali [10].

a) Ricevibilità del rinvio

29. Occorre anzitutto ricordare che nell'ambito di una domanda di pronuncia pregiudiziale a norma dell'art. 234 CE sono ricevibili unicamente le questioni sottoposte dal giudice nazionale sulla validità e l'interpretazione del diritto comunitario. Per contro, la

8 — Hampel, H., «Die Nacherhebung von Einfuhr- oder Ausfuhrabgaben nach dem Zollkodex», in *Zeitschrift für Zölle und Verbrauchsteuern*, n. 3 (2000), pag. 110. Scheuer, P., «Die Verjährung im gemeinschaftlichen Versandverfahren», *Recht der internationalen Wirtschaft*, n. 12 (1994), pag. 1038, osserva che né il codice doganale né il regolamento (CEE) della Commissione 2 luglio 1993, n. 2454, che fissa talune disposizioni d'applicazione del codice doganale, prevedono un effetto retroattivo. Pertanto, i «vecchi casi» andrebbero risolti in conformità del principio tempus regit actum. Ciò significa che la valutazione delle conseguenze giuridiche di una fattispecie dipende dalla normativa giuridica applicabile all'epoca degli avvenimenti controversi.

9 — Sack, J., in Dauses, M., (a cura di), *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts*, C. II., punto 13.

10 — Streinz, R., *Europarecht*, 5ª edizione, Heidelberg 2001, punto 479; Galera Rodrigo, S., *Derecho aduanero español y comunitario*, Madrid 1995, pagg. 167-175; Stettner, R., in Dauses, M., op. cit. (nota 9), vol. III, punto 11; Voß., R., in Grabitz/Hilf, *Das Recht der Europäischen Union*, Art. 135 EGV, punto 4 (supplemento integrativo del gennaio 2004); Schütz, H.-J./Bruha, T./König, D., *Casebook Europarecht*, Monaco 2004, pag. 294.

Corte non può pronunciarsi sull'interpretazione o sulla validità del diritto nazionale [11].

30. Il regolamento n. 1697/79 controverso rientra senza dubbio nella competenza interpretativa della Corte. Infatti, fanno parte del diritto comunitario, ai sensi dell'art. 234, primo comma, lett. b), CE, gli atti compiuti dalle istituzioni della Comunità, tra cui si deve comprendere anche il complesso del diritto comunitario derivato emanato dalle istituzioni. Al contrario, la nozione giuridica indeterminata di cui all'art. 3 del regolamento n. 1697/79 di «atto passibile di un'azione giudiziaria repressiva» pone la questione se la Corte possa procedere a un'interpretazione a tale riguardo o se la materia rientri piuttosto nella competenza interpretativa delle autorità giudiziarie nazionali, sulla base del suo nesso sistematico con il diritto penale sostanziale e processuale.

31. Nella sentenza Meico-Fell [12] la Corte ha dichiarato che l'espressione «atto passibile di un'azione giudiziaria repressiva» riguarda esclusivamente gli atti che nell'ordinamento giuridico dello Stato membro le cui competenti autorità procedono al recupero sono qualificati infrazioni ai sensi del diritto penale nazionale [13]. La Corte ha dunque seguito in sostanza le conclusioni dell'avvocato generale Van Gerven, il quale ha riconosciuto nella clausola in questione un rinvio implicito [14] al diritto degli Stati membri. Nelle conclusioni presentate in questa causa l'avvocato generale ha osservato infatti che la sussistenza di un «atto passibile di un'azione giudiziaria repressiva» va determinata in base al diritto nazionale vigente. A questo riguardo ha sottolineato che ciò deve avvenire, tuttavia, applicando criteri interpretativi uniformi forniti dalla Corte [15].

32. Secondo la costante giurisprudenza della Corte, una disposizione di diritto comunitario la quale non contenga alcun espresso richiamo al diritto degli Stati membri per quanto riguarda la determinazione del suo senso e della sua portata deve di regola dar luogo ad un'interpretazione autonoma e uniforme in tutta la Comunità, da effettuarsi tenendo conto del contesto della disposizione e dello scopo perseguito dalla normativa di cui trattasi. Pur in assenza di un espresso richiamo, l'applicazione di una norma di diritto comunitario può implicare all'occorrenza un riferimento al diritto degli Stati membri qualora il giudice comunitario non riesca a rinvenire nel diritto comunitario

11 — Tale limite emerge dal compito incombente alla Corte, ai sensi dell'art. 220, primo comma, CE, di assicurare, nell'ambito delle sue competenze, il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione del Trattato CE. V. sentenze 15 luglio 1964, causa 6/64, Costa/ENEL (Racc. pag. 1129, in particolare pag. 1143), e 12 luglio 1984, causa 107/83, Klopp (Racc. pag. 2971, punto 14).

12 — Citata alla nota 5, punto 13.

13 — Ibidem, punto 12.

14 — Anche Fabian, F., «Erstattung, Erlass und Ausfuhrabgaben der Europäischen Gemeinschaft», *Studien zum internationalen Wirtschaftsrecht und Atomenergierecht*, vol. 91, pag. 130, riscontra in questa nozione un tacito riferimento al diritto nazionale, da cui deduce un effetto interpretativo prodotto dal diritto nazionale nell'ambito del diritto comunitario.

15 — Conclusioni presentate dall'avvocato generale Van Gerven nella causa Meico-Fell, cit. alla nota 5, paragrafo 5.

o fra i principi generali del diritto comunitario gli elementi che gli permettano di precisarne il contenuto e la portata attraverso un'interpretazione autonoma [16].

33. Un riferimento di questo tipo è indispensabile in particolare se la Comunità, a causa di una competenza legislativa non esercitata [17] o addirittura inesistente, non ha creato per il diritto comunitario una terminologia uniforme in un ambito specifico. Si tratta quindi di una conseguenza dei principi, intrinseci al diritto comunitario ai sensi dell'art. 5 CE, delle competenze di attribuzione e della sussidiarietà [18]. In tal senso, nella sentenza Meico-Fell, cit. supra, la Corte ha fatto presente, di fronte al pericolo che la nozione di «atto passibile di un'azione giudiziaria repressiva» potesse, a causa dei diritti penali sostanziali vigenti negli Stati membri, portare a risultati diversi, il fatto che allo stato dell'epoca del diritto comunitario le qualifiche penali di un determinato comportamento non erano armonizzate e rientravano pertanto nel diritto nazionale [19].

34. Ai fini della trattazione della presente causa mi sembra tuttavia più rilevante la seconda osservazione dell'avvocato generale Van Gerven, secondo cui, per interpretare il diritto nazionale, le autorità giudiziarie nazionali sono vincolate dai criteri forniti dalla Corte [20].

35. Intendo questa affermazione nel senso che il fatto che una norma di diritto

16 — Sentenza del Tribunale di primo grado 18 dicembre 1992, causa T-43/90, Díaz García/Parlamento (Racc. pag. II-2619, punto 36). In tale sentenza il Tribunale di primo grado ha dichiarato, al punto 37, in relazione alla nozione di «obbligo di prestare per legge gli alimenti», di cui all'art. 2, n. 4, dell'allegato VII allo Statuto del personale, che né il diritto comunitario né lo Statuto del personale forniscono al giudice comunitario indicazioni che gli consentano di precisare, attraverso un'interpretazione autonoma, il contenuto e la portata dell'obbligo alimentare legale che rende possibile l'attribuzione ad un dipendente dell'assegno per figlio a carico ai sensi dell'art. 2, n. 4, dell'allegato VII dello Statuto. Occorreva pertanto identificare l'ordinamento giuridico nazionale cui il ricorrente era assoggettato e accertare se tale ordinamento gli imponesse, nei confronti dei figli della convivente, un obbligo alimentare legale ai sensi dello Statuto.

17 — Fabian, F., op. cit. (nota 14), fa notare, per quanto riguarda il diritto di rimborso/remissione e il diritto di recupero a posteriori, che, nonostante la Comunità abbia disciplinato questa materia in modo uniforme mediante l'adozione di regolamenti, in ambiti specifici del diritto comunitario in materia di rimborso/remissione e del recupero a posteriori si è tenuto conto dei diversi ordinamenti nazionali degli Stati membri. A questo proposito occorrerebbe secondo l'autore distinguere due tipi di effetti prodotti dal diritto nazionale negli ambiti disciplinati: da un lato, il diritto nazionale potrebbe produrre conseguenze attraverso un rinvio concreto, dall'altro potrebbe competere al diritto nazionale un effetto integrativo attraverso rinvii generici. I due effetti possono anche coesistere, come nel caso del diritto di rimborso/remissione e di recupero a posteriori. L'autore riporta a titolo d'esempio l'art. 3 del regolamento n. 1697/79 e la disposizione ad esso succeduta dell'art. 221, n. 3, seconda frase, del codice doganale. Gellert, L., «Anwendbarkeit der nationalen Abgabenordnung auch nach In-Kraft-Treten des Zollkodexes», *Zeitschrift für Zölle und Verbrauchsteuern*, 80° anno (2004), n. 6, pag. 187, ritiene che il codice doganale offra all'operatore del diritto la possibilità di continuare ad applicare le disposizioni del codice tributario a diverse questioni giuridiche. Questa possibilità deriverebbe, da un lato, da un riferimento diretto, contenuto nelle disposizioni del codice doganale, al diritto nazionale, dall'altro, dal potere conferito alle autorità doganali di disciplinare in autonomia taluni dettagli e, infine, dall'esercizio della discrezionalità amministrativa nei casi in cui il codice doganale prevede una valutazione discrezionale delle autorità doganali. Un'ulteriore possibilità di applicare le disposizioni tributarie sorgerebbe nei casi in cui il codice doganale utilizza nozioni giuridiche generiche il cui contenuto non sia desumibile di per sé dal codice doganale stesso.

