Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
presentate l'11 febbraio 2021 [1]

Causa C-39/20

Staatssecretaris van Financiën
contro
Jumbocarry Trading GmbH

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dallo Hoge Raad der Nederlanden (Corte suprema dei Paesi Bassi)]

«Procedimento pregiudiziale – Termine di notifica di obbligazioni doganali – Sospensione del termine di notifica – Prescrizione dell'obbligazione doganale – Applicazione nel tempo della disposizione che disciplina le cause di sospensione – Principio della certezza del diritto – Principio del legittimo affidamento»

1. Nel 1992 il legislatore comunitario ha deciso di riunire in un unico testo le disposizioni del diritto doganale fino ad allora disperse. Il risultato si è concretizzato nel regolamento (CEE) n. 2913/92, che ha istituito il «codice doganale comunitario» (in prosieguo: il «CDC») [2].

2. Il CDC ha subito successive modifiche, fino alla sua abrogazione ad opera del regolamento (UE) n. 952/2013 [3], che ha istituito il «codice doganale dell'Unione» (in prosieguo: il «CDU»).

3. Ai sensi dell'articolo 288 del CDU, alcune delle sue disposizioni sono applicabili a decorrere dal 30 ottobre 2013, mentre altre lo sono soltanto dal 1º maggio 2016 [4]. Tra queste ultime rientrano gli articoli 103 e 124 del CDU, relativi, rispettivamente, alla sospensione del termine di notifica dell'obbligazione doganale e all'estinzione di quest'ultima.

4. Lo Hoge Raad der Nederlanden (Corte suprema dei Paesi Bassi) chiede alla Corte di giustizia di pronunciarsi in via pregiudiziale sull'interpretazione degli articoli 103, paragrafo 3, parte iniziale e lettera b), e 124, paragrafo 1, parte iniziale e lettera a), del CDU.

1 Lingua originale: lo spagnolo.

2 Regolamento del Consiglio, del 12 ottobre 1992, che istituisce un codice doganale comunitario (GU 1992, L 302, pag. 1).

3 Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 ottobre 2013, che istituisce il codice doganale dell'Unione (GU 2013, L 269, pag. 1; rettifica in GU 2013, L 287, pag. 90).

4 Conformemente al suo articolo 287, il CDU è entrato in vigore il 30 ottobre 2013, ossia il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella GU del 10 ottobre 2013. L'articolo 288 precisa quali articoli si applicano a decorrere dal 30 ottobre 2013 e quali a decorrere dal 1º maggio 2016.

5. Con le sue questioni, il giudice del rinvio chiede, in sintesi, se una disposizione del CDU potesse sospendere il termine di prescrizione di un'obbligazione doganale mentre esso era ancora in corso, ritardando in tal modo, oltre alla data di estinzione dell'obbligazione a norma del CDC, la data in cui le autorità doganali potevano notificarla (e riscuoterla).

I. Diritto dell'Unione

A. Codice doganale comunitario (CDC)

6. L'articolo 221, paragrafi 1, 3 e 4, prevede quanto segue:

«1. L'importo dei dazi deve essere comunicato al debitore secondo modalità appropriate, non appena sia stat[a] contabilizzat[a l'obbligazione doganale].

(...)

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

4. Qualora l'obbligazione doganale sorga a seguito di un atto che era nel momento in cui è stato commesso perseguibile penalmente, la comunicazione al debitore può essere effettuata, alle condizioni previste dalle disposizioni vigenti, dopo la scadenza del termine di cui al paragrafo 3».

B. Codice doganale dell'Unione (CDU)

7. L'articolo 22, paragrafo 6, così recita:

«6. Prima di prendere una decisione che abbia conseguenze sfavorevoli per il richiedente, le autorità doganali comunicano le motivazioni su cui intendono basare la decisione al richiedente, cui è data la possibilità di esprimere il proprio punto di vista entro un dato termine a decorrere dalla data in cui il richiedente riceve la comunicazione o si ritiene l'abbia ricevuta. Dopo la scadenza di detto termine, la decisione è notificata nella debita forma al richiedente».

8. L'articolo 29 stabilisce quanto segue:

«Fatta eccezione per i casi in cui un'autorità doganale agisce in qualità di autorità giudiziaria, l'articolo 22, paragrafi 4, 5, 6 e 7, l'articolo 23, paragrafo 3, e gli articoli 26, 27 e 28 si applicano anche alle decisioni adottate dalle autorità doganali senza preventiva richiesta della persona interessata».

9. L'articolo 103, paragrafo 1 e paragrafo 3, parte iniziale e lettera b), così dispone:

«1. Nessuna obbligazione doganale può essere notificata al debitore dopo la scadenza di un termine di tre anni dalla data in cui è sorta l'obbligazione doganale.

(…)

3. I termini di cui ai paragrafi 1 e 2 sono sospesi qualora:

(...)

b) le autorità doganali comunichino al debitore, ai sensi dell'articolo 22, paragrafo 6, le motivazioni in base alle quali intendono notificare l'obbligazione doganale; tale sospensione si applica a decorrere dalla data di tale comunicazione fino allo scadere del periodo in cui il debitore ha la possibilità di esprimere il proprio punto di vista».

10. A tenore dell'articolo 124, paragrafo 1, parte iniziale e lettera a):

«1. Fatte salve le disposizioni vigenti relative alla mancata riscossione dell'importo del dazio all'importazione o all'esportazione corrispondente a un'obbligazione doganale in caso di insolvibilità del debitore constatata per via giudiziaria, l'obbligazione doganale all'importazione o all'esportazione si estingue:

a) se non è più possibile notificare al debitore l'obbligazione doganale conformemente all'articolo 103».

11. L'articolo 288 così prevede:

«1. Gli
articoli 2, 7, 8, 10, 11, 17, 20, 21, 24, 25, 31, 32, 36, 37, 40, 41, 50, 52, 54, 58, 62, 63, 65, 66, 68, 75, 76, 88, 99, 100, 106, 107, 115, 122, 123, 126, 131, 132, 138, 142, 143, 151, 152, 156, 157, 160, 161, 164, 165, 168, 169, 175, 176, 178, 180, 181, 183, 184, 186, 187, 193, 196, 200, 206, 207, 209, 212, 213, 216, 217, 221, 222, 224, 225, 231, 232, 235, 236, 239, 253, 265, 266, 268, 273, 276, 279, 280, 281, 283, 284, 285 e 286 si applicano a decorrere da[l] 30 ottobre 2013.

2. Gli articoli diversi da quelli di cui al paragrafo 1 si applicano a decorrere dal 1º maggio 2016».

C. Regolamento delegato (UE) 2015/2446 [5]

12. L'articolo 8, paragrafo 1, così recita:

«1. Il termine entro il quale il richiedente può esprimere il suo punto di vista prima che venga adottata una decisione che potrebbe arrecargli conseguenze negative è fissato a 30 giorni».

II. Fatti, procedimento e questioni pregiudiziali

13. La Jumbocarry Trading GmbH (in prosieguo: la «Jumbocarry») è una società con sede in Germania. Il 4 luglio 2013, essa presentava nei Paesi Bassi le dichiarazioni per l'immissione in libera pratica di una partita di articoli in porcellana. Nelle dichiarazioni indicava il Bangladesh come paese di origine degli articoli, motivo per cui veniva loro applicata un'aliquota preferenziale di dazi doganali pari allo zero per cento.

[5] Regolamento delegato della Commissione, del 28 luglio 2015, che integra il regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio in relazione alle modalità che specificano alcune disposizioni del codice doganale dell'Unione (GU 2015, L 343, pag. 1; in prosieguo: il «CDUD»).

