nitaria per gli effetti personali dei viaggiatori, gli Stati membri hanno la competenza di scegliere le sanzioni che sembrano loro più appropriate. Essi sono tuttavia tenuti ad esercitare questa competenza nel rispetto del diritto comunitario e dei suoi principi generali e, di conseguenza, nel rispetto del principio di proporzionalità. A questo proposito, le misure amministrative o repressive non devono esulare dai limiti di quanto è strettamente necessario agli obiettivi perseguiti e alle modalità di controllo non devono essere ricollegate sanzioni talmente sproporzionate rispetto alla gravità dell'infrazione da risolversi in un ostacolo alle libertà sancite dal Trattato.

3. Allorché, nell'ambito di un procedimento fondato sull'art. 169 del Trattato, la Commissione chiede alla Corte di dichiarare che uno Stato è venuto meno agli obblighi che gli incombono in forza del Trattato, è tenuta a fornire essa stessa la prova del preteso inadempimento.

RELAZIONE D'UDIENZA
presentata nella causa C-210/91 *

I — Antefatti e procedimento

A — *Contesto normativo*

1. Conformemente all'art. 19 del regolamento (CEE) del Consiglio 21 dicembre 1982, n. 3599, relativo al regime dell'ammissione temporanea (GU L 376, pag. 1), il beneficio del regime dell'ammissione temporanea in esonero totale dai dazi all'importazione è accordato per gli effetti personali che un viaggiatore trasporta sulla propria persona per la durata del soggiorno che egli effettua nel territorio doganale della Comunità. La medesima disposizione è prevista nell'art. 19 della direttiva del Consiglio 16 luglio 1985, 85/362/CEE, in materia di armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative alle imposte sulla cifra d'affari — Esenzione dall'imposta sul valore aggiunto per l'importazione temporanea di beni diversi dai mezzi di trasporto (GU L 192, pag. 20), per quanto riguarda l'esenzione dall'IVA.

2. L'art. 2, n. 2, dei soprammenzionati atti comunitari prevede che «le autorità competenti adottano tutte le disposizioni che ritengono necessarie per garantire l'identificazione delle merci ed il controllo della loro utilizzazione». Del resto, conformemente all'art. 12 del regolamento (CEE) della Commissione 13 giugno 1984, n. 1751, che fissa talune disposizioni d'applicazione del regolamento (CEE) del Consiglio n.3599/82, rela-

* Lingua processuale: il greco.

tivo al regime dell'ammissione temporanea (GU L 171, pag. 1), gli effetti personali dei viaggiatori possono beneficiare del regime dell'ammissione temporanea senza dichiarazione scritta, nelle condizioni fissate dalle autorità competenti.

Questa disposizione non esclude la possibilità per le autorità nazionali competenti di esigere una dichiarazione verbale.

B — *Antefatti*

1. Il 22 marzo 1988, un cittadino tedesco attraversava, a bordo della sua autovettura, la frontiera fra la Jugoslavia e la Grecia al valico di Evzoni. Al momento della sua entrata in Grecia un funzionario della dogana gli domandava in inglese e in tedesco se avesse merci da dichiarare, facendo in particolare menzione del materiale elettronico o video e degli apparecchi per videoriprese. Il viaggiatore rispondeva negativamente. Cionondimeno il funzionario procedeva ad un controllo dell'autoautovettura e degli oggetti che vi si trovavano. Scopriva così una videocamera, il cui status doganale (paese terzo o prodotto comunitario) non poteva essere accertato. Il turista tedesco sostiene che la videocamera era stata posta in modo visibile nella parte posteriore dell'autovettura, mentre il funzionario doganale ritiene che essa fosse «accuratamente nascosta».

La dogana greca considerava che il comportamento del turista costituiva un'infrazione doganale (falsa dichiarazione). Sulla base del valore della videocamera calcolava i dazi doganali e le imposte applicabili in 197 070 DR. Di conseguenza infliggeva al turista un'ammenda pari al doppio di detto importo. Il raddoppio dei dazi e delle imposte applicabili costituisce la sanzione minima prevista dal diritto greco in caso di falsa dichiarazione. Il turista tedesco doveva pagare un importo complessivo di 404 800 DR dopo la maggiorazione dell'importo dell'ammenda del diritto di bollo.