18 — Witte., P./Wolffgang, H.-M., *Lehrbuch des europäischen Zollrechts*, 4ª edizione, Herne/Berlino 2003, pag. 35, osservano che il Consiglio e la Commissione sarebbero organi esecutivi che possono agire soltanto entro i limiti di rigorose competenze conferite dai Trattati e non dispongono dell'ampio margine discrezionale di cui gode il legislatore nazionale.

19 — Sentenza Meico-Fell, citata alla nota 5, punto 12.

20 — Conclusioni presentate nella causa Meico-Fell, citate alla nota 15, paragrafo 5.

comunitario rinvii al diritto nazionale non può portare a sottrarre completamente il diritto nazionale all'influenza del diritto comunitario. Ritengo piuttosto che il diritto nazionale debba restare nell'ambito che il diritto comunitario gli impone con il rinvio implicito. A mio parere ciò si applica a maggior ragione se, come nella fattispecie, non si tratta di una questione di diritto penale sostanziale, bensì esclusivamente del significato, ai fini processuali, della nozione di «atto passibile di un'azione giudiziaria repressiva». Sono infatti in discussione gli effetti giuridici prodotti dalle decisioni del giudice ovvero del pubblico ministero nell'ambito del procedimento penale sull'esecuzione pratica dell'azione di recupero a posteriori da parte delle autorità nazionali.

36. A differenza che nella causa Meico-Fell, nella fattispecie all'interpretazione di questa nozione da parte della Corte non osta l'inesistente potere sanzionatorio della Comunità (ius puniendi) [21], bensì la sovranità organizzativa ovvero amministrativa degli Stati membri nel dare esecuzione al diritto comunitario. Con ciò si intende la facoltà degli Stati membri di stabilire, in mancanza di un diritto procedurale comunitario generale, gli organi amministrativi [22] e le autorità giudiziarie [23] competenti per l'applicazione del diritto comunitario sul piano nazionale. Tuttavia, questa sovranità amministrativa non dispensa gli Stati membri dall'obbligo di seguire talune indicazioni impartite dal diritto comunitario, soprattutto il principio di effettività nel senso della massima efficacia pratica del diritto comunitario nella sua trasposizione [24].

21 — Come spiega l'avvocato generale Ruiz-Jarabo Colomer nelle conclusioni nella causa Commissione/Consiglio (sentenza 13 settembre 2005, causa C-176/03, Racc. pag. I-7879, paragrafi 27 e segg.), vi è un ampio consenso per quanto riguarda l'inesistenza, nel diritto comunitario, di un potere generale, espresso o implicito, di comminare sanzioni penali. A questo proposito egli rinvia alla sentenza 11 novembre 1981, causa 203/80, Casati (Racc. pag. 2595, punto 27), secondo cui la legislazione penale, in linea di principio, è di competenza degli Stati membri. Anche nelle sentenze 16 giugno 1998, causa C-226/97, Lemmens (Racc. pag. I-3711, punto 19) e 24 novembre 1998, causa C-274/96, Bickel e Franz (Racc. pag. I-7637, punto 17), la Corte ha dichiarato che la legislazione penale e le norme di procedura penale sono, in linea di principio, riservate alla competenza degli Stati membri. Per altro verso, è riconosciuto che la Comunità, in virtù del principio di leale cooperazione sancito dall'art. 10 CE, può obbligare gli Stati membri a sanzionare penalmente i comportamenti che infrangono l'ordinamento giuridico comunitario. V., per quanto riguarda lo sviluppo della giurisprudenza relativa all'obbligo degli Stati membri di sanzionare le violazioni del diritto comunitario, sentenze 2 febbraio 1977, causa 50/76, Amsterdam Bulb (Racc. pag. 137); 21 settembre 1989, causa 68/88, Commissione/Grecia (Racc. pag. 2965), e 8 luglio 1999, causa C-186/98, Nunes e de Matos (Racc. pag. I-4883, punto 14).

22 — Voß, R., op. cit. (nota 10), Art. 135 EGV, punti 4 e 9; Kahl, W., *Kommentar zum EUV/EGV*, 1ª edizione (1999), Art. 10, pag. 377, punto 24, parla di «principio dell'applicazione di norme procedurali e processuali nazionali», secondo cui l'esecuzione del diritto comunitario si conforma al diritto nazionale, in particolare al diritto nazionale in materia di procedimento e organizzazione amministrativa, se il diritto comunitario non contiene disposizioni al riguardo.

23 — Lenaerts, K./ Arts, D./ Maselis, I., *Procedural Law of the European Union*, 2ª edizione, Londra 2006, pag. 83, punto 3-001, fanno notare che il diritto comunitario viene applicato principalmente dai giudici nazionali. In mancanza di un diritto procedurale specifico della Comunità, è l'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro che deve stabilire la competenza giurisdizionale e le norme di procedura per l'attuazione dei diritti soggettivi conferiti dal diritto comunitario ai singoli. V., a questo riguardo, sentenze 16 dicembre 1976, causa 33/76, Rewe (Racc. pag. 1989, punto 5) e causa 45/76, Comet (Racc. pag. 2043, punto 13); 14 dicembre 1995, causa C-312/93, Peterbroeck (Racc. pag. I-4599, punto 12), nonché sentenze 20 settembre 2001, causa C-453/99, Courage e Crehan (Racc. pag. I-6297, punto 29); 11 settembre 2003, causa C-13/01, Safalero (Racc. pag. I-8679, punto 49) e 13 marzo 2007, causa C-432/05, Unibet (Racc. pag. I-2271, punto 39).

24 — Le modalità processuali applicabili rientrano nell'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro in forza del principio dell'autonomia procedurale, purché esse non siano meno favorevoli di quelle che riguardano ricorsi analoghi di natura interna (principio di equivalenza) e non rendano praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico comunitario (principio di effettività) (v. in tal senso, segnatamente, sentenze Peterbroeck, citata alla nota 23, punto 12; 16 maggio 2000, causa C-78/98, Preston e a. (Racc. pag. I-3201, punto 31); 7 gennaio 2004, causa C-201/02, Wells (Racc. pag. I-723, punti 65 e 67), e Unibet, citata alla nota 23, punto 43).

37. La Comunità necessita di un'applicazione uniforme del diritto doganale non soltanto alla luce dell'enorme importanza dell'unione doganale per la politica di integrazione ed economica [25], ma anche ai fini di tutelare i principi dello Stato di diritto nelle relazioni tra le autorità e il cittadino. Infatti i termini di decadenza e di prescrizione sono fissati nell'interesse della certezza del diritto e sono destinati a tutelare nello stesso tempo il contribuente e l'amministrazione [26]. Ritengo che, alla luce di questi aspetti rilevanti nonché ai fini di un'applicazione uniforme del diritto comunitario e della parità di trattamento dei contribuenti, che è uno degli scopi del regolamento n. 1697/79 (v. supra, paragrafo 4), si debba limitare l'autonomia procedurale degli Stati membri per pervenire a una disciplina uniforme per quanto riguarda il diritto doganale comunitario [27].

38. Pertanto la questione sottoposta dal Supremo Tribunal Administrativo per quanto riguarda la portata procedurale della nozione giuridica indeterminata di «atto passibile di un'azione giudiziaria repressiva» verte sull'interpretazione del diritto comunitario, e quindi la sua soluzione rientra nella competenza della Corte nell'ambito del rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 234, primo comma, lett. b), CE.

b) Interpretazione del regolamento

i) Interpretazione letterale

39. Come ha già più volte dichiarato la Corte, la necessità di un'interpretazione uniforme delle norme comunitarie impone di interpretare e applicare la disposizione

25 — Sebbene gli obiettivi della Comunità abbiano trasceso, fin dal principio, la mera realizzazione di un'unione doganale tra gli Stati membri, è pur vero che dal ruolo sempre prioritario attribuitole tra le varie politiche emerge chiaramente la sua eccezionale importanza. Essa costituisce il punto di cristallizzazione di quasi tutte le altre finalità e politiche. Anche dopo l'istituzione dell'Unione europea e del mercato unico la situazione è rimasta invariata, quantunque ora l'unione doganale sia confluita nel mercato unico e nella politica commerciale, il che è un segno del processo di integrazione. Senza l'unione doganale non sono possibili né una politica comune dei trasporti né una politica agricola comune. Senza l'unione doganale non può neppure esistere una libera circolazione delle persone e dei servizi. La libera circolazione delle merci porta necessariamente alla libera circolazione dei capitali, perlomeno nella misura in cui le forniture vanno pagate. Un'applicazione non uniforme del diritto doganale comporta una modifica dei flussi commerciali, pregiudicando di conseguenza gli interessi finanziari della Comunità, tanto più che dazi doganali e tasse di effetto equivalente non sono più riscossi a livello nazionale, bensì assegnati alla Comunità per finanziarne le spese [v., a questo riguardo, Sack, J., op. cit. (nota 9), punti 6-8].

26 — V. sentenze 15 settembre 1998, causa C-260/96, Spac (Racc. pag. I-4997, punto 19); 10 luglio 1997, causa C-261/95, Palmisani (Racc. pag. I-4025, punto 28), e 17 luglio 1997, causa C-90/94, Haahr Petroleum (Racc. pag. I-4085, punto 48).