14. Il 1º giugno 2016, ritenendo che il certificato di origine delle merci fosse falso, l'Inspecteur van de Belastingdienst (Ispettore dell'Amministrazione tributaria, Paesi Bassi; in prosieguo; l'«Inspecteur») comunicava per iscritto alla Jumbocarry che intendeva recuperare a posteriori i dazi doganali secondo l'aliquota ordinaria del 12%. Nella stessa lettera le offriva l'opportunità di far conoscere la propria posizione al riguardo entro 30 giorni.

15. Il 18 luglio 2016, l'Amministrazione notificava alla Jumbocarry un avviso di pagamento dell'obbligazione doganale.

16. La Jumbocarry proponeva ricorso contro tale decisione dinanzi al rechtbank Noord-Holland (Tribunale dell'Olanda settentrionale, Paesi Bassi), il quale si pronunciava in suo favore sulla base del rilievo secondo cui l'obbligazione doganale era già estinta, essendo trascorsi tre anni dal momento in cui era sorta (il 4 luglio 2013).

17. L'Inspecteur impugnava la sentenza di primo grado dinanzi al gerechtshof Amsterdam (Corte d'appello di Amsterdam, Paesi Bassi), il quale ne respingeva il ricorso con sentenza del 27 febbraio 2018.

18. Lo Staatssecretaris van Financiën (Segretario di Stato alle Finanze, Paesi Bassi) ha proposto ricorso per cassazione dinanzi allo Hoge Raad der Nederlanden (Corte Suprema dei Paesi Bassi), il quale, nutrendo dubbi sugli effetti nel tempo di talune norme del CDU, ha sottoposto alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se gli articoli 103, paragrafo 3, parte iniziale e lettera b), e 124, paragrafo 1, parte iniziale e lettera a), del regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 ottobre 2013, che istituisce il codice doganale dell'Unione, siano applicabili ad un'obbligazione doganale sorta prima del 1º maggio 2016 e il cui termine di prescrizione in quella data non è ancora scaduto.

2) In caso di risposta affermativa alla prima questione, se i principi della certezza del diritto o del legittimo affidamento ostino a siffatta applicazione».

III. Procedimento dinanzi alla Corte di giustizia

19. La domanda di pronuncia pregiudiziale è pervenuta alla cancelleria della Corte il 27 gennaio 2020.

20. Hanno presentato osservazioni scritte la Jumbocarry, il governo dei Paesi Bassi, la Commissione, il Consiglio e il Parlamento.

21. La Corte ha posto alle parti e agli intervenienti nel procedimento pregiudiziale alcuni quesiti per risposta scritta [6], riguardanti:

– l'eventuale incidenza sulla controversia in esame degli insegnamenti scaturiti dalla sentenza della Corte del 5 dicembre 2017, M.A.S. e M.B., in particolare dal punto 42 [7];

[6] Hanno risposto il governo dei Paesi Bassi, la Commissione, il Consiglio e il Parlamento (non lo ha fatto, invece, la Jumbocarry).

[7] Causa C-42/17, EU:C:2017:936; in prosieguo: la «sentenza Taricco II». Poiché il punto 42 di detta sentenza contiene uno specifico richiamo alla «sentenza Taricco, punto 57 e [alla] giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo citata a tale punto», il quesito della Corte si estendeva, implicitamente, alle ripercussioni sul presente procedimento della sentenza dell'8 settembre 2015, Taricco e a. [(C-105/14, EU:C:2015:555; in prosieguo: la «sentenza Taricco I»].

– la qualificazione dell'obbligazione doganale controversa come sorta da un atto che nel momento in cui è stato commesso era perseguibile penalmente, in riferimento alla sentenza del 19 ottobre 2017, A [8] (punti da 54 a 62);

– l'analogia tra la comunicazione prevista all'articolo 22, paragrafo 6, in combinato disposto con l'articolo 29 del CDU, e quella di cui all'articolo 221, paragrafo 3, del CDC, che, secondo la sentenza del 10 luglio 2019, CEVA Freight Holland [9] (punti 43, 45, 46 e 48), interrompe il termine di prescrizione di tre anni.

IV. Analisi

A. Precisazioni preliminari

22. Prima di affrontare la risposta allo Hoge Raad der Nederlanden (Corte suprema dei Paesi Bassi), formulerò alcune precisazioni sui quesiti posti dalla Corte alle parti e agli intervenienti nel procedimento pregiudiziale.

23. Tali quesiti della Corte non mettono in dubbio i fatti descritti nella decisione di rinvio [10]. Al contrario, dandoli per presupposti, consentono di offrire al giudice del rinvio una prospettiva del diritto dell'Unione che non coincide esattamente con quella da esso esaminata.

24. Nulla impedisce alla Corte di fornire al giudice nazionale indicazioni, basate sugli atti e sulle osservazioni sottopostele, riguardo ad elementi non trattati nella domanda di pronuncia pregiudiziale, se lo ritiene opportuno ai fini di una migliore collaborazione con il giudice del rinvio.

1. Qualificazione dell'atto dal quale sorge l'obbligazione doganale e sue conseguenze sul termine di prescrizione

25. A tenore dell'articolo 221, paragrafo 4, del CDC, «[q]ualora l'obbligazione doganale sorga a seguito di un atto che era nel momento in cui è stato commesso perseguibile penalmente, la comunicazione al debitore può essere effettuata, alle condizioni previste dalle disposizioni vigenti, dopo la scadenza del termine [di tre anni dalla nascita dell'obbligazione]».

26. Anche se tale disposizione o altri paragrafi del medesimo articolo 221 del CDC non utilizzavano il termine *prescrizione*, la Corte ha ritenuto che il termine di tre anni ivi menzionato fosse propriamente un termine di prescrizione dell'obbligazione doganale [11].

[8] C-522/16, EU:C:2017:778; in prosieguo: la «sentenza A».

[9] C-249/18, EU:C:2019:587; in prosieguo: la «sentenza CEVA».

[10] Come la Corte ha rammentato nella sentenza del 2 aprile 2020, Coty Germany (C-567/18, EU:C:2020:267), punto 22, «[p]oiché il giudice del rinvio è il solo competente ad accertare e valutare i fatti della controversia di cui è investito, la Corte deve, in linea di principio, limitare il proprio esame agli elementi di valutazione che il giudice del rinvio ha deciso di sottoporle e attenersi alla situazione che tale giudice ritenga accertata».

[11] In realtà, è prescritta «l'azione per la riscossione del debito doganale (…) il che equivale alla prescrizione del debito stesso», secondo la sentenza del 23 febbraio 2006, Molenbergnatie (C-201/04; EU:C:2006:136; in prosieguo: la «sentenza Molenbergnatie», punto 42).

27. Così, «secondo costante giurisprudenza, l'art[icolo] 221, n. 3, prima frase, del [CDC] introduce *una regola di prescrizione* in base alla quale la comunicazione dell'importo dei dazi all'importazione o all'esportazione da pagare non può più essere effettuata dopo la scadenza del termine di tre anni a decorrere dalla data in cui è sorta l'obbligazione doganale» [12].

28. Pertanto, conformemente al succitato articolo 221, paragrafo 4, del CDC, il *termine di prescrizione* dell'obbligazione doganale stabilito da detto codice non era limitato a tre anni quando l'obbligazione «sorge[va] a seguito di un atto che era nel momento in cui [era] stato commesso perseguibile penalmente».

29. Così ha ritenuto la Corte in una causa nella quale le merci erano state immesse in libera pratica illegalmente, dopo una dichiarazione doganale basata su dati erronei [13].

