Giustizia amministrativa
A cura del Segretariato Generale della Giustizia amministrativa
Consiglio di Stato
Tribunali Amministrativi Regionali

News n. 108 del 28 novembre 2024
a cura dell'Ufficio del massimario

Poco coerente la differenza di trattamento tra spedizionieri doganali e centri di assistenza doganali (CAD), quanto alla limitazione territoriale risultante dall'art. 3, comma 3, del decreto del Ministro delle finanze 11 dicembre 1992, n. 549, applicabile solo a questi ultimi e non ai primi.

Corte di giustizia dell'Unione europea, sezione I, sentenza 7 novembre 2024, C-503/23, *Centro di assistenza doganale (Cad) Mellano s.r.l.*

Unione europea – Dogana – Centri di assistenza doganale – Requisiti operativi – Limite territoriale – Contrasto con la libertà di prestazione dei servizi – Condizioni.

L'articolo 18, paragrafo 3, del regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 ottobre 2013, che istituisce il codice doganale dell'Unione, deve essere interpretato nel senso che esso non osta a una normativa nazionale, la quale limiti l'esercizio dell'attività dei rappresentanti doganali organizzati nella forma di una società di capitali, avente come oggetto sociale esclusivo la prestazione di servizi di assistenza doganale, all'ambito territoriale del compartimento doganale in cui tale società ha sede, a condizione che detta normativa sia conforme al diritto dell'Unione. (1)

Unione europea – Dogana – Centri di assistenza doganale – Requisiti operativi – Limite territoriale – Contrasto con la libertà di prestazione dei servizi – Coerenza – Proporzionalità

L'articolo 15, paragrafi 2 e 3, della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, deve essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale la quale, per garantire l'efficacia dei controlli doganali, al fine di prevenire le frodi doganali e di tutelare i destinatari dei servizi di assistenza doganale, limiti l'esercizio dell'attività dei rappresentanti doganali organizzati nella forma di una società di capitali avente come oggetto sociale esclusivo la prestazione di servizi di assistenza doganale, all'ambito territoriale del compartimento doganale in cui tale società ha sede, nella misura in cui una siffatta limitazione territoriale non sia applicata in modo coerente e l'obiettivo di garantire l'efficacia di detti controlli possa essere conseguito mediante misure meno restrittive. (2)

(1-2) I. – La Corte di giustizia UE prende posizione circa la conformità al diritto UE della disciplina interna sulla limitazione dell'esercizio dell'attività, svolta in forma societaria, dei "rappresentanti doganali", in forma societaria, autorizzati solo per l'ambito territoriale del compartimento doganale, in cui tale società ha sede – giudicandola ostativa nella misura in cui siffatta limitazione un controllo efficace possa essere conseguito mediante misure meno restrittive; i quesiti interpretativi erano stati posti nella specie dall'ordinanza del T.a.r. per il Piemonte, sez. III, ordinanza 26 luglio 2023, n. 722 (oggetto di News UM n. 115 del 27 settembre 2023) ed erano diretti a verificare la compatibilità, con le previsioni del diritto europeo di settore, della normativa nazionale (dettata dall'art. 3, comma 3, del decreto del Ministero delle finanze 11 dicembre 1992, n. 549 - "*Regolamento recante la costituzione dei centri di assistenza doganale*"), secondo quale i CAD, a differenza degli spedizionieri doganali, possono svolgere le loro attività solo "*nell'ambito territoriale del compartimento doganale in cui hanno la sede e possono collegarsi con società omologhe con sede e competenza in altri territori di differenti direzioni compartimentali e costituire gruppi europei di interesse economico previsti dal regolamento CEE n. 2137/85 del 25 luglio 1985, disciplinati dal decreto legislativo 23 luglio 1991, n. 240*"; la Corte di giustizia rileva come la diversità di disciplina sul punto attualmente esistente in Italia tra rappresentati doganali o centri di assistenza doganale (CAD) e spedizionieri doganali appaia poco coerente con la normativa UE; tuttavia, demanda al giudice del rinvio di meglio ponderare la fattispecie concreta.