27 — Schwarze, J., *Europäisches Verwaltungsrecht*, volume II, 1ª edizione, Baden-Baden 1988, pagg. 1058 e segg., osserva giustamente che uno degli scopi perseguiti dal legislatore comunitario con l'adozione del regolamento n. 1697/79 era proprio la creazione di norme di procedura unitarie in sostituzione del diritto amministrativo nazionale, al fine di scongiurare il rischio di un'applicazione amministrativa divergente.

interessata alla luce dei testi redatti nelle altre versioni linguistiche [28]. Pertanto, l'interpretazione deve prendere le mosse dal modo in cui la nozione controversa viene resa nelle diverse lingue. A questo riguardo è significativo il fatto che alcune versioni, in particolare quelle tedesca e olandese, che parlano di «Handlungen, die strafrechtlich verfolgbar sind» e di «een strafrechtelijk vervolgbare handeling», non esprimano chiaramente se nel caso specifico debba essere adito un tribunale penale riguardo alla fattispecie penalmente rilevante o se sia sufficiente la mera punibilità astratta dell'atto in questione in conformità del diritto penale sostanziale.

40. Per contro, le versioni portoghese, francese, spagnola, inglese e italiana («um acto passível de procedimento judicial repressivo», «un acte passible de poursuites judiciaires répressives», «un acto que puede dar lugar a la incoación de un proceso judicial punitivo», «an act that could give rise to criminal court proceedings», «un atto passibile di un'azione giudiziaria repressiva») richiamano espressamente il procedimento giudiziario di natura penale e persino la possibilità di comminare sanzioni penali, il che fa supporre che si possa considerare la sussistenza di un atto passibile di un'azione giudiziaria repressiva solo se è stata formulata un'imputazione dinanzi a un tribunale penale, cui segua, al termine del processo, una condanna da parte del giudice. Alla luce della formulazione più precisa di queste versioni linguistiche, si deve ritenere che un'interpretazione in tal senso risponda maggiormente alla volontà del legislatore comunitario.

41. La formulazione manifestamente ampia scelta dal legislatore comunitario per definire il comportamento sanzionabile non osta a questa interpretazione. A mio avviso, essa corrobora piuttosto la tesi secondo cui la punibilità dev'essere accertata nel singolo caso secondo le disposizioni sostanziali e procedurali del diritto penale nazionale. Essa va valutata alla luce della situazione del diritto comunitario alla data di riferimento e del consenso che allora vigeva in relazione all'inesistente potere sanzionatorio penale della Comunità.

ii) Interpretazione sistematica e teleologica

42. Dalla competenza generale delle autorità doganali nazionali per il recupero a posteriori di dazi all'importazione o all'esportazione non corrisposti dal debitore, ai sensi dell'art. 2, n. 1, del regolamento n. 1697/79, i governi portoghese e irlandese nonché la Commissione deducono la facoltà delle

28 — Sentenze 5 dicembre 1967, causa 19/67, Van der Vecht (Racc. pag. 408); 12 luglio 1979, causa 9/79, Koschniske (Racc. pag. 2717, punto 6), e 27 marzo 1990, causa C-372/88, Cricket St. Thomas (Racc. pag. I-1345, punto 19). In queste sentenze la Corte ha dichiarato che la necessità che le norme comunitarie siano interpretate in modo uniforme esclude la possibilità di prendere in considerazione un solo testo ed impone di tener conto, in caso di dubbio, dei testi redatti nelle altre lingue.

autorità doganali di accertare, ai fini del diritto comunitario, se sussista un «atto passibile di un'azione giudiziaria repressiva».

43. A tale tesi si deve eccepire che, sempre che le autorità doganali siano incontestabilmente competenti per il recupero a posteriori di prelievi non riscossi ai sensi delle disposizioni vigenti, questa facoltà non permette di per sé di dedurre un'eventuale competenza accessoria delle autorità doganali, in forza del diritto comunitario, relativa alla qualificazione di un atto quale perseguibile a norma di legge.

44. Dallo scopo e dal contenuto del regolamento n. 1697/79 emerge piuttosto che il contenuto degli artt. 2, n. 1, e 3, n. 1, si limita alla creazione di un fondamento per il recupero a posteriori. Infatti questa norma di diritto comunitario indica i casi in cui è possibile ingiungere al debitore il pagamento a posteriori di dazi non riscossi, se le autorità doganali competenti accertano che il prelievo originario era inesatto o incompleto [29]. Vero è che entrambe le disposizioni rinviano ad una competenza delle autorità preposte a stabilire la sussistenza delle condizioni per un recupero a posteriori; tuttavia esse non indicano sulla base di quali elementi le autorità competenti debbano procedere all'accertamento in questione.

45. In linea di principio sia la perizia in materia di procedure doganali sia l'esperienza e le conoscenze tecniche specifiche di cui dispongono in genere le autorità doganali sono elementi che depongono in senso favorevole a una competenza per l'accertamento nel merito, come avviene di consueto in alcuni Stati membri [30]. Tuttavia questa competenza istruttoria non può essere equi-

29 — In linea di principio le autorità doganali sono tenute al recupero a posteriori, a meno che subentri la norma dell'impossibilità di cui all'art. 5, n. 1, ovvero la facoltà discrezionale di cui all'art. 5, n. 2, del regolamento n. 1697/79.

30 — Berr, C./ Trémeau, H., *Le droit douanier communautaire et national*, 7ª edizione, Parigi 2006, fanno presente che, secondo il diritto francese, se l'accertamento di infrazioni alla legge rientra, in linea di principio, nella competenza dei funzionari della «police judiciaire», anche i funzionari doganali dispongono, storicamente, di ampie competenze d'indagine in materia doganale (pag. 509). In particolare, possono effettuare indagini per conto e sotto controllo del pubblico ministero o del giudice istruttore. Per coordinare la cooperazione tra gli organi giudiziari penali e le autorità doganali, il 5 dicembre 2002 è stato istituito, mediante regolamento, il cosiddetto «service national de douane judiciaire», che dipende dal «directeur général des douanes et droits indirects». Questa autorità ha il compito di procedere alle indagini e di raccogliere elementi probatori per la lotta contro le violazioni del diritto doganale e tributario, la falsificazione di marchi e la pirateria nonché i reati correlati (pagg. 510 e segg.). Scheurmann-Kettner, P., *Abgabenordnung* (a cura di Karl Koch, Rolf-Detlef Scholtz), 5ª edizione, Colonia/Berlino/Bonn/Monaco 1996, rinvia al diritto tedesco, secondo cui le autorità tributarie (Finanzamt, Hauptzollamt, Bundesamt für Finanzen e Familienkasse) hanno competenze istruttorie analoghe al pubblico ministero per l'accertamento di reati fiscali (§ 397, punti 3-15). Vi sono importanti motivi a favore della limitazione del monopolio d'indagine del pubblico ministero. Le indagini sui reati fiscali sono inscindibili dagli accertamenti relativi alla base imponibile, dai compiti delle autorità tributarie nel procedimento di tassazione e dall'esercizio del controllo fiscale riguardante i dazi e le imposte di consumo. Gli indizi di reati fiscali emergono soprattutto nel procedimento di tassazione, in particolare nell'ambito dei controlli esterni. Con la realizzazione da parte delle autorità tributarie di indagini anche di diritto penale in materia fiscale si evitano doppi costi amministrativi nonché un inutile ritardo nel procedimento e si possono sfruttare le conoscenze specifiche delle autorità tributarie (§ 386, punto 3).

parata all'analisi di un atto sotto il profilo del diritto penale [31], prerogativa che, in linea di principio, secondo le tradizioni costituzionali degli Stati membri, è riservata al sistema della giustizia penale [32]. Una diversa interpretazione finirebbe per attribuire alle autorità doganali e tributarie, in quanto parti dell'autorità statale avente potere esecutivo, un ruolo semi-giudiziario, che non trova sostegno né nelle tradizioni costituzionali degli Stati membri né nel diritto comunitario.

46. Così, per esempio, dall'art. 135 CE nonché dal confronto di questa disposizione di diritto comunitario primario con le disposizioni del Trattato sull'Unione europea relativamente alla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale emerge che le questioni doganali e l'amministrazione della giustizia continuano a restare, per volontà del legislatore comunitario, competenze autonome della sovranità dello Stato [33]. L'art. 135, prima frase, CE, delega al Consiglio la facoltà di adottare misure per rafforzare la cooperazione doganale tra gli Stati membri e tra questi ultimi e la Commissione, mentre la seconda frase precisa che tali misure non riguardano l'applicazione del diritto penale nazionale e l'amministrazione della giustizia negli Stati membri [34]. La distinzione fondamentale tra attività doganale e amministrazione della giustizia, come prevista dal diritto comunitario, è indice, a mio avviso, del fatto che le considerazioni delle autorità doganali riguardanti la perseguibilità a norma di legge di un atto non possono sostituirsi a una valutazione giurisdizionale [35].