2. Il 29 novembre 1989 la Commissione indirizzava alla Repubblica ellenica una lettera di messa in mora ai sensi dell'art. 169 del Trattato. In questa lettera la Commissione sostiene che l'ammenda inflitta era sproporzionata rispetto alla gravità dell'infrazione accertata e che sotto questo profilo rischiava di mettere a repentaglio l'applicazione del regime comunitario dell'ammissione temporanea in franchigia degli effetti personali dei viaggiatori.

3. Con lettera 7 febbraio 1990 la rappresentanza permanente della Grecia presso le Comunità europee rispondeva alle censure formulate dalla Commissione affermando che la Grecia applicava correttamente la normativa comunitaria in materia di ammissione temporanea e, in particolare, le disposizioni relative agli effetti personali dei viaggiatori. A questo proposito afferma che la normativa soprammenzionata consente alle autorità doganali di esigere una dichiarazione verbale del viaggiatore alla domanda se trasporti con sé oggetti il cui valore ecceda la franchigia applicabile alle merci importate a titolo definitivo. Il governo ellenico ritiene che le dichiarazioni menzognere siano passibili di sanzioni e che le sanzioni previste dal diritto greco non sono sproporzionate rispetto agli obiettivi perseguiti.

4. Ritenendo insoddisfacenti le osservazioni della Repubblica ellenica, la Commissione emetteva il 5 novembre 1990 il parere moti-

vato previsto dall'art. 169 del Trattato CEE, nel quale respinge le affermazioni del governo ellenico e afferma che le autorità greche hanno inflitto al turista considerato un'ammenda sproporzionata.

5. Nella risposta 29 gennaio 1991 la Repubblica ellenica ha sostenuto, in particolare, da un lato, che le merci importate sotto il regime dell'ammissione temporanea sono assoggettate a dazi e imposte il cui pagamento è solo sospeso, dato che dette merci sono destinate ad essere riesportate. Nella specie i dazi e le imposte sono teoricamente non solo applicabili ma anche liquidi ed esigibili. Di conseguenza, l'ammenda inflitta non è sproporzionata, bensì legittima ed è stata inflitta conformemente alle vigenti disposizioni nazionali. D'altro lato, la Repubblica ellenica rileva che le pene e le ammende amministrative sono disciplinate dalla normativa nazionale, in quanto non esiste armonizzazione comunitaria nel settore delle infrazioni doganali.

6. La Commissione, nel rilevare che la Repubblica ellenica non aveva adottato le misure necessarie per conformarsi al parere motivato entro il termine impartito, ha adito la Corte col presente ricorso per inadempimento.

C — *Fase scritta del procedimento*

1. Il ricorso della Commissione è stato registrato nella cancelleria della Corte il 7 agosto 1991.

2. La fase scritta del procedimento si è svolta ritualmente. Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

II — Conclusioni delle parti

La *Commissione* conclude che la Corte voglia:

— dichiarare che la Repubblica ellenica è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in virtù del Trattato per aver inflitto ad un turista che poteva fruire del regime comunitario dell'ammissione temporanea per gli effetti personali trasportati nella propria autovettura un'ammenda calcolata in funzione dei dazi e delle imposte applicabili ad una merce che non aveva dichiarato, mentre la falsa dichiarazione di cui il turista si è reso colpevole non poteva privare lo Stato della riscossione dei dazi e delle imposte poiché la videocamera considerata faceva parte del suoi effetti personali;

— condannare la Repubblica ellenica alle spese.

La *Repubblica ellenica* conclude che la Corte voglia:

— respingere il ricorso;

— condannare la Commissione alle spese.

III — Mezzi ed argomenti delle parti

A — *Sulla ricevibilità*

1. Il *governo ellenico* deduce, per quanto riguarda l'oggetto della controversia, che la Commissione fa per la prima volta menzione nel ricorso del fatto che il controllo operato nella fattispecie dalle autorità doganali greche ha avuto luogo nel contesto di una prassi amministrativa e che non si trattava di un caso isolato. A suo parere, la sola questione di cui si è trattato nel corso della fase precontenziosa era il caso concreto del turista tedesco e il carattere dell'ammenda inflittagli sproporzionata, a parere della Commissione. Non vi è stata alcuna allusione a una determinata prassi della Repubblica ellenica con riferimento diretto e indiretto, ad altre situazioni simili e neppure le disposizioni di diritto nazionale che disciplinano il rapporto giuridico considerato hanno costituito l'oggetto di una contestazione formulata in astratto. Il governo ellenico ritiene, pertanto, che questo motivo sia irricevibile.