30. Secondo la Corte, sebbene l'immissione in libera pratica sia uno dei fatti generatori dell'obbligazione doganale all'importazione elencati all'articolo 201 del CDC, «tale considerazione non può comportare che siffatta obbligazione non "[sia] sorta", ai sensi dell'articolo 221, paragrafo 4, del codice doganale, da atti come quelli di cui trattasi nel procedimento principale» [14].

31. Pertanto, il termine previsto all'articolo 221, paragrafo 3, del CDC poteva superare i tre anni qualora i fatti all'origine dell'obbligazione doganale fossero perseguibili penalmente [15].

32. La medesima regola, con lievi variazioni, è contenuta nell'articolo 103, paragrafo 2, del CDU [16]. Ai sensi di tale disposizione, se l'obbligazione doganale sorge in seguito a un atto che nel momento in cui è stato commesso era perseguibile penalmente, il termine per notificarla può essere esteso fino a un minimo di cinque anni e a un massimo di dieci.

33. Pertanto, il giudice del rinvio potrebbe stabilire, sempre che le sue norme di procedura lo consentano [17], se, nel caso di specie, la situazione sia analoga a quella esaminata nella sentenza A.

34. Tutto sembra indicare che lo sia, dato che, secondo la decisione di rinvio, nella comunicazione alla Jumbocarry del 1º giugno 2016 l'Inspecteur esprimeva dubbi in ordine alla reale provenienza delle merci dichiarate e affermava la *falsità* [18] del certificato di origine.

[12] Sentenze del 17 giugno 2010, Agra (C-75/09, EU:C:2010:352, punto 30), che richiama la sentenza Molenbergnatie, punto 39, e del 16 luglio 2009, Snauwaert e a. (C-124/08 e C-125/08, EU:C:2009:469, punto 28). Il corsivo è mio.

[13] Sentenza A. In tale causa, una società con sede in Germania aveva effettuato varie dichiarazioni per l'immissione in libera pratica nei Paesi Bassi di prodotti provenienti dal Brasile e dall'Argentina. Le autorità doganali dei Paesi Bassi ritenevano che fosse stata creata una catena di operazioni tra vari operatori mediante la quale «il prezzo iniziale dei prodotti (...), acquistati presso fornitori indipendenti sudamericani, veniva artificialmente aumentato al momento delle operazioni successive, sicché il prezzo all'importazione cif dei prodotti di cui trattasi era superiore al prezzo limite, al fine di evitare il pagamento dei dazi addizionali di cui ai regolamenti (...)» (punto 24). La Corte ha considerato che, «nei limiti in cui il fatto di aver fornito dati erronei sia all'origine della mancata riscossione totale o parziale di siffatti dazi addizionali, si deve ritenere che tale obbligazione doganale "sia sorta", ai sensi dell'articolo 221, paragrafo 4, del codice doganale, dalla comunicazione di siffatti dati» (punto 57).

[14] Ibidem, punto 58.

[15] Ibidem, punto 61.

[16] Articolo 103, paragrafo 2: «[q]uando l'obbligazione doganale sorge in seguito a un atto che nel momento in cui è stato commesso era perseguibile penalmente, il termine di tre anni di cui al paragrafo 1 è esteso a minimo cinque anni e massimo dieci anni conformemente al diritto nazionale».

[17] Il governo dei Paesi Bassi ha sostenuto, in risposta ai quesiti della Corte, che nell'ambito di un ricorso per cassazione non si può valutare se sussistano comportamenti penalmente perseguibili, qualora i giudici di primo grado e di appello non l'abbiano constatato.

[18] Punto 2.3 della decisione di rinvio. Nella sentenza A, punto 45, la Corte ha chiarito, in riferimento all'articolo 201 del CDC, che «[d]alla summenzionata disposizione risulta che dati che sono serviti da base per la stesura di una dichiarazione doganale devono essere considerati "erronei" (...) quando hanno determinato la mancata riscossione, totale o parziale, dei dazi all'importazione dovuti per legge».

35. Se il giudice del rinvio confermasse che l'atto da cui è sorta l'obbligazione doganale della Jumbocarry era perseguibile penalmente, tale obbligazione, sorta il 4 luglio 2013, non si sarebbe estinta, per prescrizione, né il 1º giugno 2016 (data della comunicazione dell'Inspecteur), né il 18 luglio 2016 (data dell'avviso di pagamento).

36. In tale contesto, non sarebbe necessario analizzare l'incidenza che, ai sensi del CDC o del CDU, hanno avuto gli atti che hanno sospeso, nel 2016, il termine triennale di prescrizione dell'obbligazione doganale. Tale termine di tre anni, ripeto, non sarebbe applicabile al caso di specie.

2. Comunicazione al debitore nel CDC

37. Ai sensi dell'articolo 221, paragrafi 1 e 3, del CDC, l'importo dei dazi doganali, calcolato dalle autorità doganali non appena disponevano degli elementi necessari [19], doveva essere comunicato al debitore secondo «modalità appropriate» ed entro un termine massimo di tre anni dalla nascita di detta obbligazione.

38. La Corte si è pronunciata su tale *comunicazione*, dichiarando, in riferimento alla sua forma e al suo contenuto, che «(...) spetta alle autorità nazionali competenti garantire una comunicazione che consenta al debitore del debito doganale di avere una esatta conoscenza dei suoi diritti» [20]. Non era invece necessario attenersi a norme di procedura specifiche [21].

39. Quanto ai suoi effetti, la Corte ha dichiarato che «la comunicazione al debitore (...) comporta, conformemente all'articolo 221, paragrafo 3, del [CDC], l'*interruzione* del termine di prescrizione» alla cui scadenza si estingue l'obbligazione doganale [22].

40. Le «comunicazioni» alle quali si riferiscono, da un lato, l'articolo 221, paragrafi 1 e 3, del CDC e, dall'altro, l'articolo 22, paragrafo 6, e l'articolo 103, paragrafo 3, lettera b), del CDU presentano punti di collegamento significativi. Essi non coincidono in tutti i loro elementi [23] ma, in talune circostanze, possono essere considerati atti amministrativi di contenuto equivalente, ove si adotti l'approccio utilizzato dalla Corte per interpretare il primo dei suddetti articoli.

41. Il CDC non prevedeva espressamente che le decisioni amministrative sfavorevoli agli interessi del debitore gli fossero rese note prima della loro adozione. Come ho già rilevato, esso si limitava a stabilire che l'Amministrazione doveva informare il debitore, secondo modalità appropriate, dell'importo dei dazi prima della scadenza del termine di tre anni dalla nascita dell'obbligazione doganale.

19 Articolo 217 del CDC. Se l'importo dei dazi dovuti coincideva con quello indicato nella dichiarazione in dogana, la comunicazione non era più necessaria, potendo essere sostituita dalla concessione dello svincolo delle merci da parte delle autorità doganali (v. articolo 221, paragrafo 2, del CDC).

20 Sentenza Molenbergnatie, punto 53. In quel caso occorreva stabilire se fosse ammissibile come comunicazione un documento che «(...) non fa alcun riferimento all'art. 221 del [CDC] o non menziona che si tratta di una comunicazione dell'importo dei dazi al debitore», secondo la formulazione della quarta questione sollevata dinanzi alla Corte dal giudice del rinvio, riprodotta al punto 24.