31 — Faucherand, F., in «La lutte contre la fraude douanière: un impératif pour l'Union européenne», *Revue du marché unique européen*, n. 1 (1995), richiama giustamente la delimitazione delle competenze tra autorità doganali e giudiziarie. Il compito di questi organi investigativi nell'ambito della lotta contro le frodi consisterebbe nel fornire ai giudici le prove necessarie a convincerli dell'esistenza di una violazione della legge (pag. 78). L'avvio di un procedimento penale avverrebbe di norma in una fase avanzata delle indagini (pag. 81); Berr, C./Trémeau, H., op. cit. (nota 30), richiamano il principio fondamentale del libero convincimento del giudice penale nel diritto francese (pag. 541). Stando a questo principio, tale autorità è l'unica responsabile di analizzare sotto il profilo giuridico gli elementi probatori e i fatti presentatile (pag. 547). Secondo Scheurmann-Kettner, P., op. cit. (nota 30), § 399, punti 3 e segg., la situazione giuridica non risulta diversa secondo il diritto tedesco. Le autorità tributarie sono tenute a intervenire nell'ambito delle loro competenze per tutti i reati perseguibili, purché sussistano indizi materiali sufficienti. Se le indagini forniscono indizi sufficienti a intentare un'azione pubblica, l'autorità tributaria chiede al giudice l'adozione di un decreto penale, se il procedimento penale appare idoneo, altrimenti sottopone gli atti al pubblico ministero. V. inoltre, sull'esecuzione richiesta per il procedimento giudiziario nel diritto penale in materia fiscale tedesco e francese, Bremer, H., *Das deutsche und französische Steuerstrafrecht und Verfahrensrecht im Vergleich*, Baden-Baden 2003, pagg. 210 e 227. Witte, P., *Zollkodex*, 3ª edizione, Monaco 2002, art. 221, punto 8, fa notare un'analoga ripartizione delle competenze nel diritto austriaco, in quanto si considerano atti punibili soltanto i reati finanziari che vengono perseguiti in via esclusiva dinanzi a un tribunale o a un collegio giudicante.

32 — Sánchez, P., in «Conference of the Chief Justices of the Supreme Courts and Attorney-Generals of the Countries of the European Union» (Lisbona, 18-21 maggio 1994), *Boletim de documentação e direito comparado*, n. 59/60, anno 1994, pag. 453, osserva, in relazione all'ordinamento giuridico spagnolo, che i poteri d'indagine non vanno confusi con le funzioni giurisdizionali, in quanto, ai sensi dell'art. 117, n. 3, della costituzione spagnola, queste ultime sono prerogativa dei giudici.

33 — Con le decisioni di Amsterdam le norme sulla cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni ai sensi del Trattato di Maastricht (cosiddetto terzo pilastro) sono state in parte trasferite dall'ambito della cooperazione intergovernativa all'ambito comunitario. L'art. 135 CE sulla cooperazione doganale è stato inserito ex novo, in un titolo proprio, nella sezione delle competenze comunitarie. La cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale continua a rientrare, invece, nel settore della cooperazione intergovernativa. Questa cooperazione si estende, ai sensi degli artt. 29, secondo comma, UE, nonché 30, n. 1, lett. a), UE, anche alle autorità doganali, purché esse siano incaricate della persecuzione dei reati [v. R. Voß, op. cit. (nota 10), Art. 135 EGV, punti 2 e segg.].

34 — Faucherand, P., op. cit. (nota 31), pag. 87, sottolinea che, per programmare misure a livello comunitario volte al miglioramento della cooperazione tra le amministrazioni degli Stati membri nell'ambito della lotta al contrabbando, si è tenuto conto dell'esigenza di non pregiudicare l'attività delle autorità giudiziarie e dei tribunali penali.

35 — L'avvocato generale Ruiz-Jarabo Colomer rinvia, nelle conclusioni presentate nella causa Commissione/Consiglio, cit. alla nota 21, paragrafo 78, al fatto che per «amministrazione della giustizia» ai sensi dell'art. 135 CE si deve intendere la competenza ad applicare il diritto penale, che, senza alcun dubbio, spetta ai giudici titolari della giurisdizione penale.

47. L'avvocato generale Van Gerven parte evidentemente da considerazioni analoghe quando, nelle conclusioni presentate nella causa Meico-Fell, dichiara anzitutto espressamente che spetta al giudice nazionale determinare, in base al diritto nazionale vigente, se sussista un «atto passibile di un'azione giudiziaria repressiva» [36]. A queste considerazioni aggiunge quindi che la nozione giuridica controversa si riferisce necessariamente ad atti accompagnati da sanzioni che devono essere inflitte da un giudice [37].

48. Pertanto, da un'interpretazione sistematica e teleologica va desunto che il rinvio di cui all'art. 3 del regolamento n. 1697/79 non si riferisce esclusivamente al diritto penale sostanziale degli Stati membri, ma anche al rispettivo diritto penale processuale.

iii) Interpretazione alla luce dei diritti comunitari fondamentali

49. Questa tesi è confermata da un'interpretazione delle disposizioni del regolamento n. 1697/79 alla luce dei diritti fondamentali comunitari in materia processuale, soprattutto del diritto a un processo equo.

50. In base ad una giurisprudenza costante, i diritti fondamentali fanno parte integrante dei principi generali del diritto, dei quali la Corte garantisce l'osservanza [38]. A tal fine la Corte si ispira alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e alle indicazioni fornite dai Trattati internazionali relativi alla tutela dei diritti dell'uomo di cui gli Stati membri sono parti originarie o a cui hanno aderito. La convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, riveste, a questo proposito, un significato particolare [39].

51. Nel corso dell'ulteriore sviluppo del processo di integrazione europeo questa giurisprudenza è stata confermata dall'art. 6, n. 2, UE, secondo cui l'Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla CEDU e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in

36 — Conclusioni dell'avvocato generale Van Gerven nella causa Meico-Fell, citate alla nota 15, paragrafo 5.

37 — Ibidem, paragrafo 8, benché il giudice nazionale in questione, come precisa l'avvocato generale Van Gerven, non debba essere necessariamente un giudice penale.

38 — V. parere 28 marzo 1996, 2/94, Racc. pag. I-1759, punto 33, nonché sentenze 12 novembre 1969, causa 29/69, Stauder (Racc. pag. 419, punto 7); 12 luglio 1957, cause riunite 7/56, 3/57, 7/57, Algera e a. (Racc. pag. 81, in particolare pag. 111), e 29 maggio 1997, causa C-299/95, Kremzow (Racc. pag. I-2629, punto 14).

39 — V., per esempio, sentenze 14 maggio 1974, causa 4/73, Nold (Racc. pag. 491); 13 dicembre 1979, causa 44/79, Hauer (Racc. pag. 3727, punto 15); 15 maggio 1986, causa 222/84, Johnston (Racc. pag. 1651, punto 18), e 28 marzo 2000, causa C-7/98, Krombach (Racc. pag. I-1935, punto 25).

quanto principi generali del diritto comunitario.

52. A questo riguardo la Corte ha più volte ricordato che le esigenze inerenti alla tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento giuridico comunitario vincolano parimenti gli Stati membri quando essi danno esecuzione alle norme comunitarie, per cui gli Stati membri sono tenuti, per quanto possibile, ad applicare tali discipline nel rispetto delle esigenze ricordate [40]. Se ne deve dedurre che gli Stati membri sono vincolati direttamente dai diritti fondamentali del diritto comunitario allo stesso modo delle istituzioni comunitarie, se e nella misura in cui operano nell'ambito di applicazione dei trattati [41]. Questa condizione è senza alcun dubbio soddisfatta se, come nella fattispecie, essi sono competenti per l'esecuzione amministrativa del diritto doganale.

53. La Corte ha inoltre dichiarato che, allorché una normativa nazionale rientra nell'ambito di applicazione del diritto comunitario, la Corte, adita in via pregiudiziale, deve fornire tutti gli elementi d'interpretazione necessari alla valutazione, da parte del giudice nazionale, della conformità di detta normativa con i diritti fondamentali di cui la Corte garantisce il rispetto [42].

— Diritto a un processo equo

54. Ai fini della soluzione della prima questione pregiudiziale è anzitutto rilevante

40 — Sentenze 13 aprile 2000, causa C-292/97, Karlsson e a. (Racc. pag. I-2737, punto 37); 24 marzo 1994, causa C-2/92, Bostock (Racc. pag. I-955, punto 16); 14 luglio 1994, causa C-351/92, Graff (Racc. pag. I-3361, punto 17); 18 giugno 1991, causa C-260/89, ERT (Racc. pag. I-2925, punto 42); 13 luglio 1989, causa 5/88, Wachauf (Racc. pag. 2609, punto 19), e 25 novembre 1986, cause riunite 201/85 e 202/85, Klensch (Racc. pag. 3477, punto 8).

41 — Moitinho de Almeida, J. C., in «Protección de los derechos fundamentales en la jurisprudencia del TJCE», *El Derecho comunitario europeo y su aplicación judicial* (a cura di Gil Carlos Rodríguez Iglesias/Diego Liñan Nogueras), Madrid 1993, pag. 113; Brosius-Gersdorf, F., *Bindung der Mitgliedstaaten an die Gemeinschaftsgrundrechte — Die Grundrechtsbindung der Mitgliedstaaten nach der Rechtsprechung des EuGH, der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und ihre Fortentwicklung*, Berlino 2005, pagg. 17-20; Jürgensen, T./Schlünder, I., in «EG-Grundrechtsschutz gegenüber Maßnahmen der Mitgliedstaaten», *Archiv des öffentlichen Rechts*. N. 2 (1996), pag. 208 e segg.; H. J. Schütz/T. Bruha/D. König, op. cit. (nota 10), pagg. 70, 294 e 883, sono dell'opinione che gli Stati membri siano vincolati dai diritti fondamentali del diritto comunitario se e nella misura in cui operano «nell'ambito di applicazione dei Trattati». Ciò sarebbe incontestabile per quanto riguarda l'attuazione del diritto comunitario poiché gli Stati membri, cui spetterrebbe di norma la competenza esecutiva, operano sotto il profilo funzionale come «autorità comunitarie»; Herrero de la Fuente, A., *La Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea — Una perspectiva pluridisciplinar*, Zamora 2003, pagg. 229, 230 e 235, osserva che i diritti fondamentali comunitari possono essere fatti valere nei confronti sia delle istituzioni comunitarie sia delle autorità nazionali che applicano le norme comunitarie.