2. La *Commissione* sostiene, al contrario, che non vi è alcun vizio di procedura, dato che le censure da essa formulate contro la Repubblica ellenica sono state le stesse sia durante la fase precontenziosa che nel ricorso. A questo proposito deduce che, per quanto riguarda la prassi amministrativa, la Commissione ha di fatto ripreso, nel suo ricorso, delle informazioni che aveva tratto dalla risposta delle autorità greche al suo parere motivato. Secondo la Commissione, da detta risposta emerge che il caso in questione è stato trattato, nel contesto di una prassi amministrativa, secondo le disposizioni della normativa nazionale, sia per quanto riguarda la constatazione dell'infrazione che l'applicazione dell'ammenda.

B — *Nel merito*

1. La *Commissione* segnala, in limine, che la videocamera scoperta tra i bagagli del turista tedesco faceva parte dei suoi effetti personali. Pertanto il viaggiatore considerato avrebbe dovuto beneficiare del regime dell'ammissione temporanea nelle condizioni previste dal citato regolamento n. 3599/82 e dalla citata direttiva 85/362. A questo proposito, la Commissione considera che, anche ammettendo che le autorità greche possano rendere obbligatoria la dichiarazione verbale al momento dell'attraversamento delle frontiere come pure l'eventuale applicazione di un'ammenda in caso di falsa dichiarazione, senza contravvenire pertanto al diritto comunitario, l'importo dell'ammenda inflitta è sproporzionato e costituisce una infrazione al principio generale di proporzionalità fissato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia.

La Commissione passa quindi all'analisi dei fatti in causa. Precisa a questo proposito che, contrariamente a quanto affermato dalla Repubblica ellenica, la Commissione, in virtù dell'art. 155 del Trattato CEE, è tenuta a valutare i fatti di una causa rientranti nel campo di applicazione del diritto comunitario al fine di stabilire se vi sia infrazione da parte di uno Stato membro.

Per quanto riguarda l'intenzione del turista tedesco, la Commissione rileva, in primo luogo, che la domanda rivolta dal funzionario delle dogane, anche se era comprensibile sul piano linguistico, conteneva un'ambiguità. È infatti difficile per un normale turista fare la distinzione tra il regime delle franchigie applicabili in caso di importazione definitiva e quello dell'ammissione temporanea

applicabile ai prodotti da riesportare tali quali. Secondo la Commissione è molto probabile che la risposta negativa del turista si spieghi con il fatto che riteneva che la videocamera non dovesse essere dichiarata, rientrando tra i suoi effetti personali. Secondo la Commissione, il fatto di aver situato la videocamera in un posto non visibile si giustifica perfettamente in ragione del rischio di furti durante il viaggio. Inoltre, dalla fattispecie non emerge che il turista considerato abbia rifiutato l'ispezione della sua autovettura.

La Commissione sottolinea, in secondo luogo, che il turista considerato aveva a disposizione una sola videocamera e non di più. Si è pertanto logicamente indotti a concludere che, se un turista è in possesso di una sola videocamera e se intende trascorrere le sue vacanze in Grecia, egli destina questa videocamera ad uso turistico e quest'ultima fa pertanto parte dei suoi effetti personali.

La Commissione fa infine riferimento al carattere sproporzionato dell'ammenda inflitta nella fattispecie. A suo parere l'ammenda è sproporzionata perché, se è vero che il turista tedesco si è reso colpevole di una dichiarazione obiettivamente falsa, si presume cionondimeno che il suo caso rientri nel campo d'applicazione del regime di ammissione temporanea degli effetti personali e che, di conseguenza, non aveva l'intenzione di sottrarsi al pagamento dei dazi e imposte. Infatti, questi dazi e imposte non sono esigibili sotto detto regime. La Commissione ritiene pertanto sproporzionata l'ammenda, prevista in caso di dissimulazione di articoli per i quali sono prelevati all'importazione dazi e/o imposte, quando viene applicata a casi quali quello innanzi descritto.