II. – Questo in sintesi il percorso motivazionale della sentenza:

a) con una prima questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'art. 18, paragrafo 3, del codice doganale debba essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale, la quale limiti l'esercizio dell'attività dei rappresentanti doganali organizzati nella forma di una società di capitali, avente come oggetto sociale esclusivo la prestazione di servizi di assistenza doganale all'ambito territoriale del compartimento doganale, in cui tale società ha sede; invero, secondo giurisprudenza costante, le disposizioni del diritto dell'Unione devono essere interpretate tenendo conto non soltanto del loro tenore letterale, ma anche del contesto in cui esse si collocano e degli scopi perseguiti dalla normativa di cui fanno parte (Corte di giustizia UE, sez. VI, 15 luglio 2021, *BEMH e Cncc*, C-325/20, punto 18, e Corte di giustizia UE, sez. I, 12 ottobre 2023, *Inter consulting*, C-726/21, punto 43);
b) ai sensi dell'art. 18, paragrafo 3, prima frase, del Codice doganale, gli Stati membri possono fissare le condizioni alle quali un *rappresentante doganale* può prestare servizi nello Stato membro in cui è stabilito; inoltre, l'art. 18, paragrafo 3, seconda frase, del codice doganale dell'UE (regolamento 952/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 ottobre 2013, che istituisce il codice doganale dell'Unione), il quale prevede che, fatta salva l'applicazione di criteri meno severi da parte dello Stato membro, tale rappresentante è abilitato a prestare i servizi in questione in altro Stato membro (diverso cioè da quello in cui è stabilito), quando soddisfi i criteri di cui all'art. 39, lettere da *a)* a *d)*, del medesimo Codice; tali condizioni però non si applicano a quel rappresentante doganale, che presti i suoi servizi nello Stato membro in cui è stabilito, poiché

tale Stato può ben stabilire le condizioni per la prestazione di detti servizi, purché le stesse siano conformi al diritto dell'Unione;

c) nel caso di specie, l'art. 3, comma 3, del d. m. n. 549 del 1992 enuncia una condizione applicabile ai CAD (centri di assistenza doganali), la quale limita la loro attività all'ambito territoriale del compartimento doganale in cui hanno sede; in tal modo, la Repubblica italiana ha esercitato la facoltà riconosciutale dall'art. 18, paragrafo 3, prima frase, di detto codice di fissare le condizioni alle quali i rappresentanti doganali (organizzati in forma di società di capitali), nel territorio di tale Stato membro, possono prestare servizi; risulta pertanto che l'art. 18, paragrafo 3, del Codice doganale deve essere interpretato nel senso che esso non osta a una normativa nazionale, la quale limiti l'esercizio dell'attività dei rappresentanti doganali, organizzati nella forma di una società di capitali, avente come oggetto sociale esclusivo la prestazione di servizi di assistenza doganale all'ambito territoriale del compartimento doganale, ove la società ha sede, purché detta normativa sia conforme al diritto dell'Unione;

d) con la seconda e la terza questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se gli artt. 10 e 15 della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai sensi nel mercato interno, nonché gli artt. da 56 a 62 TFUE, debbano essere interpretati nel senso che essi ostano a una normativa nazionale, la quale limiti l'esercizio dell'attività dei rappresentanti doganali, organizzati nella forma di una società di capitali, avente come oggetto sociale esclusivo la prestazione di servizi di assistenza doganale all'ambito territoriale del compartimento doganale in cui tale società ha sede;