42 — Sentenze Bostock, citata alla nota 40, punto 16, ed ERT, citata alla nota 40, punto 42.

il disposto dell'art. 6, n. 1, della CEDU, secondo cui ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un tempo ragionevole, davanti a un tribunale indipendente e imparziale, istituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulla fondatezza di ogni accusa penale formulata nei suoi confronti. Questo diritto fondamentale ha assunto forma analoga nell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea [43], ai cui sensi ogni individuo ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge. La Corte ha riconosciuto espressamente il principio generale di diritto comunitario in forza del quale ogni persona ha diritto a un processo equo, che si ispira a tali diritti fondamentali [44], e si applica anche al settore del diritto penale [45].

55. Tutti gli Stati membri dell'Unione europea dispongono di un complesso apparato giurisdizionale composto di molti giudici dotati di poteri e competenze ben definiti. I diversi sistemi giudiziari esistenti nell'Unione europea rispecchiano le molteplici tradizioni giuridiche degli Stati membri. La maggior parte degli ordinamenti giuridici degli Stati membri prevedono tuttavia, accanto alla giurisdizione in materia civile e amministrativa, una competenza giudiziaria penale, caratterizzata da un procedimento particolare d'indagine e di condanna degli atti perseguibili, il cui compito è tradurre in

43 — Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 (GU C 364, pag. 1). La Carta dei diritti fondamentali non è stata inserita nei Trattati né è richiamata all'art. 6, n. 2, UE. Si tratta innanzi tutto di una dichiarazione politica cui la Commissione europea e il Parlamento europeo, in particolare, si sentono vincolati. Certamente non si deve ignorare la volontà chiaramente espressa dagli autori della Carta di non dotarla di forza giuridica obbligatoria, ma concordo con l'opinione dell'avvocato generale Léger che sarebbe sbagliato privarla di ogni significato (v. conclusioni presentate dall'avvocato generale Léger il 10 luglio 2001 nella causa C-353/99 P, Consiglio/Hautala, Racc. pag. I-9565, paragrafi 73-86). Essa va piuttosto considerata come la concretizzazione dei valori comuni europei. È dunque ovvio ricorrervi per l'interpretazione del diritto comunitario (v., per esempio, i riferimenti alla Carta dei diritti fondamentali nelle conclusioni presentate dall'avvocato generale Alber il 1° febbraio 2001 nella causa C-340/99, TNT Traco, Racc. pag. I-4109, paragrafo 94; dall'avvocato generale Tizzano l'8 febbraio 2001 nella causa C-173/99, BECTU, Racc. pag. I-4881, paragrafi 26-28; dall'avvocato generale Mischo il 22 febbraio 2001 nelle cause riunite C-122/99 P e C-125/99 P, D e Svezia/Consiglio, Racc. pag. I-4319, paragrafo 97; dall'avvocato generale Jacobs il 14 giugno 2001 nella causa C-377/98, Paesi Bassi/Parlamento e Consiglio, Racc. pag. I-7079, paragrafo 197; dall'avvocato generale Geelhoed il 5 luglio 2001 nella causa C-413/99, Baumbast, Racc. 2002, pag. I-7091, paragrafi 59 e 110; dall'avvocato generale Ruiz-Jarabo Colomer il 4 dicembre 2001 nella causa C-208/00, Überseering, Racc. 2002, pag. I-9919, paragrafo 59. In questo senso, v. anche Poiares Maduro, M., «The double constitutional life of the Charter of Fundamental Rights», *Unión Europea y derechos fundamentales en perspectiva constitucional*, Madrid 2004, pag. 306; Schmitz., T., «Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union als Konkretisierung der gemeinsamen europäischen Werte», *Die Europäische Union als Wertegemeinschaft*, Berlino 2005, pag. 85, nonché Beyer, U./ Oehme, C./ Karmrodt, F., «Der Einfluss der Europäischen Grundrechtecharta auf die Verfahrensgarantien im Unionsrecht», in *Beiträge zum Transnationalen Wirtschaftsrecht*, fascicolo 34, novembre 2004, pag. 14). La Carta dei diritti fondamentali viene richiamata ultimamente anche dalla Corte europea dei diritti dell'uomo al fine di dare un'interpretazione moderna agli articoli della CEDU ormai vecchi di oltre 50 anni (v., per esempio, sentenza 11 luglio 2002, Goodwin/Regno Unito, *Reports of Judgments and Decisions*, 2002-VI, punto 100). La Corte di giustizia delle Comunità europee vi ha fatto riferimento per la prima volta, in relazione al diritto a una tutela giurisdizionale effettiva, nella sentenza Unibet, citata alla nota 23, punto 39.

44 — Sentenze 28 marzo 2000, causa Krombach, citata alla nota 39, punto 26; 17 dicembre 1998, causa C-185/95 P, Baustahlgewebe/Commissione (Racc. pag. I-8417, punti 20 e seg.), e 11 gennaio 2000, cause riunite C-174/98 P e C-189/98 P, Paesi Bassi e Van der Wal/Commissione (Racc. pag. I-1, punto 17).

45 — Secondo Haase, K., *Die Anforderungen an ein faires Gerichtsverfahren auf europäischer Ebene*, Berlino 2006, pag. 282, l'ambito di applicazione ratione materiae del principio di equità del diritto comunitario, a differenza del principio di equità sancito dal diritto convenzionale di cui all'art. 6 della CEDU, applicabile, stando alla sua lettera, solo ai procedimenti civili e penali, si estende a priori, per la sua natura di principio giuridico generale del diritto comunitario, a tutti i tipi di procedimento. V. sia la sentenza della Corte 13 febbraio 1979, causa 85/76, Hoffmann-La Roche/Commissione (Racc. pag. 461, punto 9), sia le sentenze del Tribunale 14 maggio 1998, causa T-348/94, Enso Española (Racc. pag. II-1875, punto 80) e 22 ottobre 1997, causa T-18/96, Stichting Certificatie Kraanverhuurbedrijf e Federatie van Nederlandse Kraanverhuurbedrijven (Racc. pag. II-1739, punti 53 e segg.).

realtà il diritto di punire dello Stato, tutelando al contempo i diritti dell'accusato [46]. Tale competenza assicura, oltre a conoscenze specifiche nel settore delle azioni penali e della tutela giuridica individuale, la necessaria indipendenza del giudice per l'adempimento dei suoi compiti [47].

56. Per evitare che la tutela giuridica offerta dalla giurisdizione penale venga aggirata con la classificazione di provvedimenti penali come provvedimenti disciplinari, amministrativi o civili [48], la Corte europea dei diritti dell'uomo ha dichiarato che la nozione di «accusa penale» ai sensi dell'art. 6, n. 1, della CEDU dev'essere oggetto di un'interpretazione autonoma [49]. A questo riguardo è pacifico che tale nozione giuridica indeterminata contiene, oltre a una componente sostanziale, anche un elemento procedurale in quanto l'ambito di tutela del diritto fondamentale di cui trattasi concerne l'intero procedimento penale, inclusi il procedimento d'impugnazione e la condanna [50].

57. Ritengo che queste stesse riflessioni debbano trovare applicazione nel caso di specie per quanto riguarda l'interpretazione della nozione giuridica di «atto passibile di un'azione giudiziaria repressiva» di cui all'art. 3 del regolamento n. 1697/79. In caso contrario, se uno Stato membro fosse autorizzato a creare un organo aggiuntivo e concorrenziale con il potere giurisdizionale, vi sarebbe un rischio di elusione delle garanzie procedurali previste dal diritto comunitario ispirandosi all'art. 6, n. 1, della CEDU e all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali. Ciò vale precisamente nel caso di un'attribuzione di competenze alle autorità doganali quali componenti del potere esecutivo, il che è a priori in contrasto con il tenore dell'art. 6, n. 1, della CEDU e dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali.

46 — Cunha Rodrigues, J. N., in «Discours de son Excellence le Procureur General de la République, Conference of the Chief Justices of the Supreme Courts and Attorney-Generals of the Countries of the European Union», op. cit. (nota 32), pagg. 19 e segg., rinvia alla competenza esclusiva dei giudici in materia di amministrazione della giustizia. Fa inoltre riferimento alla difficoltà di conciliare la tutela della società dai reati con la salvaguardia delle garanzie procedurali. Bacigalupo, E., *Justicia penal y derechos fundamentales*, Madrid 2002, pag. 134, parla della condanna del colpevole e della tutela dell'innocente quale scopo del processo penale.

47 — De Figueiredo Dias, J., *Direito processual penal*, Coimbra 2004, pagg. 303 e segg., vede nell'indipendenza della giurisdizione penale l'espressione del principio della separazione dei poteri. Egli considera questa distinzione giustificata anche dalla funzione sempre più di carattere sociale che il giudice penale deve svolgere. Bacigalupo, E., op. cit. (nota 46), pag. 14, illustra la genesi dei primi tribunali penali indipendenti nell'Europa del XVIII e XIX secolo, al termine dell'era assolutistica.

48 — V. Ovey, C./ White, R., in Jacobs and White, *The European Convention on Human Rights*, 3ª edizione, Oxford 2002, pag. 141; Soyer-C. J./de Salvia, M., *La Convention européenne des droits de l'homme — Commentaire article par article* (a cura di Decaux, E. /Imbert, P.-H., 2ª edizione, Parigi 1999, pag. 254.

49 — V., per esempio, sentenze 8 giugno 1976, Engel/Paesi Bassi, Serie A, n. 22, punto 81, e 25 febbraio 1993, Funke/Francia, Serie A, n. 256-A, punto 44.