21 Ibidem, punti 53 e 54 e dispositivo 4.

22 Sentenza CEVA, punto 47. Il corsivo è mio.

23 Non si tratta quindi di un'equiparazione automatica o generalizzata: a tale proposito concordo con la risposta della Commissione ai quesiti della Corte (punti 15 e segg.). Ciò che propongo è un'analisi dell'equivalenza *nel caso concreto*, alla luce delle sue circostanze peculiari.

42. La Corte ha dichiarato, tuttavia, che la previa comunicazione era obbligatoria in vigenza del CDC [24], in quanto metteva il debitore in condizione di essere ascoltato e, al contempo, metteva «l'autorità competente in grado di tener conto di tutti gli elementi del caso» [25]. Ho già ricordato che tale comunicazione «interrompeva» il termine di prescrizione dell'obbligazione doganale [26].

43. Dal momento che il CDC non stabiliva espressamente l'obbligo di previa comunicazione al debitore, esso non contemplava neppure altri aspetti ad esso correlati, quali i mezzi per presentare le osservazioni o il termine per depositarle. Tali aspetti competevano al diritto nazionale, nel rispetto dei principi di effettività e di equivalenza.

44. Il CDU disciplina, espressamente, la comunicazione al debitore affinché possa presentare osservazioni a tutela dei suoi interessi [27]. In linea con la giurisprudenza della Corte relativa al CDC (e, in un certo senso, come contrappunto al riconoscimento del diritto di difesa) [28], l'articolo 103, paragrafo 3, lettera b), del CDU conferisce a tale atto dell'Amministrazione l'effetto di sospendere il termine di tre anni per la notifica dell'obbligazione, il cui dies a quo coincide con la data della sua nascita. La sospensione dura fino alla fine del periodo in cui il debitore può formulare osservazioni [29] e il computo del termine riprende da tale momento.

45. In altri termini, la sospensione prevista dall'articolo 103, paragrafo 3, lettera b), del CDU aggiunge trenta giorni ai tre anni che, calcolati dalla data in cui sorge l'obbligazione doganale, segnano il limite temporale per la notifica di quest'ultima. In tal modo si verifica, in realtà, una proroga (molto limitata nel tempo) del termine di prescrizione estintiva del diritto dell'Amministrazione di liquidare l'obbligazione doganale [30].

46. Nel presente procedimento, secondo quanto affermato dal giudice del rinvio, l'Inspecteur ha inviato la comunicazione alla Jumbocarry il 1º giugno 2016 per informarla che intendeva recuperare l'obbligazione doganale a posteriori, liquidandola al tasso del 12%, e le ha concesso 30 giorni per esporre il suo punto di vista.

47. Se è stata questa la sequenza dei fatti, l'applicazione della giurisprudenza sopra citata potrebbe indurre il giudice del rinvio a ponderare due elementi rilevanti ai fini della controversia:

– il primo è che la comunicazione con tale contenuto poteva essere idonea a fornire al debitore informazioni adeguate e a consentirgli di tutelare i suoi diritti con piena cognizione di causa,

[24] Sentenza del 3 luglio 2014, Kamino International Logistics e Datema Hellmann Worldwide Logistics (C-129/13 e C-130/13, EU:C:2014:2041, punti 28 e segg.).

[25] Ibidem, punto 38: «[a]l fine di assicurare una tutela effettiva della persona o dell'impresa coinvolta, la suddetta regola ha in particolare l'obiettivo di consentire a queste ultime di correggere un errore o far valere elementi relativi alla loro situazione personale tali da far sì che la decisione sia adottata o non sia adottata, ovvero abbia un contenuto piuttosto che un altro».

[26] Sentenza CEVA, punto 47. Detta sentenza fa riferimento all'«interruzione» del termine di prescrizione, ma, dato il contesto, potrebbe trattarsi non di un'interruzione in senso proprio (che imporrebbe di far decorrere detto termine ex novo), ma piuttosto di una «sospensione». Alla «sospensione» del termine a motivo della presentazione di un ricorso si riferiva, letteralmente, l'articolo 221, paragrafo 3, del CDC.

[27] Di norma, «[p]rima di prendere una decisione che abbia conseguenze sfavorevoli per il richiedente, le autorità doganali comunicano le motivazioni su cui intendono basare la decisione al richiedente, cui è data la possibilità di esprimere il proprio punto di vista entro un dato termine a decorrere dalla data in cui il richiedente riceve la comunicazione o si ritiene l'abbia ricevuta» (articolo 22, paragrafo 6, del CDU). V. anche articolo 29, quando la decisione dell'autorità doganale non sia stata presa su richiesta dell'interessato.

[28] Si intendeva con ciò impedire che l'obbligazione doganale si estinguesse quando la comunicazione era effettuata quasi alla scadenza del termine. V. l'emendamento 62 all'articolo 91 della proposta della Commissione, Relazione sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il codice doganale dell'Unione, documento A7-0006/2013, pag. 47.

[29] L'articolo 24, lettera f), del CDU autorizzava la Commissione ad adottare atti delegati al fine di definire la durata del termine di cui all'articolo 22, paragrafo 6, primo comma. L'articolo 8, paragrafo 1, del CDUD ha fissato tale termine in 30 giorni.

[30] V. nota 11 delle presenti conclusioni.

nel senso in cui la sentenza Molenbergnatie ha interpretato l'articolo 221, paragrafo 3, del CDC [31];

– il secondo è che siffatta comunicazione avrebbe comportato, parimenti in applicazione dell'articolo 221, paragrafo 3, del CDC, come interpretato dalla Corte [32], l'*interruzione* (o sospensione) del termine di prescrizione di tre anni, calcolati dalla nascita dell'obbligazione doganale.

48. Il termine triennale di prescrizione sarebbe quindi stato sospeso (o eventualmente interrotto), indipendentemente dal codice doganale applicabile (CDC o CDU), a seguito della comunicazione dell'Inspecteur alla Jumbocarry effettuata il 1º giugno 2016, vale a dire prima che fossero trascorsi tre anni dal 4 luglio 2013, data in cui è sorta detta obbligazione.

49. Nella stessa misura, poiché la sospensione del termine durava fino alla fine del periodo concesso al debitore per presentare osservazioni, è verosimile [33] che alla data (18 luglio 2016) in cui è stato notificato alla Jumbocarry l'avviso di pagamento non fossero trascorsi, neppure in applicazione del CDC, i tre anni (più il periodo di sospensione) di prescrizione al termine dei quali si estingue l'obbligazione doganale.

B. In subordine, sulle questioni pregiudiziali

50. Suggerirò comunque una risposta alle questioni pregiudiziali per il caso in cui, dopo l'analisi dei due elementi di giudizio sopra esposti [34], il giudice del rinvio ritenesse che sia ancora necessaria l'interpretazione delle norme del diritto dell'Unione sulle quali vertono dette questioni.

1. Sulla prima questione

51. Il giudice del rinvio esprime dubbi sugli effetti ratione temporis di due norme della CDU che, ai sensi dell'articolo 288, paragrafo 2, dello stesso, si applicano a decorrere dal 1º maggio 2016:

– la prima riguarda la prescrizione dell'obbligazione doganale [articolo 103, paragrafo 3, lettera b), del CDU];

– la seconda attiene all'estinzione di tale obbligazione [articolo 124, paragrafo 1, parte iniziale e lettera a), del CDU] nel caso in cui la medesima non possa più essere notificata al debitore conformemente all'articolo 103 del CDU.

52. Le considerazioni svolte dal giudice del rinvio, nonché gli argomenti delle parti e degli intervenienti nel procedimento pregiudiziale, ruotano intorno alla qualificazione delle disposizioni in questione come norme procedurali o sostanziali. Inizio volentieri la mia analisi da questa prospettiva.