e) in primo luogo, dal considerando n. 6 della citata direttiva 2006/123/CE, consta che non è possibile eliminare gli ostacoli alla libera prestazione di servizi soltanto per via dell'applicazione diretta dell'art. 56 TFUE; in particolare, a cagione della complessità della considerazione, caso per caso, degli ostacoli posti a una siffatta libertà (Corte di giustizia UE, sez. IV, 26 giugno 2019, *Commissione/Grecia*, C-729/17, punto 53, in *Dir. & giust.*, 28 giugno 2019), l'esame simultaneo di una misura nazionale, alla luce delle disposizioni della sopracitata direttiva 2006/123/CE e di quelle del TFUE, equivarrebbe a introdurre un esame troppo casistico, sulla base del diritto primario, che rimetterebbe in discussione l'armonizzazione mirata effettuata invece dalla pertinente direttiva (Corte di giustizia UE, grande sezione, 30 gennaio 2018, *X e Visser*, C-360/15 e C-31/16, punto 96, in *Foro amm.*, 2018, I, 3); ne consegue che, quando una restrizione alla libera prestazione dei servizi rientra nell'ambito di applicazione della direttiva 2006/123/CE, non occorre vieppiù esaminarla anche alla luce dell'art. 56 TFUE (in tali termini, cfr. punto 54 di Corte di giustizia UE, sez. IV, 26 giugno 2019, *Commissione/Grecia*, C-729/17, in *Dir. & giustizia*, 28 giugno 2019);

f) in secondo luogo, occorre rilevare che la controversia, di cui al procedimento principale, concerne una situazione puramente interna, in quanto le circostanze di tale causa si riferiscono al rifiuto, opposto dall'amministrazione italiana ad una società che è pure italiana, acciocché quest'ultima eserciti la propria attività nel territorio italiano, ma in un compartimento diverso, da quello in cui tale società ha sede; tuttavia, una siffatta circostanza non è tale da escludere l'applicabilità delle disposizioni del capo III della richiamata direttiva 2006/123/CE

comprendente gli artt. 10 e 15, in quanto le disposizioni di tale capo III devono essere interpretate nel senso che si applicano anche a una situazione, i cui elementi rilevanti si collochino tutti all'interno di un solo Stato membro (così Corte di giustizia UE, sez. III, 13 gennaio 2022, C-55/20, *Minister Sprawiedli wości*, punto 89); infatti, la piena realizzazione del mercato interno dei servizi richiede, anzitutto, che vengano soppressi gli ostacoli incontrati dai prestatori per stabilirsi negli Stati membri, a prescindere dal fatto che si tratti del loro Stato membro o di un altro Stato membro, e che sono suscettibili di pregiudicare la loro capacità di fornire servizi (Corte di giustizia UE, grande sezione, 30 gennaio 2018, *X e Visser*, C-360/15 e C-31/16, punto 105);

g) pertanto, al fine di rispondere alle questioni sollevate, occorre interpretare le disposizioni della direttiva 2006/123/CE, nei limiti in cui siano applicabili ai fatti del procedimento principale; sull'ambito di applicazione della predetta direttiva, in via preliminare, è necessario ricordare che l'art. 3, paragrafo 1, prevede che, qualora disposizioni di tale direttiva confliggano con disposizioni di atti, che disciplinano aspetti specifici dell'accesso ad un'attività di servizi o del suo esercizio in settori specifici o per professioni specifiche, le disposizioni di questi atti prevalgono; orbene, come risulta dai punti n. 39 e n. 44 della sentenza in epigrafe, il più volte menzionato art. 18, paragrafo 3, del Codice doganale UE prevede appunto la facoltà per gli Stati membri di fissare le condizioni alle quali un "rappresentante doganale" può prestare i propri servizi nello Stato membro in cui è stabilito (conformemente al diritto dell'UE) e non osta alla normativa di uno Stato membro, che ne limiti l'esercizio dell'attività all'ambito territoriale del compartimento doganale in cui questi sono stabiliti;

h) ne consegue che il Codice doganale non contiene, a tal riguardo, norme confliggenti con le disposizioni della direttiva 2006/123/CE, cosicché tale direttiva è applicabile ai servizi prestati dai "rappresentanti doganali", organizzati in forma di società di capitali, stabilite nel territorio italiano, soggetti alla limitazione territoriale prevista dall'art. 3, comma 3, del decreto del Ministro delle finanze 11 dicembre 1992, n. 549;