50 — V. Ovey, C./ White, R., op. cit. (nota 48), pag. 143. Nella sua sentenza 15 luglio 1982, causa Eckle/Germania, Serie A, n. 51 (1983) 5 EHRR 1, punto 73, la Corte europea dei diritti dell'uomo definisce la nozione di «accusa penale» come segue: «"Charge", for the purposes of Article 6 par. 1 (art. 6-1), may be defined as "the official notification given to an individual by the competent authority of an allegation that he has committed a criminal offence». Di conseguenza, l'ambito di tutela dell'art. 6, n. 1, della CEDU concerne l'intero procedimento penale, inclusi il procedimento d'impugnazione e la condanna: «*As regards the end of the "time", in criminal matters the period governed by Article 6 par. 1 covers the whole of the proceedings in issue, including appeal proceedings*» (punto 76).

— Principio della presunzione di innocenza

58. A mio parere, anche per quanto attiene alla prima questione pregiudiziale è d'uopo rinviare al principio sancito dall'art. 6, n. 2, della CEDU, secondo cui ogni persona accusata di un reato si presume innocente fino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente accertata. L'art. 48 della Carta dei diritti fondamentali sancisce analogamente che ogni imputato è considerato innocente fino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente provata. Il principio della presunzione di innocenza è riconosciuto come il frutto del principio dello Stato di diritto in tutti gli ordinamenti giuridici degli Stati membri dell'Unione europea.

59. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo chiarisce il principio della presunzione di innocenza. Ne emerge che questo principio si presenta con sfumature differenti. Ciononostante, ai fini della presente causa sono individuabili le seguenti caratteristiche rilevanti.

60. Il principio della presunzione di innocenza interviene solo a favore di una persona accusata di un atto perseguibile a norma di legge [51]. Esso impone allo Stato di trattare l'accusato come se non avesse commesso reati fino a quando lo Stato, nella persona delle autorità che esercitano l'azione penale, abbia prodotto prove sufficienti che convincano un giudice indipendente e imparziale della sua colpevolezza. Di norma il pubblico ministero deve provare la colpevolezza dell'accusato al di là di ogni dubbio. Secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo l'onere della prova spetta al pubblico ministero e l'accusato deve avere il beneficio di qualsiasi dubbio che sussista [52].

61. Inoltre, nessun giudice o pubblico ufficiale può dichiarare che l'accusato si è reso responsabile di un reato prima che sia stato chiamato a giudizio e condannato. La presunzione di innocenza è infranta qualora con le esternazioni di un pubblico ufficiale riguardo a una persona accusata di un reato vengano fatte affermazioni sulla colpevolezza di tale persona, senza che essa sia stata provata conformemente alle disposizioni di legge e senza che la persona abbia potuto

51 — X/Repubblica federale di Germania, n. 4483/70 — Il ricorso è stato dichiarato inammissibile.

52 — Sentenza 6 dicembre 1988, Barberà, Messegué e Jabardo/Spagna, Serie A, n. 146 (1989), punto 77.

esercitare i suoi diritti della difesa [53]. Se vengono rilasciate dichiarazioni pubbliche su fatti inerenti un procedimento penale, si impone una certa riservatezza [54].

62. Questa giurisprudenza si fonda, da un lato, sul convincimento giuridico secondo cui solo il procedimento penale può condurre alla dichiarazione formale di responsabilità penale e, di conseguenza, nessun'altra autorità statale può dichiarare la colpevolezza di un imputato. Dall'altro lato, essa tiene conto della circostanza che un sospetto espresso pubblicamente da parte di autorità statali può incidere negativamente sulla posizione giuridica dell'individuo. Pertanto essa mira a tutelare un sospettato da condanne premature [55].

63. A mio avviso, una dichiarazione sulla rilevanza penale di un atto compiuto dal debitore, rilasciata da parte delle autorità doganali nell'ambito di un'azione di recupero a posteriori ancor prima della pronuncia di una sentenza penale passata in giudicato, comporta il rischio di un'illegittima condanna prematura e censura pubblica del debitore. Certo il debitore dei dazi sarebbe libero di impugnare l'avviso di accertamento doganale emesso dalle autorità con un

53 — Nella sentenza 25 marzo 1983, Minelli/Svizzera, Serie A, n. 62 (1983), punto 38, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha statuito sulla portata della presunzione di innocenza nel senso che la decisione giurisdizionale che ponga fine a un procedimento per scadenza dei termini di prescrizione costituisce una violazione dell'art. 6, n. 2, della CEDU quando lascia supporre che il giudice ritenesse colpevole l'accusato. Nel caso specifico si trattava di una norma di diritto processuale che poneva a carico dell'accusato l'onere delle spese se era prevedibile che questi sarebbe rimasto soccombente. La Corte ha dichiarato che la motivazione fornita dal giudice svizzero conteneva, nonostante la cauta scelta delle parole («in all probability», «very probably»), osservazioni incompatibili con l'art. 6, n. 2, della CEDU. La sentenza 10 febbraio 1995, Allenet de Ribemont/Francia, Serie A, n. 308 (1995), punti 37 e 41, riguardava le dichiarazioni di ufficiali di alto rango della polizia e del Ministero degli Affari interni francese sull'accusa di istigazione all'omicidio a carico di Ribemont nell'ambito di una conferenza stampa tenutasi mentre era in corso il procedimento penale. La Corte ha considerato queste esternazioni come una chiara dichiarazione di colpevolezza di Ribemont da parte di autorità statali, atta ad influenzare l'opinione pubblica e ad anticipare una condanna da parte dell'organo giudiziario competente. La sentenza 10 ottobre 2000, Daktaras/Lituania, ricorso individuale n. 42095/98, punto 41, concerneva le dichiarazioni di un pubblico ministero nell'ambito di un procedimento istruttorio in base alle quali si poteva ritenere che la colpevolezza dell'accusato fosse già stata provata. La Corte ha innanzi tutto ricordato che il principio della presunzione di innocenza può essere infranto anche da un pubblico ministero che deve decidere sull'archiviazione di un procedimento istruttorio. Di fatto la Corte ha poi ritenuto inopportuna l'espressione «provata», pur non rilevando, alla luce delle circostanze particolari in cui era stata utilizzata l'espressione, una violazione dell'art. 6, n. 2, della CEDU. Nella sentenza 8 aprile 2005, A. L./Germania, ricorso individuale n. 72758/01, punto 31, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha rinviato alle sue osservazioni nella sentenza Daktaras, rammentando che «la presunzione di innocenza consacrata dall'art. 6, n. 2, figura tra gli elementi del processo penale equo richiesto dall'art. 6, n. 1. Essa viene disconosciuta se un'esternazione di un pubblico ufficiale concernente un imputato allude alla sua colpevolezza senza che sia stata pronunciata una condanna nei suoi confronti ai sensi di legge. In assenza di una constatazione formale, è sufficiente anche che per qualche motivo si possa supporre che il pubblico ufficiale consideri l'interessato colpevole».

54 — La sentenza 26 marzo 2002, Butkevičius/Lituania, ricorso individuale n. 48297/99, punti 51-54, riguardava le dichiarazioni del Procuratore generale e del presidente del Parlamento della Lituania alla conferenza dopo l'arresto dell'ex ministro della Difesa Butkevičius sospettato di corruzione. La Corte europea dei diritti dell'uomo ha considerato queste dichiarazioni di esponenti pubblici atte a indurre l'opinione pubblica a ritenere l'accusato colpevole prima ancora della sua condanna passata in giudicato. Per questo motivo ha riconosciuto una violazione dell'art. 6, n. 2, della CEDU.

55 — Frowein, J., in «Zur Bedeutung der Unschuldsvermutung in Art. 6 Abs. 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention», *Recht als Prozess und Gefüge: Festschrift für Hans Huber zum 80. Geburtstag*, Berna 1981, pagg. 554-556, commenta la decisione della Commissione dei diritti dell'uomo sul ricorso Petra Krause contro Svizzera, in cui si contestava una dichiarazione rilasciata in televisione dal Ministro della Giustizia svizzero, in violazione dell'art. 6, n. 2, della CEDU. In tale circostanza la sig.ra Petra Krause, all'epoca agli arresti, era stata definita quale autrice di atti dinamitardi. La Commissione ha dichiarato l'applicabilità dell'art. 6, n. 2, della CEDU con la motivazione che questa disposizione sancisce il principio fondamentale secondo cui nessuno può essere definito dalle autorità colpevole di un atto punibile senza una pronuncia di un giudice in tal senso. L'autore, rinviando alle osservazioni della Commissione per i diritti dell'uomo, osserva che la pesante formulazione di sospetti può avere conseguenze rilevanti. In particolare potrebbe incidere sul procedimento giudiziario se originata da una campagna stampa o se vi sono rischi di influenzare il giudice.

ricorso dinanzi al giudice amministrativo e, quindi, di difendersi dall'accusa indiretta della punibilità del suo comportamento; non si può tuttavia pretendere che l'interessato ricorra a una possibilità di tutela giuridica diversa da quella garantitagli con il processo penale. Piuttosto lo Stato membro è tenuto ad adempiere gli obblighi assistenziali impostigli dalla CEDU [56] e dal diritto comunitario. Una competenza interpretativa a favore delle autorità doganali, come sostenuta dal governo portoghese e dalla Commissione, non può quindi essere considerata compatibile con la giurisprudenza Minelli, Ribemont, Daktaras e Butkevičius [57] della Corte europea dei diritti dell'uomo sul principio della presunzione di innocenza. La conseguente limitazione dei diritti fondamentali per il debitore dei dazi non può neppure essere giustificata da un eventuale interesse della Comunità a un recupero a posteriori di dazi non riscossi, presumibilmente, a causa di una violazione del diritto comunitario.

c) Conclusione

64. Da tutte le considerazioni che precedono emerge che la nozione giuridica di «atto passibile di un'azione giudiziaria repressiva», anche tenuto conto dei diritti comunitari fondamentali, va intesa come rinvio al diritto processuale penale nazionale. Di conseguenza, soltanto una sentenza passata in giudicato resa da un giudice penale nazionale è atta a produrre un effetto interpretativo per l'applicazione del diritto al recupero a posteriori della Comunità.

