SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)
23 marzo 2000 *

Nei procedimenti riuniti C-310/98 e C-406/98,

aventi ad oggetto talune domande di pronuncia pregiudiziale proposte alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CE (divenuto art. 234 CE), dal Bundesfinanzhof (Germania), nelle cause dinanzi ad esso pendenti tra

Hauptzollamt Neubrandenburg

e

Leszęk Labis, agente sotto la ragione commerciale «Przedsiebioţstwo Transportowo-Handlowe "Met-Trans"» (causa C-310/98),

Sagpol SC Transport Miedzynarodowy i Spedycja (causa C-406/98),

domande vertenti sull'interpretazione degli artt. 454 e 455 del regolamento (CEE) della Commissione 2 luglio 1993, n. 2454/93, che fissa talune disposizioni d'applicazione del regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio che istituisce il codice doganale comunitario (GU L 253, pag. 1),

* Lingua processuale: il tedesco.

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dai signori L. Sevón, presidente della Prima Sezione, facente funzione di presidente della Quinta Sezione, P.J.G. Kapteyn, P. Jann (relatore), H. Ragnemalm e M. Wathelet, giudici,

avvocato generale: J. Mischo
cancelliere: H.A. Rühl, amministratore principale

viste le osservazioni scritte presentate:

— per il signor Labis (causa C-310/98), dall'avv. P. Galuszka, del foro di Engelskirchen;

— per la Sagpol SC Transport Miedzynarodowy i Spedycja (causa C-406/98), dall'avv. M. Leis, del foro di Greifswald;

— per il governo francese (causa C-406/98), dalle signore K. Rispal-Bellanger, vice direttore presso la direzione affari giuridici del ministero degli Affari esteri, e C. Vasak, segretario aggiunto agli Affari esteri presso la stessa Direzione, in qualità di agenti;

— per il governo olandese (causa C-310/98), dal signor M. Fierstra, consigliere giuridico aggiunto presso il Ministero degli Affari esteri, in qualità di agente;

— per il governo finlandese (causa C-406/98), dalla signora T. Pynnä, consigliere giuridico presso il Ministero degli Affari esteri, in qualità di agente;

— per il governo svedese (cause C-310/98 e C-406/98), dal signor A. Kruse, departementsråd presso il ministero degli Affari esteri, in qualità di agente;

— per Commissione delle Comunità europee (cause C-310/98 e C-406/98), nella causa C-310/98, dal signor R. Tricot, membro del servizio giuridico, e dalla signora K. Schreyer, funzionario nazionale distaccato presso lo stesso servizio, e, nella causa C-406/98, dai signori R. B. Wainwright, consigliere giuridico principale, e J.C. Schieferer, membro del servizio giuridico, in qualità di agenti,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali del signor Labis, con l'avv. P. Galuszka, della Sagpol SC Transport Miedzynarodowy i Spedycja, con l'avv. M. Leis, del governo danese, rappresentato dal signor J. Molde, capodivisione presso il ministero degli Affari esteri, in qualità di agente, del governo francese, rappresentato dalla signora C. Vasak, del governo olandese, rappresentato dal signor M. Fierstra, del governo finlandese, rappresentato dalla signora T. Pynnä, del governo svedese, rappresentato dal signor A. Kruse, e della Commissione, rappresentata dai signori R. Tricot e J.C. Schieferer, all'udienza del 14 ottobre 1999,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 9 dicembre 1999,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ordinanze 7 luglio 1998 (causa C-310/98) e 6 ottobre 1998 (causa C-406/98), pervenute in cancelleria, rispettivamente, il 10 agosto ed il 16 novembre seguenti, il Bundesfinanzhof ha proposto a questa Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CE (divenuto art 234 CE), cinque questioni pregiudiziali relative all'interpretazione degli artt. 454 e 455 del regolamento (CEE) della Commissione 2 luglio 1993, n. 2454, che fissa talune disposizioni d'applicazione del regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio che istituisce il codice doganale comunitario (GU L 253, pag. 1).

2 Tali questioni pregiudiziali sono state sollevate nell'ambito di due controversie tra l'amministrazione doganale tedesca, lo Hauptzollamt del Nuovo Brandeburgo (in prosieguo: lo «Hauptzollamt»), e due corrieri polacchi, da un lato il signor Labis, agente sotto la ragione commerciale «Przedsiebiorstwo Transportowo-Handlowe "Met-Trans"» (in prosieguo: la «Met Trans») (causa C-310/98), e, dall'altra, la Sagpol SC Transport Miedzynarodowy i Spedycja (in prosieguo: la «Sagpol») (causa C-406/98), in merito alla riscossione dei dazi doganali all'importazione dovuti a seguito di infrazioni commesse nel corso di trasporti internazionali, effettuati con carnet TIR, di merci poste in regime comunitario di transito esterno.

Sfondo giuridico

3 La convenzione doganale relativa al trasporto internazionale di merci accompagnate da carnet TIR (in prosieguo: la «convenzione TIR») fatta a Ginevra il 14 novembre 1975 è stata approvata in nome della Comunità europea con il regolamento (CEE) del Consiglio 25 luglio 1978 n. 2112 (GU L 252, pag. 1).