i) per quanto riguarda l'attività stessa dei rappresentanti doganali, l'art. 2, paragrafo 1, e l'art. 4 della direttiva 2006/123/CE stabiliscono che quest'ultima si applica a qualsivoglia attività economica non salariata, fornita normalmente a fronte di un corrispettivo da un prestatore stabilito in uno Stato membro, che risieda o meno in modo stabile e continuativo nello Stato membro di destinazione, ad eccezione delle attività e dei settori espressamente esclusi ai sensi dell'articolo 2, paragrafi 2 e 3, di tale direttiva (Corte di giustizia UE, sez. III, 1º ottobre 2015, *Trijber e Harmsen*, C-340/14 e C-341/14, punto 45);

j) più specificamente, l'art. 2, paragrafo 2, della direttiva esclude una serie di attività dall'ambito di applicazione di quest'ultima; l'art. 2, paragrafo 3, della stessa direttiva precisa inoltre che essa non si applica al settore fiscale; nel caso di specie, i rappresentanti doganali nel territorio italiano, soggetti alla limitazione territoriale prevista dall'art. 3, comma 3, del decreto del Ministro delle finanze 11 dicembre 1992, n. 549, prestano servizi di assistenza alle formalità doganali, dietro corrispettivo; siffatti servizi rientrano nell'oggetto stesso della direttiva 2006/123/CE, quale risulta dall'art. 2, paragrafo 1, di quest'ultima, dal momento

che tali rappresentanti doganali sono prestatori che forniscono i loro servizi nello Stato membro in cui sono stabiliti; inoltre, l'attività di "rappresentante doganale" corrisponde alla nozione stessa di «servizi», come definita all'art. 4, punto 1, di tale direttiva, in quanto si tratta di un'attività economica, fornita normalmente dietro corrispettivo; inoltre, i servizi prestati da detti rappresentanti doganali non rientrano manifestamente tra le attività espressamente escluse dall'ambito di applicazione della direttiva 2006/123/CE, in forza dell'articolo 2, paragrafo 2;

k) in aggiunta, per quanto riguarda l'art. 2, paragrafo 3, della direttiva 2006/123/CE, il quale prevede che quest'ultima «non si applica al settore fiscale», risulta dal considerando 29 di tale direttiva che l'esclusione del settore fiscale dal campo di applicazione della direttiva stessa si spiega in particolare con il fatto che il TFUE prevede basi giuridiche specifiche in materia; al riguardo, occorre distinguere il *settore fiscale* in senso stretto dal *settore doganale*, poiché quest'ultimo costituisce una competenza esclusiva dell'UE in forza dell'art. 3, paragrafo 1, lett. *a)*, TFUE ed è disciplinato dalla normativa doganale dell'Unione; per quanto concerne i servizi prestati dai rappresentanti doganali, l'art. 18, paragrafo 3, di tale Codice rinvia alle legislazioni nazionali, pur esigendo che tali legislazioni siano conformi al diritto dell'Unione, e quindi anche alla direttiva 2006/123/CE; l'applicabilità di tale direttiva nel caso di specie non è quindi esclusa in forza dell'art. 2, paragrafo 3;

l) date tali circostanze, l'attività dei rappresentanti doganali, soggetti alla limitazione territoriale *ex* art. 3, comma 3, del decreto del Ministro delle finanze 11 dicembre 1992, n. 549, rientra nell'ambito di applicazione della direttiva 2006/123/CE; una simile interpretazione dell'ambito di applicazione della direttiva *de qua* è corroborata dagli obiettivi di tale direttiva, che consistono nel fissare disposizioni generali volte ad eliminare le restrizioni alla libertà di stabilimento dei prestatori negli Stati membri e alla libera circolazione dei servizi tra questi ultimi, al fine di contribuire alla realizzazione di un mercato interno libero e concorrenziale (Corte di giustizia UE, grande sezione, del 30 gennaio 2018, cit., punto 104); sulla base di tali considerazioni, una normativa nazionale, che disciplina l'esercizio dell'attività dei rappresentanti doganali, rientra nell'ambito di applicazione della direttiva 2006/123/CE;