2. Sulla seconda questione pregiudiziale

65. Dalle mie osservazioni sulla prima questione pregiudiziale emerge già che una decisione del pubblico ministero non può sostituire un giudizio definitivo da parte di un giudice. Occorre poi osservare che, da un lato, in molti Stati membri dell'Unione europea il pubblico ministero è inquadrato, sotto il profilo organizzativo e funzionale, nell'ambito del potere esecutivo o, comun-

56 — Haase, K., op. cit. (nota 45), pag. 92, ricorda che la Corte europea dei diritti dell'uomo ha riconosciuto, nel caso di pubblicazioni nei media che contenessero una condanna prematura, un certo obbligo di tutela da parte degli Stati aderenti alla Convenzione ai sensi dell'art. 6, n. 1, della CEDU, in base al quale gli Stati devono intervenire attivamente con provvedimenti positivi affinché la stampa resti entro i limiti della necessaria obiettività nel riportare notizie riguardanti procedimenti penali pendenti.

57 — V. nota 55.

que, è strettamente legato ad esso [58] e, dall'altro, al giudice penale viene assegnata, dal punto di vista del diritto processuale, una competenza a pronunciarsi in ultima istanza nel senso che il procedimento penale termina non appena la sentenza penale è passata in giudicato. La colpevolezza risulta dunque legalmente provata solo con una sentenza di un giudice passata in giudicato [59]. Questa conclusione collima del resto con la valutazione del governo portoghese, secondo cui l'unica possibilità di accertarsi dell'effettivo compimento di un «atto passibile di un'azione giudiziaria repressiva» sarebbe quella di attendere la conclusione del procedimento penale [60]. Di conseguenza, nell'interesse della certezza del diritto, ci si deve fondare unicamente su questo atto di sovranità e non sull'accusa formulata dal pubblico ministero.

3. Sulla terza questione pregiudiziale

66. Il principio della presunzione di innocenza, quale emerge dall'art. 6, n. 2, della CEDU e dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, esige che il pubblico ministero provi la colpevolezza dell'accusato al di là di ogni dubbio [61]. Il principio in dubio pro reo [62], che secondo l'opinione prevalente discende anch'esso da questa disposizione, trova applicazione nell'ambito della pronuncia della sentenza giurisdizionale. Di conseguenza, esso costituisce un'espressione particolare del principio della presunzione di innocenza.

58 — In numerosi ordinamenti giuridici nazionali il pubblico ministero si assume la responsabilità esclusiva dello svolgimento del procedimento penale e dispone, di conseguenza, di un diritto di accusa esclusivo. Egli ha il compito di avviare il procedimento istruttorio e di formulare l'accusa di reato dinanzi a un giudice. A questo riguardo non agisce né per propria discrezionalità (principio di opportunità) né per obbligo imposto dalla legge (principio di legittimità). Il problema principale in relazione al pubblico ministero riguarda la questione se vi siano le condizioni per l'adempimento dei compiti incombentigli senza ingerenze politiche che potrebbero pregiudicare il suo obbligo di imparzialità. A questo proposito viene additata come problematica la circostanza che il pubblico ministero sia spesso in stretta connessione con il potere esecutivo, quando non vi è assoggettato [v., in merito, «Conference of the Chief Justices of the Supreme Courts and Attorney-Generals of the Countries of the European Union», op. cit. (nota 32), pagg. 484 e seg.]. V., per quanto attiene all'autonomia e all'istituto ufficiale del «Ministério Público» portoghese, Pereira, R., «O domínio do inquérito pelo Ministério Público», in *Jornadas de direito processual penal e direitos fundamentais (Organizadas pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e pelo Conselho Distrital de Lisboa da Ordem dos Advogados, com a colaboração do Goethe Institut)*, Coimbra 2004, pagg. 128-130. De Figueiredo Dias, J., op. cit. (nota 47), pagg. 362-368, ritiene che, in mancanza di una competenza giurisdizionale, il «Ministério Público» portoghese non possa rientrare nella categoria del potere giudiziario. Secondo la costituzione portoghese, una competenza giurisdizionale è prerogativa esclusiva dei tribunali. Tuttavia, grazie alla sua relativa autonomia, il pubblico ministero costituisce una connessione tra potere esecutivo e potere giudiziario.

59 — V. anche Meyer-Ladewig, J., in *Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten — Handkommentar*, Baden-Baden 2003, Art. 6, punto 85, secondo cui la colpevolezza viene legalmente provata con una sentenza giudiziaria passata in giudicato.

60 — V. punti 55 e seg. delle osservazioni scritte del governo portoghese.

61 — Sentenza Barberà, Messegué e Jabardo/Spagna, citata supra alla nota 52, punto 77.

62 — Bacigalupo, E., op. cit. (nota 46), pag. 145, osserva che, secondo la teoria dei diritti fondamentali e dell'odierno diritto procedurale, il principio in dubio pro reo viene considerato una componente essenziale del diritto fondamentale al rispetto della presunzione di innocenza. Ogni volta che il principio della presunzione di innocenza non deriva direttamente dal diritto nazionale, la dottrina rinvierebbe all'art. 6, n. 2, della CEDU, disposizione che, per consenso generale, imporrebbe anche il rispetto del principio in dubio pro reo. Per analogia, v. anche Marques da Silva, G., *Curso de processo penal*, volume 2, Lisbona 1993, pagg. 92 e seg., che ricava il principio in dubio pro reo dalla presunzione di innocenza. Walter, T., in «Die Beweislast im Strafprozess», *Juristenzeitung*, 2006, pag. 344, fa invece discendere il principio in dubio pro reo dal principio dello Stato di diritto e motiva la sua tesi rinviando all'ambito di tutela differente del principio del dubbio e della presunzione di innocenza. Così, quest'ultima avrebbe portata più ampia, in quanto interverrebbe anche se il giudice non ha mai avuto il benché minimo dubbio, perché l'accusato è considerato non colpevole fino alla pronuncia della sentenza. Peraltro, il principio del dubbio avrebbe portata più ampia della presunzione di innocenza se riguarda anche circostanze rilevanti soltanto per il diritto procedurale, per esempio la data in cui è stato commesso il reato come condizione per la prescrizione.

67. A differenza che per il pubblico ministero, per il giudice penale questo principio non si riferisce alle prove, ma è una norma per la decisione. Il principio non dice al giudice quando deve nutrire dubbi, ma solo come decidere in caso di dubbio. Qualora in un procedimento penale non si accerti con la necessaria sicurezza se un accusato abbia commesso un determinato reato, occorre considerare a suo favore l'innocenza [63]. Il diritto processuale penale tiene conto di questa circostanza nel senso che, per la condanna dell'accusato, ci si attende in linea di principio dal giudice la certezza della colpevolezza di costui al di là di ogni ragionevole dubbio, tenuto conto che i precisi requisiti del convincimento del giudice dipendono dal diritto processuale penale nazionale e, pertanto, possono variare da uno Stato membro all'altro [64]. Il principio in dubio pro reo conferisce all'accusato il diritto di essere trattato come se fosse stata provata la sua innocenza [65]. Pertanto, dal punto di vista del procedimento penale e della tutela dei diritti fondamentali, non si configura alcuna differenza qualitativa tra un'assoluzione per mancanza di prove e un'assoluzione derivante dall'accertamento dell'innocenza dell'accusato [66].

68. Il rinvio al diritto processuale penale nazionale operato dall'art. 3 del regolamento n. 1697/79 instaura per la Comunità un vincolo a tali principi procedurali, di modo che, per quanto attiene all'applicazione del principio in dubio pro reo, non vi possono essere altre normative applicabili al rapporto tra le autorità nazionali preposte all'attuazione del regolamento e il debitore di dazi. Di conseguenza, un debitore assolto da un giudice penale per mancanza di prove non può ricevere un trattamento peggiore, sotto il profilo giuridico, di quello che sarebbe riservato a un debitore la cui innocenza è dimostrata al di là di ogni dubbio.

4. Sulla quarta questione pregiudiziale

69. Con la quarta questione pregiudiziale il giudice del rinvio chiede alla Corte, da un lato, quali siano le conseguenze nell'ipotesi

63 — De Figueiredo Dias, J., op. cit. (nota 47), pag. 213; Tome Garcia, J. A., *Derecho procesal penal* (a cura di Andrés de la Oliva Santos e a.), Madrid 1993, pag. 453.

64 — Sentenza 27 settembre 1990, Windisch/Austria, ricorso individuale n. 12489/86, punto 25.

65 — Walter, T., op. cit. (nota 62), pagg. 348 e segg., osserva che il principio in dubio pro reo impone in linea generale di pronunciarsi a favore dell'accusato. La decisione dipende dall'oggetto dei dubbi in questione. Tenuto conto degli impedimenti processuali e delle condizioni procedurali nel procedimento istruttorio e di primo grado, questa decisione favorevole si concretizza sempre nell'archiviazione del procedimento.