[31] Paragrafo 38 delle presenti conclusioni. In risposta ai quesiti della Corte, il Consiglio concorda nell'affermare tale possibilità per situazioni specifiche (e quindi non in generale).

[32] Paragrafo 39 delle presenti conclusioni.

[33] Como ho indicato supra al paragrafo 43, in vigenza del CDC spettava al legislatore nazionale fissare il termine per presentare osservazioni, fatti salvi i principi di equivalenza e di effettività.

[34] Secondo il Parlamento, la domanda di pronuncia pregiudiziale diverrebbe ipotetica qualora si accettasse uno di questi due elementi di giudizio (punto 12 della sua risposta ai quesiti della Corte).

a) Natura procedurale o sostanziale delle norme applicabili e loro effetti sulla controversia in esame

53. Le parti e gli intervenienti nella controversia fanno riferimento alla giurisprudenza *classica* della Corte che, nel pronunciarsi in merito agli effetti nel tempo delle norme nuove, vuoi sulle situazioni in corso, vuoi su quelle già definitivamente acquisite, distingue a seconda che si tratti di norme procedurali o di norme sostanziali (o materiali).

54. Conformemente a tale giurisprudenza, «le norme di procedura si applicano, come si ritiene 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, in linea di principio, rapporti giuridici definiti anteriormente alla loro entrata in vigore» [35].

55. La Corte ha precisato nei seguenti termini la sua giurisprudenza sull'applicazione nel tempo delle norme sostanziali: «una nuova norma giuridica si applica a decorrere dall'entrata in vigore dell'atto recante la sua introduzione e (...), sebbene non si applichi alle situazioni giuridiche sorte e definitivamente acquisite anteriormente alla sua entrata in vigore, si applica immediatamente agli effetti futuri delle situazioni giuridiche sorte nella vigenza della vecchia legge, nonché alle situazioni nuove, a meno che, fatto salvo il principio di irretroattività degli atti giuridici, la nuova norma sia accompagnata da disposizioni particolari che determinano specificamente le proprie condizioni di applicazione nel tempo» [36].

56. Tale giurisprudenza [37] ammette determinate sfumature, in funzione delle circostanze. Così:

– le norme procedurali sono applicabili, in generale, a decorrere dalla data in cui entrano in vigore;

– le norme sostanziali, invece, non incidono sulle situazioni giuridiche definitivamente acquisite prima della loro entrata in vigore, a meno che dai termini, dalla finalità o dall'economia delle stesse risulti che si debba attribuire loro tale effetto [38];

– può ammettersi come eccezione a tale regola l'ipotesi in cui «una normativa dell'Unione, che mirava a istituire una disciplina globale del recupero dei dazi doganali, contenesse norme sia procedurali sia sostanziali che formavano un tutt'unico inscindibile e le cui singole disposizioni non potevano essere considerate isolatamente in ordine alla loro efficacia nel tempo» [39].

[35] Sentenza Molenbergnatie, punto 31.

[36] Sentenza del 7 novembre 2018, O'Brien (C-432/17, EU:C:2018:879, punto 27).

[37] Si applica sia in ambito doganale [v., in particolare, sentenze del 12 novembre 1981, Meridionale Industria Salumi e a. (da 212/80 a 217/80, EU:C:1981:270, punto 9), e del 9 marzo 2006, Beemsterboer Coldstore Services (C-293/04, EU:C:2006:162, punti da 19 a 21], sia in altri ambiti [v., tra le altre, sentenze del 29 gennaio 2002, Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, punti 49 e 50), dell'11 dicembre 2012, Commissione/Spagna (C-610/10, EU:C:2012:781, punto 45), e del 7 novembre 2018, O'Brien (C-432/17, EU:C:2018:879, punti 26 e 27)].

[38] Sentenza del 9 marzo 2006, Beemsterboer Coldstore Services (C-293/04, EU:C:2006:162), punto 21: «le norme comunitarie di diritto sostanziale possono eccezionalmente essere interpretate come applicabili a situazioni maturate anteriormente alla loro entrata in vigore qualora dalla loro formulazione, dalla loro finalità o dalla loro economia complessiva risulti chiaramente che dev'essere loro attribuita tale efficacia (v. sentenze del 12 novembre 1981, Meridionale Industria Salumi e a. (da 212/80 a 217/80, EU:C:1981:270, punto 9); del 15 luglio 1993, GruSa Fleisch (C-34/92, EU:C:1993:317, punto 22), e del 24 settembre 2002, Falck e Acciaierie di Bolzano/Commissione (C-74/00 P e C-75/00 P, EU:C:2002:524 punto 119)]».

[39] Sentenza del 26 marzo 2015, Commissione/Moravia Gas Storage (C-596/13 P, EU:C:2015:203, punto 36), che richiama la sentenza del 12 novembre 1981, Meridionale Industria Salumi e a. (da 212/80 a 217/80, EU:C:1981:270).

57. Se si accogliesse l'approccio sotteso nella decisione di rinvio e nelle osservazioni delle parti e degli intervenienti nel procedimento pregiudiziale, si dovrebbe analizzare la natura (procedurale o sostanziale) degli articoli del CDU sui quali verte la prima questione.

58. Il risultato di tale analisi indurrebbe a constatare la natura sostanziale di dette disposizioni, se ci si attenesse a quanto dichiarato dalla Corte nella sentenza Molenbergnatie. Conformemente a detta sentenza, l'articolo 221, paragrafo 3, del CDC deve «considerarsi (...) una norma sostanziale» [40].

59. Per qualificare tale articolo come norma sostanziale e non procedurale, la Corte ha tenuto conto degli effetti della mancata comunicazione (da parte delle autorità), entro il termine di tre anni, dell'importo dell'obbligazione, in relazione ai motivi di estinzione della stessa elencati all'articolo 233 del CDC: ne ha dedotto che, se ricorrono le circostanze previste dalle due disposizioni, il debito doganale «è prescritto, e quindi estinto» [41].

60. A prescindere dall'opinione (dottrinale) che può essere espressa su tali affermazioni [42], resta il fatto che la Corte ha scelto di qualificare l'articolo 221, paragrafo 3, in combinato disposto con l'articolo 233, entrambi del CDC, come norma sostanziale.

61. Tale qualificazione può essere trasposta senza grandi difficoltà alla corrispondente disposizione del CDU: l'articolo 103, paragrafo 3, parte iniziale e lettera b), in combinato disposto con l'articolo 124, paragrafo 1, parte iniziale e lettera a), del medesimo codice, presenta un contenuto equivalente a quello dell'articolo 221, paragrafo 3, del CDC.

62. L'applicazione della giurisprudenza Molenbergnatie comporterebbe quindi che, poiché le disposizioni del CDU di cui si chiede l'interpretazione sono sostanziali, esse non dovrebbero applicarsi ad obbligazioni doganali sorte prima della loro entrata in vigore.

63. Tuttavia, il divieto di applicare nuove norme sostanziali a fatti accaduti prima della loro entrata in vigore vige quando si tratti di «situazioni giuridiche sorte e definitivamente acquisite anteriormente alla [loro] entrata in vigore» [43]. Ciò non si verifica nel caso di specie, in cui il termine di prescrizione era ancora in corso.

64. Come osserva giustamente il giudice del rinvio, nella causa definita con la sentenza Molenbergnatie la situazione del debitore era definitivamente acquisita. Viceversa, l'obbligazione doganale della Jumbocarry non era ancora «prescritta al 1º maggio 2016» [44]. Ne consegue, secondo detto giudice, che «la situazione dell'interessato è diversa da quella esaminata al punto 41 della sentenza Molenbergnatie» [45].