m) con la seconda questione pregiudiziale, il giudice del rinvio chiede alla Corte di interpretare gli artt. 10 e 15 della direttiva 2006/123/CE; a norma dell'art. 10, paragrafo 1, della direttiva 2006/123/CE, che trova posto nella sezione 1 del capo III, relativa alle autorizzazioni per l'accesso a un'attività di servizi, i regimi di autorizzazione devono basarsi su criteri che, nel disciplinare l'esercizio del potere di valutazione, quest'ultimo non sia utilizzato in modo arbitrario dalle autorità competenti;

n) l'art. 4, punto 6, della direttiva 2006/123/CE definisce il «*regime di autorizzazione*», ai sensi dell'art. 10, paragrafo 1, come qualsiasi procedura che obbliga un prestatore o un destinatario a rivolgersi ad un'autorità competente, allo scopo di ottenere una decisione formale o una decisione implicita, relativa all'accesso ad un'attività di servizio o al suo esercizio; l'art. 15, paragrafi 1 e 2, della direttiva, che rientra nella sezione 2 del capo III, relativa ai requisiti vietati o soggetti a valutazione, indica i requisiti ai quali gli Stati membri sono autorizzati a

subordinare l'accesso a un'attività di servizi o il suo esercizio, alle condizioni enunciate nel paragrafo 3 di tale art. 15; la nozione di «requisito», menzionata all'articolo 15, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123/CE, è definita dall'art. 4, punto 7, come qualsiasi obbligo, divieto, condizione o limite stabilito dalle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative degli Stati membri o derivante dalla giurisprudenza, dalle prassi amministrative, dalle regole degli organismi e ordini professionali o dalle regole collettive di associazioni o organizzazioni professionali adottate nell'esercizio della propria autonomia giuridica;

o) la Corte ha dichiarato che un «regime di autorizzazione», ai sensi dell'art. 4, punto 6, della direttiva 2006/123/CE, si distingue da un «requisito», ai sensi dell'art. 4, punto 7, di tale direttiva, per il fatto che implica un'iniziativa da parte del prestatore di servizi, nonché un atto formale, mediante il quale le autorità competenti autorizzano l'attività di tale prestatore (Corte di giustizia UE, grande sezione, 22 settembre 2020, *Cali Apartments*, C-724/18 e C-727/18, punto 49, in *Riv. giur. edil.*, 2020, I, 1447; in *Dir. & giust.*, 2020, 24 settembre 2020, con nota di MILIZIA);

p) risulta dalla domanda di pronuncia pregiudiziale che, ai sensi dell'articolo 3, comma 3, del decreto del Ministro delle finanze 11 dicembre 1992, n. 549, i CAD possono ottenere l'approvazione di poter operare in un luogo che consenta di espletare formalità doganali, senza la presentazione fisica delle merci in un ufficio doganale, solo se detto luogo è situato in tale compartimento doganale; orbene, tenuto conto delle caratteristiche della limitazione territoriale prevista dall'art. 3, comma 3, del decreto del Ministro delle finanze 11 dicembre 1992, n. 549, si deve ritenere che una siffatta condizione rientri nella nozione di «requisito», ai sensi dell'art. 15, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123/CE, nella maniera in cui tale nozione viene definita all'art. 4, punto 7, di detta direttiva; infatti, la normativa italiana ha l'effetto di limitare l'esercizio dell'attività dei rappresentanti doganali, organizzati nella forma di una società di capitali, avente come oggetto sociale esclusivo la prestazione di servizi di assistenza doganale, al compartimento doganale in cui tale società ha sede;