4 L'operazione di transito esterno con carnet TIR è appurata regolarmente qualora le merci di cui trattasi vengano ripresentate all'ufficio d'uscita dal territorio della Comunità o all'ufficio di destinazione nel territorio della Comunità, vale a dire l'ufficio di destinazione, e tale ufficio ne avvisi l'ufficio di partenza, vale a dire l'ufficio d'ingresso nel territorio della Comunità.

5 L'art. 454, nn. 2 e 3, del regolamento n. 2454/93 dispone:

«2. Quando si accerti che durante o in occasione di un trasporto effettuato con un carnet TIR, o di un'operazione di transito effettuata con un carnet ATA, è stata commessa un'infrazione o un'irregolarità in un dato Stato membro, la riscossione dei dazi e delle altre imposizioni eventualmente esigibili è operata da tale Stato membro (...).

3. Qualora non sia possibile determinare il territorio in cui l'infrazione o l'irregolarità è stata commessa, si considera che essa sia stata commessa nello Stato membro in cui è stata accertata, a meno che, nel termine di cui all'articolo 455, paragrafo 1, non venga fornita la prova, ritenuta sufficiente dall'autorità doganale, della regolarità dell'operazione ovvero del luogo in cui l'infrazione o l'irregolarità è stata effettivamente commessa.

Se, in mancanza di tale prova, detta infrazione o irregolarità è da considerarsi commessa nello Stato membro in cui è stata accertata, i dazi e le altre imposizioni inerenti alle merci in causa vengono riscossi da tale Stato membro conformemente alle disposizioni comunitarie o nazionali.

Se, successivamente, è possibile determinare lo Stato membro in cui la suddetta infrazione o irregolarità è stata commessa, i dazi e le altre imposizioni - salvo quelli già riscossi, conformemente al secondo comma, a titolo di risorse proprie della Comunità - a cui le merci sono soggette in tale Stato membro gli sono rimborsati dallo Stato membro che aveva inizialmente proceduto alla loro riscossione. In tal caso, l'eventuale eccedenza è rimborsata alla persona che aveva inizialmente pagato le imposizioni.

Se l'importo dei dazi e delle altre imposizioni inizialmente riscossi e restituiti dallo Stato membro che aveva proceduto alla loro riscossione è inferiore all'importo dei dazi e delle altre imposizioni esigibili nello Stato membro in cui l'infrazione o l'irregolarità è stata effettivamente commessa, questo Stato membro procede alla riscossione della differenza, conformemente alle disposizioni comunitarie o nazionali.

(...)».

6 Ai sensi dell'art. 455 del regolamento n. 2454/93:

«1. Quando si accerti un'infrazione o un'irregolarità commessa nel corso o in occasione di un trasporto effettuato con un carnet TIR o di un'operazione di transito effettuata con un carnet ATA, l'autorità doganale provvede ad informare di ciò il titolare del carnet TIR o del carnet ATA e l'associazione garante nei termini previsti, secondo i casi, all'articolo 11, paragrafo 1 della convenzione TIR o all'articolo 6, paragrafo 4 della convenzione ATA.

2. La prova della regolarità dell'operazione effettuata con un carnet TIR o con un carnet ATA, ai sensi dell'articolo 454, paragrafo 3, primo comma, deve essere

fornita nel termine previsto, secondo i casi, all'articolo 11, paragrafo 2, della convenzione TIR o all'articolo 7, paragrafi 1 e 2, della convenzione ATA.

3. Tale prova può essere fornita, con soddisfazione dall'autorità doganale:

a) esibendo un documento, autenticato dall'autorità doganale, attestante che le merci di cui trattasi sono state presentate all'ufficio di destinazione. Il documento deve contenere l'identificazione di dette merci;

oppure

b) esibendo un documento doganale di immissione in consumo rilasciato in un paese terzo o la relativa copia o fotocopia; detta copia o fotocopia deve essere certificata conforme dall'organismo che ha vistato il documento originale o dai servizi ufficiali del paese terzo interessato o dai servizi ufficiali di uno Stato membro. Il documento deve contenere l'identificazione delle merci in causa;

oppure

c) per quanto riguarda la convenzione ATA, con i mezzi di prova di cui all'articolo 8 della medesima».

7 L'espressione «notamment» (in particolare) di cui alla versione francese dell'art. 455, n. 3, prima frase, del regolamento n. 2454/93 è stata soppressa in occasione di una modifica risultante dal regolamento (CE) della Commissione 18 dicembre 1996, n. 12/97 (GU L 9, pag. 1). Tuttavia, tale nuova versione non era in vigore alla data dei fatti della causa a qua.