[40] Sentenza Molenbergnatie, punto 42: «l'art[icolo] 221, n. 3, [del CDC] deve considerarsi, al contrario dei nn. 1 e 2 del medesimo articolo, una norma sostanziale e non può, pertanto, essere applicato alla riscossione di un debito doganale sorto prima del 1º gennaio 1994».

[41] Ibidem, punto 41.

[42] La sentenza Molenbergnatie illustra bene la difficoltà di delineare una summa divisio tra norme procedurali e norme sostanziali, distinzione che a volte trascura il legame inscindibile tra le une e le altre. In effetti, ciò che l'articolo 221, paragrafo 3, del CDC disciplina direttamente sono i requisiti (*procedurali*) della comunicazione al debitore, come il termine massimo entro il quale essa deve essere effettuata e gli effetti sospensivi del ricorso proposto, anche quando la notifica tardiva di tale comunicazione abbia come conseguenza (*sostanziale*) la prescrizione dell'obbligazione doganale.

[43] V. supra, paragrafo 56.

[44] Punto 4.4.3 della decisione di rinvio.

[45] Punto 4.4.3, in fine, della decisione di rinvio.

65. In effetti, dalle informazioni contenute nel fascicolo si può dedurre:

– che l'obbligazione della Jumbocarry è sorta il 4 luglio 2013;

– che, nel momento – diverso da quello della loro entrata in vigore – in cui sono divenuti applicabili gli articoli 103 e 124 del CDU (vale a dire, il 1º maggio 2016) [46], il termine triennale di prescrizione di detta obbligazione doganale non era scaduto. Tale scadenza avrebbe avuto luogo il 4 luglio 2016 se non si fosse verificata, come in effetti è accaduto, la sospensione di tale termine in virtù della comunicazione dell'Inspecteur (il 1º giugno 2016).

66. Riassumendo, la situazione giuridica della Jumbocarry, per quanto riguarda la prescrizione della sua obbligazione, non era definitivamente acquisita allorché l'Amministrazione dei Paesi Bassi ha sospeso il termine di tre anni, comunicando, il 1º giugno 2016 [conformemente agli articoli 22, paragrafo 6, e 103, paragrafo 3, parte iniziale e lettera b), del CDU] i motivi per i quali intendeva notificare l'obbligazione doganale.

67. In tale contesto, ritengo che non si possa eccepire nulla all'applicazione degli articoli 103, paragrafo 3, parte iniziale e lettera b), e 124, paragrafo 1, parte iniziale e lettera a), del CDU. La risposta alla prima questione deve quindi essere affermativa.

68. Avvalorano tale soluzione i criteri convergenti che emergono dalle sentenze Taricco I e Taricco II. La prima di tali sentenze è stata richiamata dal Parlamento nelle sue osservazioni scritte e le parti della controversia nonché gli altri intervenienti nel procedimento pregiudiziale hanno potuto esprimere il loro parere, su richiesta della Corte, in merito agli effetti di entrambe.

b) Incidenza sul presente procedimento delle sentenze Taricco I e Taricco II

69. Nella dogmatica penale, uno dei problemi tradizionalmente discussi è quello relativo al prolungamento, mediante una nuova legge, dei termini di prescrizione dei reati prima che siano trascorsi quelli vigenti al momento della loro commissione [47].

70. Tale prolungamento ha sollevato difficoltà quando è stato analizzato dalla prospettiva del principio generale del divieto di retroattività in peius delle leggi penali. Detto divieto è sancito dall'articolo 49, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»).

71. Le due tesi a confronto su questo punto sostengono, da posizioni contrapposte: a) che la prescrizione iniziata prima dell'entrata in vigore della nuova legge è disciplinata dalla legge anteriore (tempus regit actum); e b) che nulla impedisce al legislatore di prorogare il termine di prescrizione, ma il nuovo termine (superiore al precedente) si applicherebbe solo ai reati non ancora prescritti ai sensi della legge anteriore [48].

[46] V. articolo 288 del CDU, trascritto supra al paragrafo 11.

[47] Il problema si è posto con maggior crudezza quando reati precedentemente suscettibili di prescrizione sono stati dichiarati, in forza di nuove leggi, imprescrittibili.

[48] È generalmente ammesso che, se i termini (precedenti) sono già trascorsi, non si possono applicare quelli previsti dalla nuova legge.

72. Nel rispondere a una delle questioni pregiudiziali sollevate nella causa Taricco I, la Corte si è basata sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo relativa all'articolo 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, che sancisce diritti corrispondenti a quelli garantiti dall'articolo 49 della Carta.

73. Conformemente a tale giurisprudenza, la Corte ha dichiarato che «la proroga del termine di prescrizione e la sua immediata applicazione non comportano una lesione dei diritti garantiti dall'articolo 7 della suddetta Convenzione, dato che tale disposizione non può essere interpretata nel senso che osta a un allungamento dei termini di prescrizione quando i fatti addebitati non si siano ancora prescritti» [49].

74. L'avvocato generale Kokott, nelle sue conclusioni relative alla causa Taricco I, si era pronunciata nello stesso senso: «l'intervallo di tempo all'interno del quale può essere perseguito un reato può mutare anche successivamente alla commissione di quest'ultimo, fintantoché non sia intervenuta la prescrizione» [50].

75. La sentenza Taricco II ha confermato tale dichiarazione, considerando ammissibile che un legislatore nazionale «proroghi un termine di prescrizione con applicazione immediata, anche con riferimento a fatti addebitati che non sono ancora prescritti». La Corte ha aggiunto che una proroga siffatta «non lede, in linea generale, il principio di legalità dei reati e delle pene (v., in tal senso, sentenza Taricco [I], punto 57, e giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo citata a tale punto)» [51].

76. È vero che la normativa nazionale sulla quale vertono le sentenze Taricco I e Taricco II è diversa da quella oggetto della presente controversia. In quei casi non vi era stata, propriamente, una nuova proroga del termine di prescrizione dei reati, bensì una riduzione sopravvenuta della durata massima del periodo per il quale tale termine poteva essere interrotto [52], il che aveva la conseguenza di «neutralizzare l'effetto temporale di una causa di interruzione della prescrizione» [53].

[49] Punto 57 della sentenza Taricco I. Il richiamo alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo contenuto in detto punto comprende le sentenze Coëme e a. c. Belgio, nn. 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 e 33210/96, § 149, CEDU 2000-VII; Scoppola c. Italia (n. 2), n. 10249/03, § 110 e giurisprudenza citata, 17 settembre 2009; e OAO Neftyanaya Kompaniya Yukos c. Russia, n. 14902/04, §§ 563, 564 e 570 e giurisprudenza citata, 20 settembre 2011.

[50] Conclusioni dell'avvocato generale Kokott (C-105/14, EU:C:2015:293, paragrafo 120). A sostegno della sua tesi, ha richiamato la «Corte eur. D.U., sentenza del 22 giugno 2000, Coëme e a./Belgio (ricorso n. 32492/96 e a., Recueil des arrêts et décisions 2000-VII, punto 149)».

[51] Punto 42 della sentenza Taricco II.