q) ai sensi dell'art. 15, paragrafo 2, lett. *a)*, direttiva 2006/123/CE, gli Stati membri verificano se il loro ordinamento giuridico subordina l'accesso a un'attività di servizi o il suo esercizio al rispetto, in particolare, di una restrizione territoriale; a tal riguardo, la Corte ha già statuito che una limitazione territoriale dell'autorizzazione all'esercizio di un'attività di servizi costituisce, ai sensi dell'art. 15 della direttiva 2006/123/CE, una restrizione alla libertà di stabilimento dei prestatori di servizi (Corte di giustizia UE, sez. I, 23 dicembre 2015, *Hiebler*, C-293/14, punto 49, in *Foro amm.*, I, 3042); infatti, l'art. 15, paragrafo 2, lett. *a)*, della direttiva 2006/123/CE qualifica le «restrizioni territoriali» all'esercizio di un'attività di servizi come «requisiti», ai sensi dell'art. 4, punto 7, di tale direttiva, i quali costituiscono condizioni che incidono sulla libertà di stabilimento dei prestatori di servizi (Corte di giustizia UE, sez. I, 23 dicembre 2015, cit., punto 51, in *Foro amm.*, 2015, I, 3042); nel caso di specie, l'art. 3, comma 3, del decreto del Ministro delle finanze 11 dicembre 1992, n. 549 impedisce ai CAD di disporre di un luogo approvato nell'ambito territoriale di un compartimento doganale

diverso da quello in cui essi hanno sede e impone, *ergo*, una limitazione territoriale alla loro attività, che costituisce una restrizione;

r) al riguardo, come rilevato dal CAD ricorrente e dalla Commissione UE, la circostanza che, a norma dell'art. 3, comma 3, del decreto del Ministro delle finanze 11 dicembre 1992, n. 549, i CAD possano collegarsi, tramite la costituzione di GEIE (gruppi europei di interesse economico), a società omologhe con sede in altri compartimenti doganali, al fine di prestarvi i loro servizi, non è idonea ad eliminare la restrizione risultante da detta disposizione, dal momento che ai CAD non è consentito prestare i loro servizi, al di fuori del compartimento doganale in cui hanno sede, secondo le modalità da essi scelte; per essere ammessa una siffatta restrizione, essa deve soddisfare le condizioni previste dall'art. 15, paragrafo 3, della direttiva 2006/123/CE, ossia deve essere applicabile, senza discriminazioni basate sulla cittadinanza e deve essere necessaria e proporzionata agli obiettivi che persegue (Corte di giustizia UE, sez. I, del 23 dicembre 2015, *Hiebler*, C-293/14, punti da 56 a 70, citata);

s) di conseguenza, la restrizione, che deriva dal requisito stabilito dall'art. 3, comma 3, del decreto del Ministro delle finanze 11 dicembre 1992, n. 549, può essere ammessa, alla luce delle condizioni previste dall'art. 15, paragrafo 3, della direttiva 2006/123/CE, qualora: *i)* la restrizione stessa non è (direttamente o indirettamente) discriminatoria, in funzione della cittadinanza; *ii)* ovvero, ove si tratti di società, in funzione dell'ubicazione della loro sede legale, se essa è giustificata da un motivo imperativo di interesse generale e se è idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito, senza andare al di là di quanto è necessario; *iii)* sempreché non vi siano altre misure meno restrittive, che permettano di conseguire lo stesso risultato;

t) per quanto concerne, *in primis*, il rispetto della *condizione di non discriminazione* (art. 15, paragrafo 3, lett. *a)*, della direttiva 2006/123/CE), è pacifico che il requisito previsto dall'art. 3, comma 3, del decreto del Ministro delle finanze 11 dicembre 1992, n. 549 si applica senza discriminazioni in funzione della cittadinanza o dell'ubicazione della sede legale, dal momento che tale requisito deve essere soddisfatto da tutti i rappresentanti doganali, che intendano utilizzare la procedura semplificata detta «del luogo approvato», a prescindere dal fatto che siano stabiliti in Italia o in un altro Stato membro;