8 Ai sensi dell'art. 11, nn. 1 e 2, della convenzione TIR:

«1. Se un carnet TIR non è stato scaricato o è stato scaricato con riserve, le autorità competenti possono esigere dall'associazione garante il pagamento delle somme di cui all'articolo 8, paragrafi 1 e 2 soltanto se entro un termine di un anno, a decorrere dall'accettazione del carnet TIR da parte delle autorità doganali, esse hanno notificato per iscritto all'associazione garante che il carnet non è stato scaricato o che è stato scaricato con riserve. Detta disposizione è applicabile anche allorché lo scarico è stato ottenuto abusivamente o fraudolentemente, ma in tal caso il termine per la notificazione è di due anni.

2. La richiesta di pagare le somme di cui all'articolo 8, paragrafi 1 e 2 dev'essere inviata all'associazione garante al più presto tre mesi e al più tardi due anni dopo, a contare dal giorno in cui l'associazione è stata informata che il carnet non è stato scaricato o che è stato scaricato con riserve, oppure che l'attestazione di scarico è stata ottenuta abusivamente o fraudolentemente. Tuttavia, trattandosi di casi deferiti ad un tribunale durante il succitato termine di due anni, la richiesta di pagamento dovrà essere notificata entro il termine di un anno, a decorrere dal giorno in cui la sentenza è passata in giudicato».

Le controversie nelle cause a quibus

9 Il 9 agosto 1994, la Met-Trans, quale titolare di un carnet TIR, ha fatto porre una partita di zucchero bianco proveniente dalla Polonia, e avente come destinazione il Portogallo, in regime comunitario di transito esterno presso un ufficio doganale tedesco, ufficio di partenza. Il termine per ripresentare le merci all'ufficio doganale di Oporto, ufficio di destinazione, è stato fissato al 16 agosto 1994.

10 In occasione di un successivo controllo del carnet TIR che gli era stato restituito munito della firma e del timbro di un ufficio doganale portoghese recante la data del 16 agosto 1994, lo Hauptzollamt ha constatato che tanto il timbro quanto la firma erano stati manifestamente falsificati. Secondo le informazioni fornite dalle autorità doganali portoghesi, la merce in realtà non era mai stata loro presentata.

11 Lo Hauptzollamt ha quindi informato la Met-Trans della mancata ripresentazione della merce trasportata all'ufficio di destinazione e le ha precisato che, non avendo potuto determinare il luogo dell'infrazione, si sarebbe presunto che quest'ultima fosse stata commessa in Germania, in applicazione dell'art. 454, nn. 2 e 3, del regolamento n. 2454/93, a meno che non potesse essere fornita la prova, entro un termine di tre mesi, vuoi della regolarità dell'operazione di transito, vuoi del luogo effettivo dell'infrazione.

12 La Met-Trans ha allora sostenuto che l'infrazione è stata commessa in Portogallo. A riprova, essa ha trasmesso allo Hauptzollamt, in particolare, una dichiarazione del proprio autista da cui risultava che le merci erano state scaricate nella zona franca del porto commerciale di Oporto e che una persona presentatasi come agente doganale aveva proceduto alle formalità doganali.

13 Considerando tali indicazioni insufficienti per fondare, con propria soddisfazione, la prova del luogo effettivo dell'infrazione e far cadere la presunzione

secondo cui l'infrazione era stata commessa in Germania, Stato membro nel quale essa era stata accertata, lo Hauptzollamt ha ritenuto di essere competente a procedere alla riscossione dei dazi all'importazione e di altre imposizioni. Ha dunque richiesto alla Met-Trans, quale debitore dell'obbligazione doganale, il pagamento di una somma pari a DEM 24 724,11. L'opposizione proposta dalla Met-Trans contro l'avviso di accertamento è stata respinta.

14 Il Finanzgericht del Meclemburgo-Pomerania occidentale, dinanzi al quale la Met-Trans aveva proposto ricorso, ha ritenuto che lo Hauptzollamt non fosse competente a procedere alla riscossione dei dazi e delle imposizioni controversi ed ha annullato l'avviso di accertamento. Lo Hauptzollamt ha presentato un ricorso per «Revision» contro tale decisione dinanzi al Bundesfinanzhof.

15 Il 2 giugno 1994, la Sagpol, in qualità di titolare di un carnet TIR, ha fatto porre in regime comunitario di transito esterno presso l'ufficio doganale tedesco di Pomellen, ufficio di partenza, una partita di burro proveniente dalla Polonia ed avente come destinazione la Spagna. Il termine di ripresentazione della merce all'ufficio doganale di Madrid, ufficio di destinazione, è stato fissato al 9 giugno 1994.

16 Non avendo ricevuto di rimando alcuna notizia da parte dell'ufficio di destinazione, lo Hauptzollamt gli ha inviato una richiesta di informazioni relative al luogo in cui si trovava la merce. Tale richiesta è rimasta senza risposta.

17 Con lettera del 23 dicembre 1994, lo Hauptzollamt ha informato la Sagpol che la merce non era stata ripresentata all'ufficio di destinazione e che non era possibile risalire al luogo in cui l'infrazione era stata commessa. Esso ha impartito alla

Sagpol un termine di tre mesi per provare vuoi la regolarità dell'operazione di transito, vuoi il luogo effettivo dell'infrazione, in assenza di che l'infrazione sarebbe stata considerata commessa in Germania.