[52] L'*interruzione* di tale termine, in quanto figura giuridica distinta dalla sua *sospensione*, implicava, secondo la legislazione italiana, che il termine iniziasse a decorrere nuovamente dalla data in cui era stata interrotto. Tuttavia, ai sensi dell'articolo 161 del codice penale, il periodo di interruzione non poteva essere superiore alla metà del termine (assoluto) di prescrizione: la riforma di detto codice ad opera della legge n. 251/2005 ha comportato che la durata massima del periodo di interruzione fosse limitata a un quarto del termine generale. La conseguenza di tale modifica legislativa era che, soprattutto nelle indagini su reati molto complessi che richiedevano indagini approfondite, pur essendo il termine di prescrizione identico prima e dopo la legge n. 251/2005, l'interruzione provocata dagli atti giudiziari era notevolmente ridotta, il che favoriva l'impunità. Per tale motivo, il giudice del rinvio affermava che la modifica, nel 2005, dell'articolo 161, secondo comma, del codice penale, «permettendo solamente, a seguito di interruzione della prescrizione, un prolungamento del termine di prescrizione di appena un quarto della sua durata iniziale, finisce in realtà col non interrompere la prescrizione nella maggior parte dei procedimenti penali» (punto 23 della sentenza Taricco I).

[53] Sentenza Taricco I, punto 46.

77. È altresì vero che la Corte, a seguito della domanda di pronuncia pregiudiziale presentata dalla Corte costituzionale (Italia) nella causa Taricco II, ha esaminato la normativa controversa da una prospettiva diversa rispetto a quella che aveva adottato nella sentenza Taricco I:

– nella sentenza Taricco I ha analizzato l'obbligo del giudice italiano di astenersi dall'applicare, in un procedimento penale per reati afferenti alla riscossione dell'imposta sul valore aggiunto, alcune norme nazionali relative all'interruzione della prescrizione dei reati che, unitamente alla consueta durata dei processi nelle Stato membro in questione, determinavano in pratica l'impunità dei loro autori, a danno degli interessi finanziari dell'Unione;

– nella sentenza Taricco II ha precisato le considerazioni svolte nella sentenza Taricco I [54] analizzando l'obbligo di disapplicare le norme nazionali sulla prescrizione (che in Italia, secondo la Corte costituzionale, hanno natura sostanziale) [55] in relazione al principio di legalità dei reati e delle pene [56]. Ha inoltre chiarito le funzioni del legislatore e del giudice penale per porre rimedio a una situazione in cui l'ordinamento interno non rispondeva alle esigenze connesse alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione, al fine di infliggere sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive.

78. Le differenze rilevabili tra le due sentenze non si riflettono, tuttavia, in ciò che forma oggetto di discussione nel presente procedimento: la possibilità di applicare, immediatamente, un nuovo termine di prescrizione, più ampio di quello precedente, a fatti non ancora prescritti.

79. Su tale specifico argomento le due sentenze coincidono: il punto 42 della sentenza Taricco II riprende, senza riserve, la dichiarazione contenuta nel punto 57 della sentenza Taricco I e, nel contempo, la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo citata in detta sentenza.

80. Orbene, se una nuova norma può prorogare, con effetto immediato, il termine di prescrizione di reati non ancora prescritti, a maggior ragione sarà possibile attenersi a tale criterio quando si tratti della sospensione, limitata nel tempo, del termine di prescrizione di un'obbligazione doganale (che non ha carattere sanzionatorio) prima che siano trascorsi i tre anni che, secondo la legislazione precedente, sono necessari per considerarla prescritta [57].

2. Sulla seconda questione pregiudiziale

81. La seconda questione pregiudiziale è formulata in termini molto succinti. Il giudice del rinvio chiede se, «[i]n caso di risposta affermativa alla prima questione (...)», l'applicazione degli articoli 103, paragrafo 3, parte iniziale e lettera b), e 124, paragrafo 1, parte iniziale e lettera a), del CDU sia compatibile con i principi della certezza del diritto e della tutela del legittimo affidamento.

[54] Secondo la sentenza Taricco I, le norme nazionali sulla prescrizione facevano venir meno l'effettività e il carattere dissuasivo delle misure previste per combattere le attività illegali contrarie agli interessi finanziari dell'Unione. Un giudice nazionale poteva quindi disapplicare tali disposizioni nazionali se era necessario per garantire la piena efficacia del diritto dell'Unione (punti 47 e 49).

[55] Sentenza Taricco II, punto 27.

[56] La Corte costituzionale aveva sottolineato che «la Corte, nella sentenza Taricco [I], si è pronunciata sulla questione della compatibilità della regola enunciata in detta sentenza con l'articolo 49 della Carta (...) riferendosi unicamente al principio di irretroattività[, ma] non avrebbe tuttavia esaminato l'altro profilo del principio di legalità dei reati e delle pene, ossia la necessità che la norma relativa al regime di punibilità sia sufficientemente determinata» (punto 19 della sentenza Taricco II).

[57] In senso analogo si esprime il Parlamento, dopo avere sostenuto l'applicabilità dei punti da 54 a 57 della sentenza Taricco I al presente procedimento: «le esigenze derivanti dal principio del legittimo affidamento sono più stringenti nei procedimenti penali che non in quelli amministrativi, tra i quali rientra la riscossione di un debito doganale» (punto 42 delle sue osservazioni scritte). Il governo dei Paesi Bassi concorda con tale valutazione nella sua risposta ai quesiti della Corte (punti 5 e 6).

82. Il Parlamento è intervenuto nel presente procedimento sostenendo che, con la seconda questione, il giudice del rinvio «sembra» mettere in dubbio, ancorché non in maniera esplicita, la validità dei due articoli del CDU sui quali verte la prima [58].

83. Non credo, tuttavia, che la lettura della decisione di rinvio consenta di ritenere che la seconda questione esponga un dubbio sulla validità delle suddette disposizioni del diritto dell'Unione. Il giudice del rinvio non mette in discussione la validità, in astratto, di tali norme, bensì la loro applicazione nel tempo a una determinata fattispecie. È vero che, alla fine della sua decisione, esso menziona la disapplicazione dell'articolo 103, paragrafo 3, del CDU, ma lo fa, in realtà, nel contesto delle circostanze specifiche della controversia.

84. La decisione di rinvio giustifica il richiamo ai principi della certezza del diritto e della tutela del legittimo affidamento in quanto «si può sostenere» che, alla data in cui è sorta l'obbligazione doganale (4 luglio 2013), «non era chiaro e prevedibile per l'interessato che la normativa doganale relativa al recupero a posteriori e alla prescrizione sarebbe stata modificata (...)» [59].

85. Tuttavia, il giudice del rinvio riconosce che, adottando l'articolo 22, paragrafo 6, e l'articolo 29 del CDU, il legislatore dell'Unione ha rafforzato la posizione giuridica del debitore, concedendogli il diritto di disporre di un periodo per esporre il suo punto di vista [60]. Il collegamento di tali disposizioni con la sospensione del termine di prescrizione, durante il periodo utile per presentare osservazioni, non implica un peggioramento della situazione del debitore tale da dover condurre alla disapplicazione dell'articolo 103, paragrafo 3, del CDU [61].

86. Secondo una giurisprudenza costante, «il principio della certezza del diritto esige che le norme di diritto siano chiare, precise e prevedibili nei loro effetti, affinché gli interessati possano orientarsi nelle situazioni e nei rapporti giuridici rientranti nell'ordinamento giuridico dell'Unione» [62].

87. Per quanto riguarda il diritto di invocare la tutela del legittimo affidamento, la Corte ha dichiarato che esso «si estende, quale corollario del principio della certezza del diritto (...), ad ogni singolo che si trovi in una situazione dalla quale risulti che l'amministrazione (...) ha fatto sorgere in lui fondate aspettative. Costituiscono un esempio di assicurazioni idonee a far nascere fondate aspettative (...) informazioni precise, incondizionate e concordanti che promanano da fonti autorizzate ed affidabili. Per contro, nessuno può invocare una violazione di tale principio in mancanza di assicurazioni precise che gli abbia fornito l'amministrazione» [63].