u) per quanto riguarda, *in secundis*, la questione se la misura di cui trattasi nel procedimento principale sia giustificata da un motivo imperativo di interesse generale (art. 15, paragrafo 3, lett. *b)*, della direttiva 2006/123/CE), l'obiettivo invocato è quello di garantire l'efficacia dei controlli doganali, al fine di prevenire frodi doganali e di tutelare i destinatari dei servizi di assistenza doganale; quanto all'efficacia dei controlli doganali, al fine di prevenire le frodi doganali e di tutelare i destinatari dei servizi di assistenza doganale, occorre rilevare che, ai sensi dell'art. 4, punto 8, della direttiva 2006/123/CE, letto alla luce del considerando 40 della stessa, la tutela dei destinatari dei servizi e la prevenzione delle frodi costituiscono motivi imperativi di interesse generale idonei a giustificare restrizioni alla libertà di stabilimento (Corte di giustizia UE, sez. III, 19 gennaio 2023, *CNAE e a.*, C-292/21, punto 61, in *Foro amm.*, 2023, II, 1);

v) riguardo, infine, alla questione se la misura di cui trattasi nel procedimento principale sia conforme al principio di proporzionalità (art. 15, paragrafo 3, lettera *c)*, della direttiva 2006/123/CE), occorre verificare che tale misura sia idonea alla realizzazione dell'obiettivo perseguito, che non ecceda quanto è necessario per conseguirlo e che non esistano misure meno lesive della libertà in questione (Corte di giustizia UE, sez. III, 19 gennaio 2023, *CNAE e a.*, C-292/21, punto 62, citata); a tal proposito, si deve ancora precisare che, conformemente a una costante giurisprudenza, una normativa nazionale è idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo ricercato solo qualora risponda realmente all'intento di raggiungerlo in modo coerente e sistematico (Corte di giustizia UE, sez. IV, 29 luglio 2019, *Commissione/Austria*, C-209/18, punto 94);

w) in ultima analisi, spetta al giudice nazionale, il solo competente nell'accertamento dei fatti della controversia principale, verificare se una misura risponda a tale ultima condizione; tuttavia, in ausilio al giudice del rinvio, la Corte può offrire indicazioni, ricavate dagli atti del procedimento principale, in modo tale da permettere al detto giudice di poter statuire (Corte di giustizia UE, sez. III, 19 gennaio 2023, C-292/21, punto 63, in *Foro amm.*, 2023, II, 1); per quanto concerne, in primo luogo, l'idoneità di una misura a conseguire l'obiettivo di garantire l'efficacia dei controlli, la limitazione territoriale alla quale sono soggetti i CAD consente di mantenere un collegamento geografico tra il luogo in cui i CAD svolgono la loro attività e il compartimento doganale nel cui ambito territoriale gli stessi hanno sede; la vicinanza geografica dell'ufficio doganale competente, nonché le informazioni di cui esso dispone in quanto autorità che ha proceduto all'approvazione di un luogo, ai fini dell'espletamento delle procedure doganali possono, in linea di principio, accrescere l'efficacia dei controlli *in loco*, tuttavia, la normativa nazionale non sembra garantire che l'ufficio doganale territorialmente competente a controllare un CAD sia l'ufficio più vicino al luogo approvato in cui tale CAD è autorizzato a esercitare le sue attività; inoltre, risulta che, ai sensi dell'art. 47, comma 3, del d.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43, gli "spedizionieri doganali" – figura omologa – possono invece presentare dichiarazioni doganali in tutto il territorio italiano; a tal riguardo, il giudice del rinvio ha precisato che, prima della sua modifica, tale disposizione prevedeva per gli spedizionieri doganali una limitazione territoriale identica a quella applicabile ai CAD; tenuto conto dunque della differenza di trattamento tra spedizionieri doganali e CAD la limitazione territoriale risultante dall'art. 3, comma 3, del decreto del Ministro delle finanze 11 dicembre 1992, n. 549, che è applicabile solo ai CAD, non appare idonea a garantire la realizzazione degli obiettivi perseguiti, in quanto non risponde realmente all'intento di raggiungerli in modo coerente e sistematico;