18 Non avendo ottenuto la prova richiesta nel termine impartito, lo Hauptzollamt ha inviato alla Sagpol, il 18 maggio 1995, un avviso di accertamento dei dazi all'importazione e delle altre imposizioni per un importo di DEM 162 251,59.

19 L'8 agosto 1995, lo Hauptzollamt è stato informato dalle autorità doganali spagnole del fatto che era stato infine accertato che il timbro apposto sul carnet TIR era stato falsificato.

20 Nell'ambito della sua opposizione contro l'avviso di accertamento proposta dinanzi allo Hauptzollamt, la Sagpol, con lettera del 31 agosto 1995, ha prodotto la lettera di vettura recante un avviso di ricevimento apposto da un'impresa spagnola. Con lettera del 21 dicembre 1995, la Sagpol ha altresì fornito un'attestazione scritta dell'autista dell'autocarro che aveva effettuato il trasporto controverso, da cui risultava che la merce era stata effettivamente consegnata a Madrid. La Sagpol ha infine fatto valere che in Polonia era stato avviato un procedimento penale per contrabbando di merci, ma che tale procedimento non era a suo carico. L'opposizione della Sagpol è stata respinta dallo Hauptzollamt.

21 Su ricorso proposto dalla Sagpol, il Finanzgericht del Meclemburgo-Pomerania occidentale ha dichiarato che lo Hauptzollamt non era competente a procedere alla riscossione dei dazi e delle imposizioni di cui trattasi, dato che la Sagpol

aveva provato in modo soddisfacente, entro i termini, che il luogo effettivo dell'infrazione era situato a Madrid. Di conseguenza, esso ha annullato l'avviso di accertamento. Lo Hauptzollamt ha presentato un ricorso per «Revision» contro tale decisione dinanzi al Bundesfinanzhof.

22 Il Bundesfinanzhof ha deciso di sospendere il giudizio in ciascuna delle due cause e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

nella causa C-310/98:

«1) A quali requisiti debba rispondere la prova del luogo in cui è effettivamente avvenuta l'infrazione nel corso di un trasporto effettuato con un carnet TIR [art. 454, n. 3, primo comma, del regolamento (CEE) della Commissione 2 luglio 1993, n. 2454, GU L 253, pag. 1] per essere ritenuta sufficiente dalle autorità doganali. Se, ai fini di tale prova, siano sufficienti la dichiarazione del titolare del carnet e la testimonianza dell'autista del camion che ha effettuato il trasporto per conto del detto titolare del carnet, oppure se tale prova possa essere fornita solo mediante documenti dai quali risulti chiaramente che le competenti autorità dell'altro Stato membro hanno accertato che l'infrazione era stata commessa nel loro territorio.

2) Nell'ipotesi in cui la Corte ammettesse la possibilità di fornire la prova del luogo effettivo dell'infrazione a mezzo di dichiarazioni del titolare del carnet e della testimonianza dell'autista del camion che ha effettuato il trasporto, se l'art. 454, n. 3, commi terzo e quarto, del regolamento (CEE) n. 2454/93 debba essere interpretato nel senso che tali disposizioni sono applicabili anche nel caso in cui i dazi siano stati riscossi nello Stato membro in cui è stata accertata l'infrazione, benché sia stata fornita la prova sufficiente del fatto che il luogo effettivo dell'infrazione si trovava in un altro Stato membro».

Nella causa C-406/98:

«1) Se sia compatibile con l'art. 454, n. 3, primo comma, e con l'art. 455, n. 1, del regolamento (CEE) della Commissione 2 luglio 1993, n. 2454, che fissa talune disposizioni d'applicazione del regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio che istituisce il codice doganale comunitario (GU 1993, L 253, pag. 1), il fatto che, qualora non venga ripresentata merce posta in regime di transito esterno con carnet TIR, le autorità doganali dello Stato membro di partenza impartiscano al titolare del carnet un termine di decadenza di tre mesi per fornire la prova sufficiente del luogo in cui l'infrazione è stata effettivamente commessa, con la conseguenza che le prove presentate successivamente lasciano impregiudicata la competenza dello Stato membro di partenza per quanto riguarda la riscossione dei tributi.

In caso di soluzione negativa della questione di cui sopra, quale sia il termine entro il quale il titolare del carnet TIR può fornire la prova del luogo in cui l'infrazione è stata effettivamente commessa.

2) Nei limiti in cui dalla soluzione delle questioni sub 1) dovesse risultare che il titolare del carnet non ha rispettato il termine per fornire la prova del luogo in cui l'infrazione è stata effettivamente commessa,

a quali requisiti debba rispondere, per essere ritenuta sufficiente dall'autorità doganale, la prova del luogo in cui è effettivamente avvenuta l'infrazione nel corso del trasporto effettuato con carnet TIR [art. 454, n. 3, primo comma, del regolamento (CEE) n. 2454/93]. Se ai fini di tale prova siano sufficienti la dichiarazione del titolare del carnet e la testimonianza dell'autista del camion che ha effettuato il trasporto per conto del detto titolare del carnet, oppure se tale prova possa essere fornita solo mediante documenti dai quali risulti chiaramente che le competenti autorità dell'altro Stato membro hanno accertato che l'infrazione era stata commessa nel loro territorio.