La Commissione osserva inoltre che se gli Stati membri sono abilitati, in assenza di armonizzazione a livello comunitario, ad adottare misure legislative, amministrative o di altra natura in un determinato settore, essi sono tuttavia tenuti ad esercitare questa attribuzione nel rispetto del diritto comunitario e dei suoi principi generali.

La Commissione sottolinea a questo proposito che il rispetto del principio di proporzionalità è ancora più necessario, trattandosi di provvedimenti che, per quanto di competenza degli Stati membri, sono cionondimeno intesi alla buona applicazione di disposizioni contenute in atti comunitari. Questo principio, precisa, deve disciplinare sia la scelta che l'applicazione delle misure nazionali di controllo. La Commissione ricorda a questo proposito la giurisprudenza della Corte di giustizia secondo la quale, nei settori che continuano ad essere di competenza degli Stati membri, il diritto comunitario pone dei limiti circa le misure di controllo che detto diritto consente agli Stati membri di mantenere nel contesto della libera circolazione delle merci e delle persone. Le misure amministrative o repressive non devono eccedere quanto strettamente necessario, le modalità di controllo non devono essere concepite in modo da restringere la libertà voluta dal Trattato e non vi si deve ricollegare una sanzione così sproporzionata alla gravità dell'infrazione da diventare un ostacolo per detta libertà.

Secondo la Commissione è chiaro che, nella specie, l'imposizione di un'ammenda eccessiva per punire un'infrazione alle norme nazionali rischia di compromettere gli effetti positivi attesi dagli atti comunitari che definiscono il regime dell'ammissione temporanea e, in particolare, la possibilità per i viag-

giatori di importare, per la durata del loro soggiorno in uno Stato membro, effetti personali in esenzione da ogni dazio o imposta.

2. Il *governo ellenico* deduce in primo luogo che tutta l'argomentazione sviluppata dalla Commissione nel contesto del procedimento si fonda su supposizioni o su probabilità dalle quali non è, pertanto, possibile trarre fondamento per affermare che vi sia un'infrazione da parte di uno Stato membro.

Infatti, secondo il governo ellenico, questi argomenti vertono sull'attitudine soggettiva del turista tedesco come pure, in particolare, sulla valutazione da parte della Commissione del grado della sua colpevolezza, della gravità della sua infrazione e della volontà che esse manifestavano. Orbene, a parere del governo ellenico, la valutazione di queste circostanze come pure la valutazione della gravità o del significato che esse rivestono in ciascun caso concreto, sfuggono all'applicazione di una norma di diritto comunitario e rientrano, in quanto tali, nell'esclusiva competenza delle competenti autorità nazionali di ciascuno Stato membro, la cui giusta valutazione è soggetta, in diritto come in fatto, al controllo dei giudici nazionali.

Il governo ellenico deduce poi che le constatazioni contenute negli argomenti della Commissione non sono provate. A questo proposito sottolinea, in primo luogo, che, poiché gli effetti personali introdotti da un viaggiatore rientrano nel regime della franchigia completa dai dazi in entrata, è chiaro che la risposta negativa e inesatta ad una precisa domanda formulata dal funzionario delle dogane, che verteva su talune merci di particolare valore tra cui, in particolare, la videocamera, nasconde una dissimulazione delle intenzioni di detto viaggiatore.

Il governo ellenico ritiene pertanto che il fatto di dissimulare il possesso di una merce quale la videocamera costituisca, in assenza di ogni altra ragione o causa sufficiente, un atto che predispone la possibilità di immettere illegalmente sul mercato interno merce dissimulata. Del resto, il tentativo di introdurre in modo dissimulato nel paese sia pure una sola videocamera non toglie all'atto considerato il suo interesse pecuniario.