88. Orbene, in primo luogo, nessuno di tali principi comporta l'obbligo di mantenere l'ordinamento giuridico inalterato nel tempo. L'aspettativa che la legislazione non subirà mutamenti risulterebbe inoltre particolarmente infondata in una materia, come quella doganale, che richiede un costante adattamento [64]. Ne sono un buon esempio le successive modifiche del

58 Punto 2 delle sue osservazioni scritte.

59 Decisione di rinvio, punto 4.7.2.

60 Fissato in trenta giorni dall'articolo 8, paragrafo 1, del CDCU.

61 Decisione di rinvio, punto 4.7.3.

62 Sentenza del 3 dicembre 2019, Repubblica ceca/Parlamento e Consiglio (C-482/17, EU:C:2019:1035, punto 148).

63 Ibidem, punto 153.

64 Ciò è ricordato dal Consiglio nelle sue osservazioni scritte, punto 46.

CDC, a partire dalla sua adozione nel 1992 fino alla sua abrogazione ad opera del regolamento n. 952/2013. L'adozione del CDU era giustificata dalla necessità di «ten[ere] conto dell'evoluzione del diritto dell'Unione» [65].

89. In secondo luogo, per quel che concerne la tutela del legittimo affidamento nel senso summenzionato, il fascicolo non contiene informazioni dalle quali possa dedursi che l'Amministrazione dei Paesi Bassi ha fornito alla Jumbocarry «assicurazioni precise» riguardo al recupero del debito doganale in un momento o in un altro.

90. In terzo luogo, il principio della certezza del diritto non esclude che le norme debbano essere interpretate, allorché il loro contenuto presenti difficoltà ermeneutiche che ingenerano dubbi nei soggetti interessati o che devono applicarle: è proprio per risolvere tali dubbi che è stato istituito il meccanismo di cooperazione giudiziaria previsto dall'articolo 267 TFUE.

91. In quarto luogo, l'introduzione del nuovo articolo 103, paragrafo 3, parte iniziale e lettera b), del CDU non comporta, in realtà, alcun cambiamento rispetto alla situazione normativa precedente. Risponde piuttosto alla necessità di dotare di certezza un obbligo delle autorità amministrative che esisteva già nel CDC, secondo la giurisprudenza della Corte [66], e il cui sviluppo normativo spettava al legislatore nazionale, in mancanza di un'attenzione specifica da parte di quello dell'Unione.

92. Nel presente procedimento non si può parlare di un diritto del debitore a che l'obbligazione doganale si estingua automaticamente e inevitabilmente tre anni dopo la sua nascita, bensì di un'aspettativa che ciò avvenga, anche secondo le norme del CDC in vigore nel momento in cui è sorta tale obbligazione.

93. Non esisteva siffatto diritto, ripeto, bensì l'aspettativa di ottenere la prescrizione, dopo la scadenza del termine di tre anni, sempre che tale termine non fosse sospeso, il che poteva accadere in ragione di un ricorso o di un atto amministrativo diretto a comunicare l'intenzione di recuperare l'obbligazione doganale, prima dell'adozione della decisione di farlo.

94. Come ha sostenuto il governo dei Paesi Bassi [67], il momento dell'estinzione dell'obbligazione doganale non avrebbe potuto essere fissato in anticipo con assoluta certezza, nella vigenza del CDC, in quanto l'eventualità di una sospensione del termine di tre anni era prevista dall'articolo 221, paragrafo 3, del CDC in caso di proposizione di un ricorso ai sensi dell'articolo 243 [68].

95. L'interpretazione data dalla Corte all'articolo 221, paragrafo 3, permetteva di dedurre che, anche in vigenza del CDC, la comunicazione dell'Amministrazione interrompeva (con il corrispondente effetto sulla prescrizione) il termine di tre anni per notificare l'obbligazione doganale [69].

65 Considerando 2 del CDU.

66 V. l'interpretazione dei correlati articoli del CDC effettuata nelle sentenze Molenbergnatie e CEVA, citate supra ai paragrafi 38 e segg.

67 Punto 58 delle sue osservazioni scritte.

68 Ai sensi dell'articolo 243, paragrafo 1, primo comma, del CDC, «[c]hiunque ha il diritto di proporre ricorso contro le decisioni prese dall'autorità doganale, concernenti l'applicazione della normativa doganale, quando esse lo riguardino direttamente e individualmente».

69 Paragrafo 39 delle presenti conclusioni.

96. In quinto luogo, come giustamente sottolineato dal giudice del rinvio, la proroga del termine di prescrizione, mediante la sospensione inerente alla comunicazione effettuata ai sensi dell'articolo 103, paragrafo 3, parte iniziale e lettera b), del CDU, è direttamente collegata alla possibilità offerta al debitore di essere ascoltato prima che l'autorità doganale adotti una decisione sfavorevole ai suoi interessi.

97. Tale regola assicura l'equilibrio tra il diritto del debitore di essere ascoltato e l'interesse finanziario dell'Unione. Nemmeno la necessità di tale equilibrio è una novità del CDU ed esisteva già la logica secondo cui la comunicazione amministrativa sospendeva il termine di prescrizione.

98. In sesto luogo, quand'anche la proroga del termine di prescrizione, in virtù dell'effetto sospensivo della comunicazione notificata al debitore, potesse essere qualificata come «novità» rispetto al regime del CDC vigente fino al 4 luglio 2013 (allorché è sorta l'obbligazione della Jumbocarry), nemmeno l'applicazione immediata dell'articolo 103, paragrafo 3, parte iniziale e lettera b), del CDU, a decorrere dal 1º maggio 2016, pregiudicherebbe la certezza del diritto, sotto il profilo della certezza riguardo alla normativa applicabile.

99. Qualsiasi operatore doganale diligente poteva conoscere l'interpretazione della Corte relativa all'applicabilità nel tempo delle norme procedurali, nonché delle norme sostanziali per quanto riguarda gli effetti futuri di situazioni giuridiche non ancora acquisite. Tale giurisprudenza è costante e risale, in materia doganale, al 1981 [70].

100. L'applicazione immediata dell'articolo 103, paragrafo 3, parte iniziale e lettera b), del CDU rende possibile, in definitiva, la parità di trattamento di qualsiasi importatore la cui obbligazione non si sia estinta, per prescrizione, alla data di piena applicabilità del CDU, sia essa sorta prima o dopo tale data. Dal 1º maggio 2016, tutti hanno diritto di essere ascoltati nella situazione prevista dall'articolo 22, paragrafo 6, del CDU, durante il medesimo periodo, calcolato allo stesso modo.

V. Conclusione

101. Alla luce di quanto esposto, suggerisco alla Corte di rispondere allo Hoge Raad der Nederlanden (Corte suprema dei Paesi Bassi) nei termini seguenti:

«L'articolo 103, paragrafo 3, parte iniziale e lettera b), e l'articolo 124, paragrafo 1, parte iniziale e lettera a), del regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 ottobre 2013, che istituisce il codice doganale dell'Unione, si applicano a un'obbligazione doganale sorta prima del 1º maggio 2016 il cui termine di prescrizione non era ancora scaduto a quest'ultima data, senza che tale applicazione violi i principi della certezza del diritto e della tutela del legittimo affidamento».

[70] Sentenza del 12 novembre 1981, Meridionale Industria Salumi e a. (da 212/80 a 217/80, EU:C:1981:270).