3) Nell'ipotesi in cui la Corte di giustizia dovesse considerare come fornita tempestivamente la prova del luogo effettivo dell'infrazione e ritenere che la prova del luogo in cui l'infrazione è stata effettivamente commessa possa essere fornita nel modo sopra descritto,

se l'art. 454, n. 3, commi terzo e quarto, del regolamento n. 2454/93 debba essere interpretato nel senso che esso sia applicabile anche nel caso in cui i dazi e le altre imposizioni siano stati riscossi nello Stato membro in cui l'infrazione è stata accertata, benché, entro il termine a tal fine impartito ai sensi dell'art. 454, n. 3, primo comma, e dell'art. 455, n. 1, del regolamento n. 2454/93, sia stata fornita la prova sufficiente che il luogo in cui l'infrazione è stata effettivamente commessa si trovava in un altro Stato membro».

23 Con ordinanza del presidente della Corte 30 aprile 1999, le due cause sono state riunite ai fini della trattazione orale e della sentenza.

Sulla prima questione nella causa C-310/98 e sulla seconda questione nella causa C-406/98

24 Con la sua prima questione nella causa C-310/98 e la seconda questione nella causa C-406/98, questioni aventi lo stesso oggetto, il giudice a quo chiede in sostanza se l'art. 454, n. 3, primo comma, del regolamento n. 2454/93 debba essere interpretato nel senso che la prova del luogo in cui l'infrazione o l'irregolarità è stata commessa, prova richiesta dalle autorità doganali dello Stato membro in cui la detta infrazione o irregolarità è stata accertata, possa essere fornita solo mediante la produzione di documenti scritti che dimostrino che le autorità competenti di un altro Stato membro hanno accertato che l'infrazione o l'irregolarità è stata effettivamente commessa sul loro territorio.

25 Secondo la Met-Trans, la Sagpol ed i governi danese e svedese, la soluzione della questione risulta dalla lettera stessa dell'art. 454, n. 3, primo comma, del regolamento n. 2454/93. Infatti, tale disposizione non riguarderebbe alcun mezzo di prova particolare, di modo che tutti i mezzi di prova classici, ivi compresa la prova testimoniale, sarebbero ammessi. Un'interpretazione restrittiva che limiti i mezzi di prova ammissibili alla produzione di documenti ufficiali sarebbe quindi in contrasto con il regolamento n. 2454/93. Per quanto riguarda i dettagli del regime probatorio nonché l'efficacia probatoria richiesta, occorrerebbe rifarsi ai diritti processuali nazionali che, in assenza di una regolamentazione comunitaria più esplicita in materia, troverebbero piena applicazione.

26 I governi francese, olandese e finlandese, come la Commissione, condividono invece sostanzialmente l'opinione del giudice a quo, secondo cui sarebbe auspicabile che la prova del luogo effettivo dell'infrazione o dell'irregolarità fosse fondata in modo obiettivo, vale a dire mediante documenti scritti da cui risulti chiaramente che le autorità competenti di un altro Stato membro hanno accertato che l'infrazione o l'irregolarità è stata effettivamente commessa sul loro territorio. Più in particolare, non sarebbe affidabile la testimonianza di una persona che possa vedersi contestata una partecipazione all'irregolarità. Il ricorso a tali mezzi di prova rischierebbe inoltre di avere spesso la conseguenza che il diritto di riscuotere i tributi si troverebbe prescritto prima che sia risolto il problema dell'autorità competente per esercitarlo. Sarebbe così compromessa la finalità del regolamento n. 2454/93, che consiste nel garantire la riscossione delle risorse proprie della Comunità nonché di talune risorse dello Stato membro in cui le merci sono state illegalmente messe in circolazione.

27 Per giunta, si imporrebbe un'analogia tra gli artt. 454, n. 3, primo comma, e 455, n. 3, del regolamento n. 2454/93. In seguito alla modifica introdotta nel 1997 dal regolamento n. 12/97, tale ultima disposizione limiterebbe i mezzi di prova ammissibili, per un problema analogo a quello disciplinato dall'art. 454 del regolamento n. 2454/93, vale a dire la regolarità dell'operazione effettuata con un carnet TIR, alla produzione di documenti stilati dalle autorità doganali.

28 Al riguardo, occorre constatare che dalla lettera dell'art. 454, n. 3, primo comma, del regolamento n. 2454/93, risulta che, a differenza di quanto previsto dall'art. 455, n. 3, dello stesso regolamento, nella sua versione risultante dal regolamento n. 12/97, la prova del luogo in cui l'infrazione è stata commessa non è limitata a taluni mezzi di prova.

29 Ne discende che, in assenza di una regolamentazione comunitaria della nozione di prova, tutti i mezzi di prova consentiti dai diritti processuali degli Stati membri in procedure analoghe sono, in linea di principio, ammissibili.