Il governo ellenico espone, in secondo luogo, che quando al viaggiatore viene domandato se, tra i suoi effetti personali, figurano taluni oggetti di un valore determinato, non gli viene chiesto di risolvere complicate questioni attinenti ai regimi doganali, ma di rispondere con sincerità alla domanda che gli è stata rivolta. Anche se il viaggiatore ritiene che la merce considerata non debba essere dichiarata, è chiaro che, tenuto conto della specifica domanda rivoltagli dal competente organo doganale, idonea a ingenerare il dubbio nell'intima convinzione del predetto viaggiatore, questa situazione non può indurre detto viaggiatore a optare per una risposta negativa, ma, piuttosto, a chiarire il problema rivolgendo al funzionario competente appropriate domande. Inoltre, quand'anche il viaggiatore avesse la convinzione che la merce, in merito alla quale è stato interpellato, non rientri nella procedura di dichiarazione, la risposta che logicamente ci si attende non è quella con la quale il viaggiatore afferma di non essere in possesso di un siffatto oggetto, ma anzi, piuttosto quella con la quale egli ammette di essere in possesso di un siffatto oggetto.

Il governo ellenico rileva infine che gli effetti personali che i viaggiatori trasportano nel regime dell'ammissione temporanea, ed essenzialmente quelli di particolare valore, rientrano in un regime doganale comunitario non determinato. Precisa, infatti, che non si dispone della possibilità di verificare se detti oggetti siano stati legalmente messi in circolazione nella Comunità o se costituiscano merce originaria di paesi terzi, ovvero se, in virtù del diritto comunitario, rientrino in un regime specifico di franchigia da dazi. Di conseguenza, il prezzo di acquisizione del prodotto può essere eventualmente inferiore al prezzo che avrebbe se fossero stati ad esso applicati gli oneri comunitari.

Il governo ellenico ritiene che l'introduzione di questi prodotti in paesi i cui oneri doganali e fiscali siano particolarmente elevati, come nel caso di specie, dove il valore doganale della videocamera ammontava a 180 000 DR e dove gli oneri inerenti all'importazione vengono calcolati sulla somma di 197 070 DR, rende il prodotto particolarmente idoneo ad essere immesso nel mercato interno, data la grande differenza di valore esistente tra il prezzo di acquisto e il prezzo al quale può essere messo sul mercato.

A parere del governo ellenico la realizzazione di questa possibilità implica gravi conseguenze, che consistono nella perturbazione del normale funzionamento del mercato, nella perdita di risorse comunitarie e nazionali, nella creazione di situazioni illegali e nell'acquisizione di profitti essi pure illegali.

Il governo ellenico considera che è possibile evitare questi rischi se esistono procedure che consentono di seguire il prodotto accompagnato da provvedimenti amministrativi appropriati e da sanzioni. Spiega a questo proposito che le procedure e le sanzioni devono avere un rapporto inversamente proporzionale. A procedure più severe possono affiancarsi sanzioni più miti. Procedure meno restrittive possono funzionare efficacemente solo se affiancate da sanzioni severe. Pretendere pertanto una semplice dichiarazione dell'oggetto come risposta ad una concreta domanda costituisce, a parere del governo ellenico, la forma meno cogente possibile di procedura di controllo. Pertanto, affinché sia efficace, l'infrazione a questa forma di procedura deve comportare sanzioni severe.

Secondo il governo ellenico la necessità di prevedere sanzioni più severe è ancora maggiore, se si considera che il controllo sistematico di tutti i viaggiatori non è né appropriato né possibile. Gli interessati lo sanno. Per questo motivo il rischio che detto obbligo venga eluso potrà essere ridotto dalla minaccia di una sanzione severa in caso di infrazione. Tutto questo impone, precisa il governo ellenico, che la pena nella quale si incorre sia di forma tale e di ampiezza tale da rendere privo di qualsiasi interesse un siffatto tentativo, la cui principale e necessaria concretizzazione consiste nel nascondere l'esistenza dell'oggetto non dichiarandolo.

Il governo ellenico per questa ragione ritiene che un rapporto tra la pena e i dazi e i tributi dovuti in caso di importazione definitiva dell'oggetto in condizioni normali sia senz'altro

necessario, e il suo raddoppio o, in caso di circostanze aggravanti, il previsto multiplo della pena, costituisce una sanzione ragionevole, tenuto conto, in particolare, del bene pubblico messo a repentaglio.

Il governo ellenico sostiene, dunque, che il calcolo dell'importo della sanzione pecuniaria sulla base dei dazi e dei tributi dovuti, in occasione dell'importazione normale e definitiva dell'oggetto, corrisponde al fine perseguito, specie in circostanze quali quelle cui fa riferimento la Commissione nel suo ricorso.

Diez de Velasco
giudice relatore