66 — De Figueiredo Dias, J., op. cit. (nota 47), spiega che un'assoluzione per mancanza di prove nel diritto processuale penale non costituirebbe una decisione sfavorevole per l'accusato, nel caso in cui l'accusa sia formulata dal pubblico ministero (pag. 212). Secondo l'autore, l'esistenza di dubbi ragionevoli in relazione alla forza persuasiva delle prove esibite farebbe sì che si verifichino gli stessi effetti giuridici prodotti nel caso della dichiarazione di innocenza dell'accusato al di là di ogni dubbio (pag. 215).

in cui il pubblico ministero non formuli accuse contro il debitore ritenendo di non avere indizi di un atto perseguibile a norma di legge. Dall'altro lato, esso chiede alla Corte di chiarire se una decisione siffatta osti all'avvio di un'azione di recupero di dazi non riscossi.

70. Per quanto riguarda tale questione, ricordo che, secondo costante giurisprudenza, il procedimento pregiudiziale ex art. 234 CE costituisce uno strumento di cooperazione tra la Corte e i giudici nazionali, per mezzo del quale la prima fornisce ai secondi gli elementi d'interpretazione del diritto comunitario necessari per risolvere le controversie dinanzi ad essi pendenti [67].

71. Nell'ambito di tale cooperazione, spetta esclusivamente al giudice nazionale cui è stata sottoposta la controversia e che deve assumersi la responsabilità dell'emananda decisione giurisdizionale valutare, alla luce delle particolari circostanze di ciascuna causa, sia la necessità di una pronuncia pregiudiziale per essere in grado di pronunciare la propria sentenza sia la rilevanza delle questioni che sottopone alla Corte. Di conseguenza, se le questioni sollevate dal giudice nazionale vertono sull'interpretazione del diritto comunitario, la Corte, in via di principio, è tenuta a statuire [68].

72. Tuttavia, la Corte ha parimenti affermato che, in ipotesi eccezionali, le spetta esaminare le condizioni in cui è adita dal giudice nazionale al fine di verificare la propria competenza. Il rifiuto di statuire su una questione pregiudiziale sollevata da un giudice nazionale è possibile solo qualora risulti manifestamente che l'interpretazione del diritto comunitario richiesta non ha alcuna relazione con l'effettività o con l'oggetto della causa principale, qualora il problema sia di natura ipotetica oppure qualora la Corte non disponga degli elementi di fatto o di diritto necessari per fornire una soluzione utile alle questioni che le vengono sottoposte [69].

73. Infatti, lo spirito di collaborazione che deve presiedere allo svolgimento del procedimento pregiudiziale implica che il giudice nazionale, dal canto suo, tenga presente la funzione di cui la Corte è investita, che è quella di contribuire all'amministrazione della giustizia negli Stati membri e non di esprimere pareri su questioni generali o ipotetiche [70].

74. Nella parte in cui la questione pregiudiziale si riferisce agli eventuali effetti giuridici sull'azione di recupero a posteriori derivanti

67 — V., in particolare, sentenze 16 luglio 1992, causa C-83/91, Meilicke (Racc. pag. I-4871, punto 22), e 5 febbraio 2004, causa C-380/01, Schneider (Racc. pag. I-1389, punto 20).

68 — Sentenza Schneider, citata alla nota 67, punto 21 e giurisprudenza ivi citata.

69 — V., in particolare, sentenze 16 dicembre 1981, causa 244/80, Foglia/Novello (Racc. pag. 3045, punto 18); 15 giugno 1995, cause riunite da C-422/93 a C-424/93, Zabala Erasun e a. (Racc. pag. I-1567, punto 29); 12 marzo 1998, causa C-314/96, Djabali (Racc. pag. I-1149, punto 19) e Schneider, citata alla nota 67, punto 22. V., da ultimo, le conclusioni presentate dall'avvocato generale Tizzano il 18 gennaio 2005 nella causa C-165/03, Längst, (Racc. I-5640, paragrafo 45), e sentenza 30 giugno 2005 pronunciata nella medesima causa (Racc. pag. I-5637, punti 30-35).

70 — Sentenza Schneider, citata alla nota 67, punto 23.

da una rinuncia del pubblico ministero ad avviare un'azione pubblica, ritengo che si debba negare la necessità di formulare una domanda in tal senso ai fini della decisione nell'ambito del procedimento principale, per mancanza di nesso. Sia dall'ordinanza di rinvio sia dalle memorie depositate presso la Corte dal governo portoghese e dalla Z. F. Zefeser emerge con evidenza che il pubblico ministero, a seguito della sua istruttoria penale per sospetto di contrabbando, falsificazione di documenti, truffa e associazione a delinquere, ha formulato l'accusa a carico degli amministratori della Z.F. Zefeser dinanzi a un giudice nazionale competente in materia civile e penale, il Tribunal Judicial de Setúbal, che li ha assolti con sentenza 10 gennaio 2001. Di conseguenza, non si è mai posta la questione di un'archiviazione del procedimento penale né quella di un mancato rinvio a giudizio da parte del pubblico ministero.

75. Ne deriva che la quarta questione, dato il suo carattere meramente ipotetico, non è determinante ai fini della decisione della controversia pendente dinanzi al giudice del rinvio, e pertanto la Corte non deve pronunciarsi in merito a essa.

5. Sulla quinta questione pregiudiziale

76. Per contro, la quinta questione pregiudiziale presenta un nesso effettivo con la causa principale in quanto dalle osservazioni della Z.F. Zefeser si ricava che il Tribunal Judicial de Setúbal ha accertato d'ufficio la prescrizione dell'azione penale per i reati di contrabbando e falsificazione di documenti di cui erano stati accusati gli amministratori di tale impresa.

77. Il rinvio al diritto penale nazionale operato all'art. 3 del regolamento n. 1697/79 fa sì che anche la prescrizione dell'azione penale debba necessariamente configurarsi in conformità del diritto nazionale. Come già osservato per la prima questione pregiudiziale, nell'ambito dell'applicazione del diritto comunitario le autorità doganali sono vincolate dal principio di effettività nel senso della lealtà comunitaria a norma dell'art. 10, primo comma, CE. A questo principio si associa l'obbligo, in forza dell'art. 10, secondo comma, CE, di astenersi da qualsiasi misura che rischi di compromettere la realizzazione degli scopi del Trattato.

78. L'intenzione espressa dal legislatore comunitario all'art. 3 del regolamento n. 1697/79 che il diritto comunitario attinga al diritto penale nazionale sarebbe vanificata se le autorità doganali potessero, nonostante la scadenza del normale termine di prescrizione di tre anni, avviare un procedimento giurisdizionale amministrativo per la riscossione delle imposizioni non percepite invocando presunti reati per i quali un giudice ha accertato la prescrizione dell'azione penale.

79. L'archiviazione di un procedimento penale per intervenuta prescrizione dell'azione penale non si fonda su una valutazione della sanzionabilità di un determinato comportamento sulla base del diritto penale sostanziale, bensì deriva dalla presenza di un impedimento procedurale. La prescrizione dell'azione penale tiene conto della volontà del legislatore di perseguire i reati soltanto entro un lasso di tempo definito ai fini della certezza del diritto.

80. Conseguentemente, la volontà del legislatore dev'essere rispettata anche nel settore del diritto doganale. Qualora un atto perseguibile a norma di legge venga considerato prescritto in base alla valutazione del giudice penale competente, ad un giudice amministrativo, che deve pronunciarsi sulla legittimità di un avviso di accertamento doganale, non è concesso presupporre, con effetti per il diritto doganale, l'esistenza di un «atto passibile di un'azione giudiziaria repressiva» ai sensi dell'art. 3 del regolamento n. 1697/79.

81. Perciò l'archiviazione di un procedimento penale disposta da un giudice per intervenuta prescrizione dell'azione penale osta all'avvio di un'azione di recupero delle imposizioni non riscosse, se l'azione viene avviata dopo la scadenza del normale termine di prescrizione di tre anni ai sensi dell'art. 3 del regolamento n. 1697/79. Al contrario, se il termine per la prescrizione dell'azione penale è più breve del normale termine di prescrizione di tre anni, è possibile avviare la relativa procedura di recupero.

82. Nella fattispecie, alla luce degli atti, emerge che la prescrizione dell'azione penale è stata accertata dal giudice e il normale termine di prescrizione di tre anni è scaduto. È quindi escluso che si possa avviare un'azione per la riscossione delle imposizioni non percepite.

VII — Conclusione

83. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di risolvere le questioni pregiudiziali deferitele dal Supremo Tribunal Administrativo come segue:

1. Nell'ambito di un'azione volta al recupero a posteriori di dazi non riscossi, le autorità doganali, per accertare se si è in presenza di un «atto passibile di

un'azione giudiziaria repressiva» ai sensi dell'art. 3 del regolamento (CEE) del Consiglio 24 luglio 1979, n. 1697, devono fondarsi sul giudizio del competente giudice penale.

2. La condizione di cui all'art. 3 del regolamento n. 1697/79 è soddisfatta solo in presenza della condanna passata in giudicato del debitore nel procedimento penale relativo.

3. Non si configura un «atto passibile di un'azione giudiziaria repressiva» ai sensi dell'art. 3 del regolamento n. 1697/79 se il giudice ha assolto il debitore applicando il principio in dubio pro reo.

4. A causa del suo carattere ipotetico, la quarta questione pregiudiziale non va risolta.

5. L'archiviazione di un procedimento penale da parte dell'autorità giudiziaria per intervenuta prescrizione dell'azione penale fa sì che non si possa avviare un'azione di recupero delle imposizioni non percepite dopo la scadenza del normale termine di prescrizione di tre anni ai sensi dell'art. 3 del regolamento n. 1697/79, se l'azione di recupero a posteriori è motivata dal fatto che il debitore ha commesso un atto per il quale è stata dichiarata da un giudice la prescrizione dell'azione penale. Se il termine di prescrizione dell'azione penale è più breve del termine normale di prescrizione di tre anni, è possibile avviare la relativa azione per il recupero delle imposizioni non percepite.