30 Di conseguenza, in una fattispecie come quella oggetto della causa principale, spetta alle autorità nazionali determinare, in base ai principi del loro diritto nazionale applicabili in materia di prova, se, nel caso concreto loro sottoposto, e alla luce dell'insieme delle circostanze, la prova del luogo in cui l'infrazione o l'irregolarità è stata commessa sia stata prodotta con loro soddisfazione, ad esempio se una testimonianza debba o no essere ammessa e vedersi riconoscere efficacia probatoria. In particolare, spetta a loro valutare l'affidabilità di un teste che ha partecipato al trasporto viziato dall'irregolarità di cui trattasi.

31 Una diversa valutazione non può essere dedotta dalla redazione dell'art. 455, n. 3, del regolamento n. 2454/93, nella sua versione risultante dal regolamento n. 12/97. Infatti, come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi 96-101 delle sue conclusioni, tale disposizione riguarda una situazione differente, vale a dire la prova dell'infrazione o dell'irregolarità in quanto tale. Se il legislatore comunitario ha limitato, a partire dal 1997, i mezzi di prova ammissibili in materia di accertamento della regolarità dell'operazione di transito, non se ne può dedurre che lo stesso abbia voluto fare, implicitamente, in materia di accertamento del luogo dell'infrazione o dell'irregolarità.

32 Quali che siano le ragioni che potrebbero essere fatte valere per esigere una prova obiettiva del luogo dell'infrazione, come quelle addotte dai governi francese, olandese e finlandese, nonché dalla Commissione, non spetta alla Corte sostituirsi al legislatore comunitario ed interpretare una disposizione contro il suo contenuto espresso. Spetta alla Commissione presentare proposte per procedere a modifiche legislative utili a tal fine.

33 Occorre quindi risolvere la prima questione nella causa C-310/98 e la seconda questione nella causa C-406/98 dichiarando che l'art. 454, n. 3, primo comma, del regolamento n. 2454/93 dev'essere interpretato nel senso che la prova del luogo in cui l'infrazione o l'irregolarità è stata commessa, prova richiesta dalle autorità doganali dello Stato membro in cui detta violazione o irregolarità è stata accertata, non deve essere fornita esclusivamente mediante la produzione di documenti scritti da cui risulti che le autorità competenti di un altro Stato membro hanno accertato che l'infrazione o l'irregolarità è stata effettivamente commessa sul loro territorio.

Sulla seconda questione nella causa C-310/98 e sulla terza questione nella causa C-406/98

34 Con la sua seconda questione nella causa C-310/98 e la sua terza nella causa C-406/98, il giudice a quo chiede sostanzialmente se l'art. 454, n. 3, commi terzo e quarto, del regolamento n. 2454/93, debba essere interpretato nel senso che il meccanismo di compensazione da esso previsto si applica anche nel caso in cui i dazi e le altre imposizioni siano stati riscossi dallo Stato membro in cui

l'infrazione è stata accertata, quando invece sia stato provato in modo soddisfacente che il luogo effettivo dell'infrazione si trovava in un altro Stato membro.

35 La Met-Trans e la Sagpol sostengono che, dalle disposizioni di cui si tratta, risulta chiaramente che il meccanismo di compensazione da esse instaurato riguarda solo il caso di una riscossione effettuata da uno Stato membro inizialmente competente in forza della presunzione di competenza prevista all'art. 454, n. 3, primo comma, del regolamento n. 2454/93, prima che, alla luce di ulteriori accertamenti di fatto, venga identificato lo Stato membro in cui l'infrazione è stata commessa, e non il caso di una riscossione illegale in quanto effettuata da uno Stato membro incompetente sin dall'inizio. Nel secondo caso, le autorità che hanno commesso l'errore dovrebbero restituire le somme indebitamente riscosse, mentre quelle dello Stato membro del luogo effettivo dell'infrazione potrebbero procedere alla riscossione dei dazi e delle altre imposizioni, senza che il meccanismo di compensazione sia esperibile al riguardo.

36 I governi danese, francese, olandese e finlandese, come la Commissione, ritengono, dal canto loro, che occorra applicare il meccanismo di compensazione anche in un caso come quello considerato dal giudice a quo, in cui l'incompetenza delle autorità doganali che hanno proceduto alla riscossione dei dazi e delle altre imposizioni risulta solo dal riconoscimento a posteriori del carattere sufficiente della prova inizialmente fornita. Se il meccanismo di compensazione non fosse ammesso, esisterebbe un grave rischio di prescrizione dei dazi in tutti i casi in cui il carattere sufficiente della prova fornita fosse riconosciuto solo tardivamente.

37 Al riguardo, si deve constatare che il sistema di compensazione previsto all'art. 454, n. 3, commi terzo e quarto, del regolamento n. 2454/93, instaura un meccanismo di semplificazione amministrativa e di riscossione dei dazi e delle altre imposizioni nel caso in cui un'incertezza circa il luogo in cui sono state commesse irregolarità o infrazioni alle disposizioni doganali rischi di provocare una perdita totale delle somme dovute. A tal fine, è previsto che, ove lo Stato membro sul cui territorio è stata commessa l'infrazione non possa essere determinato con certezza, una presunzione di competenza valga provvisoria-

mente a favore dello Stato membro sul cui territorio l'infrazione o l'irregolarità è stata accertata. Qualora, successivamente, venga stabilita la competenza del primo Stato, la presunzione sancita a favore del secondo Stato decade ed interviene un meccanismo di compensazione tra i due Stati membri, il che permette di evitare che il primo Stato, per ragioni di prescrizione, non possa più riscuotere i dazi e le altre imposizioni.

38 Questo meccanismo risponde pertanto all'idea, da un lato, che gli Stati membri formano, nei confronti dei Paesi terzi interessati da un'operazione effettuata in regime comunitario di transito esterno, un solo territorio doganale, e, dall'altro, che il problema della determinazione dello Stato membro competente a riscuotere i dazi doganali è un problema interno alla Comunità, di modo che un cambiamento dello Stato membro competente non incide sul fatto che il debitore dell'obbligazione doganale deve versare tali dazi.

39 Se il meccanismo di compensazione opera qualora uno Stato membro abbia proceduto alla riscossione mentre non era competente al riguardo alla luce della regola di principio sancita all'art. 454, n. 2, del regolamento n. 2454/93, in quanto non era lo Stato in cui si trova il luogo dell'infrazione, successivamente determinato, esso deve anche operare nella circostanza, sostanzialmente non dissimile, in cui lo Stato membro che ha proceduto alla riscossione non era competente in forza della stessa regola di principio ma inizialmente non ha considerato sufficienti, a torto, gli elementi di prova prodotti per accertare il luogo dell'infrazione.

40 Ne discende che si deve risolvere la seconda questione sollevata nella causa C-310/98 e la terza questione sollevata nella causa C-406/98, dichiarando che l'art. 454, n. 3, commi terzo e quarto, del regolamento n. 2454/93, dev'essere interpretato nel senso che il meccanismo di compensazione da esso previsto si applica anche nel caso in cui i dazi e le altre imposizioni siano stati riscossi dallo Stato membro in cui l'infrazione è stata accertata, mentre sia stato provato in modo soddisfacente che il luogo effettivo dell'infrazione si trovava in un altro Stato membro.

Sulla prima questione nella causa C-406/98

41 Con la sua prima questione nella causa C-406/98, il giudice a quo chiede in sostanza se gli artt. 454, n. 3, primo comma, e 455, n. 1, del regolamento n. 2454/93 debbano essere interpretati nel senso che le autorità doganali dello Stato membro in cui l'infrazione o l'irregolarità è stata accertata hanno il diritto di impartire al titolare del carnet TIR un termine di decadenza di tre mesi per produrre una prova soddisfacente del luogo effettivo dell'infrazione o dell'irregolarità, di modo che gli elementi di prova prodotti dopo la scadenza di tale termine non inficiano più la competenza del detto Stato membro relativamente alla riscossione dei dazi e delle imposizioni. In caso di risposta negativa, il giudice a quo chiede quale sia la durata del termine impartito dall'art. 454, n. 3, primo comma, del regolamento n. 2454/93 per determinare il luogo in cui l'infrazione o l'irregolarità è stata commessa.

42 Secondo la Sagpol, dalla lettera delle disposizioni di cui trattasi risulta che il termine entro il quale il titolare del carnet TIR può apportare la prova del luogo dell'infrazione dev'essere di un anno e non di tre mesi. Infatti, l'art. 454, n. 3, primo comma, del regolamento n. 2454/93 farebbe rinvio, quanto alla durata del termine impartito per fornire la prova richiesta, all'art. 455, n. 1, dello stesso regolamento, il quale, a sua volta, rinvierebbe, inequivocabilmente, all'art. 11, n. 1, della convenzione TIR, nel quale il solo termine menzionato sarebbe un termine di un anno. Oltre ad essere quindi contra legem, un termine di decadenza di tre mesi renderebbe impossibile, in pratica, la prova del luogo in cui è stata commessa l'infrazione.

43 I governi danese, francese e finlandese, come la Commissione, fanno tuttavia valere che le disposizioni in causa sono oscure e che esiste una lacuna o una negligenza giuridica, dato che il termine prescritto all'art. 11, n. 1, della convenzione TIR, al quale si rinvia, decorre nei confronti delle autorità doganali e non del titolare del carnet TIR e che, inoltre, il dies a quo di tale termine è l'accettazione del carnet TIR da parte delle autorità doganali, che rappresenta un fatto senza alcun rapporto con il verificarsi di un'infrazione o di un'irregolarità. Tali governi e la Commissione fanno valere che la lacuna giuridica esistente allo

stato attuale delle norme è stata colmata con un accordo amministrativo tra gli Stati membri, che ha fissato a tre mesi il termine per fornire la prova del luogo in cui l'infrazione o l'irregolarità è stata commessa. Il contenuto di tale accordo corrisponderebbe d'altronde alle disposizioni degli artt. 378 e 379 del regolamento n. 2454/93, che disciplinano il regime del transito comunitario esterno, nonché al principio dell'effetto utile delle norme di diritto comunitario in generale, in quanto un termine più ampio rappresenterebbe un ostacolo alla riscossione dei dazi doganali per ragioni di prescrizione.

44 Al riguardo, basti constatare che l'art. 454, n. 3, primo comma, del regolamento n. 2454/93 rinvia inequivocabilmente, per quanto attiene alla durata del termine controverso, all'art. 455, n. 1, dello stesso regolamento. Tale ultima disposizione rinvia a sua volta, per quanto attiene alla durata del termine da essa previsto, all'art. 11, n. 1, della convenzione TIR. Un solo termine è menzionato all'art. 11, n. 1, della convenzione TIR: si tratta di un termine di un anno.

45 Pertanto, non può essere rilevata alcuna lacuna giuridica. In particolare, risulta chiaramente dalle disposizioni citate che il rinvio evidenziato si limita alla sola durata del termine, senza tener conto delle circostanze considerate dalle diverse disposizioni.

46 Se è vero, come esposto dall'avvocato generale ai paragrafi 31-42 delle sue conclusioni, che, raffrontando gli artt. 454 e 455 del regolamento n. 2454/93, taluni elementi consentono di presumere che il legislatore abbia voluto disciplinare la situazione del termine in modo diverso, tali presunzioni non bastano a fondare un'interpretazione nel senso raccomandato dai governi danese, francese e finlandese, nonché dalla Commissione. Anche ammettendo che un termine di tre mesi sia più vantaggioso per l'amministrazione doganale, una simile interpretazione si discosterebbe troppo dalla lettera della disposizione controversa che, tramite rinvii espliciti e chiari, accorda ai singoli un termine di un anno per comprovare il luogo dell'infrazione o dell'irregolarità.

47 Ove si verifichi che la normativa in materia sia poco coerente ed inadeguata ai bisogni di controllo e di lotta alle frodi, spetta al legislatore comunitario intervenire al riguardo ed adottare i provvedimenti appropriati.

48 D'altronde, nei limiti in cui la lettera della legge prevede un termine di un anno, non può derogarsi a tale disciplina con un accordo amministrativo tra Stati membri che preveda un termine più breve, privo di valore legale.

49 Si deve quindi risolvere la prima questione sollevata nella causa C-406/98 dichiarando che gli artt. 454, n. 3, primo comma, e 455, n. 1, del regolamento n. 2454/93 devono essere interpretati nel senso che le autorità doganali dello Stato membro in cui l'infrazione o l'irregolarità è stata accertata non possono impartire al titolare del carnet TIR un termine di decadenza di tre mesi per fornire una prova soddisfacente del luogo effettivo dell'infrazione o dell'irregolarità. Il termine impartito dall'art. 454, n. 3, primo comma, del regolamento n. 2454/93, per fornire la prova del luogo in cui l'infrazione o l'irregolarità è stata commessa è di un anno.

Sulle spese

50 Le spese sostenute dai governi danese, francese, olandese, finlandese e svedese, nonché dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti della causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Quinta Sezione)

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dal Bundesfinanzhof, con ordinanze 7 luglio 1998 (causa C-310/98) e 6 ottobre 1998 (causa C-406/98), dichiara:

1) L'art. 454, n. 3, primo comma, del regolamento (CEE) della Commissione 2 luglio 1993, n. 2454, che fissa talune disposizioni d'applicazione del regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio che istituisce il codice doganale comunitario, deve essere interpretato nel senso che la prova del luogo in cui l'infrazione o l'irregolarità è stata commessa, prova richiesta dalle autorità doganali dello Stato membro in cui detta infrazione o irregolarità è stata accertata, non deve essere fornita esclusivamente mediante la produzione di documenti scritti da cui risulti che le autorità competenti di un altro Stato membro hanno accertato che l'infrazione o l'irregolarità è stata effettivamente commessa sul loro territorio.

2) L'art. 454, n. 3, commi terzo e quarto, del regolamento n. 2454/93, dev'essere interpretato nel senso che il meccanismo di compensazione da esso previsto si applica anche nel caso in cui i dazi e le altre imposizioni siano stati riscossi dallo Stato membro in cui l'infrazione è stata accertata, mentre sia stato provato in modo soddisfacente che il luogo effettivo dell'infrazione si trovava in un altro Stato membro.

3) Gli artt. 454, n. 3, primo comma, e 455, n. 1, del regolamento n. 2454/93 devono essere interpretati nel senso che le autorità doganali dello Stato membro in cui l'infrazione o l'irregolarità è stata accertata non possono imporre al titolare del carnet TIR un termine di decadenza di tre mesi per fornire una prova soddisfacente del luogo effettivo dell'infrazione o dell'irregolarità. Il termine impartito dall'art. 454, n. 3, primo comma, del regolamento n. 2454/93, per fornire la prova del luogo in cui l'infrazione o l'irregolarità è stata commessa è di un anno.

Sevón Kapteyn Jann

Ragnemalm Wathelet

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 23 marzo 2000.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Quinta Sezione

D.A.O. Edward