x) nei limiti in cui il governo italiano rileva, in tale contesto, che gli spedizionieri doganali non possono beneficiare della procedura doganale semplificata «del luogo approvato», essendo essi costretti ad espletare le formalità doganali nei locali dei loro clienti, ciò non toglie che il vantaggio derivante da tale procedura consiste nel fatto che le merci non devono essere presentate fisicamente nei locali delle autorità doganali; orbene, gli spedizionieri doganali paiono anch'essi

beneficiare di un siffatto vantaggio, poiché possono sottoporre le merci alle formalità doganali presso i locali dei loro clienti;

y) inoltre, per quanto riguarda la questione se la misura di cui trattasi nel procedimento principale ecceda quanto è necessario per realizzare l'obiettivo perseguito, vietando ai CAD di utilizzare «luoghi approvati» situati nell'ambito territoriale di un compartimento doganale diverso da quello in cui essi hanno sede, tali CAD sono costretti, per poter utilizzare siffatti luoghi, a trasferire la loro sede in tale compartimento doganale o a collegarsi, mediante la costituzione di gruppi europei di interesse economico, a società omologhe aventi la propria sede in detto compartimento; orbene, sono ipotizzabili misure meno restrittive della limitazione territoriale risultante dall'art. 3, comma 3, del decreto del Ministro delle finanze 11 dicembre 1992, n. 549 per garantire l'efficacia dei controlli doganali, al fine di prevenire le frodi doganali e di tutelare i destinatari dei servizi di assistenza doganale; e, più in concreto, spetta al giudice del rinvio valutare se lo scambio tra gli uffici doganali delle informazioni necessarie per i controlli sulle formalità doganali espletate dai CAD, previsto dall'art. 8, comma 3, del decreto del Ministro delle finanze 11 dicembre 1992, n. 549, consentirebbe di raggiungere lo stesso risultato della misura di cui trattasi nel procedimento principale, costituendo al contempo una misura meno lesiva della libera prestazione dei servizi rispetto alla disposizione controversa nel procedimento principale;

z) dalle considerazioni che precedono l'art. 15, paragrafi 2 e 3, della direttiva 2006/123/CE deve essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale la quale, per garantire l'efficacia dei controlli doganali, al fine di prevenire le frodi doganali e di tutelare i destinatari dei servizi di assistenza doganale, limiti l'esercizio dell'attività dei rappresentanti doganali organizzati nella forma di una società di capitali, avente come oggetto sociale la prestazione di servizi di assistenza doganale all'ambito territoriale del compartimento doganale in cui tale società ha sede, nella misura in cui una siffatta limitazione territoriale non sia applicata in modo coerente e l'obiettivo di garantire l'efficacia di detti controlli possa essere conseguito mediante misure meno restrittive.

III – Per ulteriori e correlati approfondimenti:

aa) sulla figura omologa dello spedizioniere e sub-spedizioniere doganale, va in particolare considerata la sentenza della Corte di giustizia UE sez. IV, 21 dicembre 2016, C-547/15, *Interservice d.o.o. Koper c. Horváth* (in *Foro it*. 2017, IV, 303), secondo cui la nozione di "spedizioniere" – il quale ha l'obbligo di presentare le merci intatte all'ufficio doganale di destinazione in ottemperanza all'art. 96, par. 2, del regolamento 2913/92/CEE del Consiglio del 12 ottobre 1992, che istituisce un Codice doganale comunitario, come modificato dal regolamento 648/2005/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 aprile 2005 – deve essere interpretata nel senso che essa designa ogni persona, compreso un sub-spedizioniere, che realizzi il trasporto effettivo di merci poste in regime di transito comunitario esterno e abbia accettato detto trasporto sapendo che le merci erano soggette a tale regime;

bb) sul carattere transfrontaliero della controversia quale condizione di ricevibilità della richiesta di rinvio, vedi: Corte di giustizia UE, sez. IX, 14 febbraio 2019, C-

710/17 - *Consorzio Cooperative Costruzioni soc. coop.* (oggetto della News US n. 25 del 22 febbraio 2019), in cui la Corte di giustizia torna a ribadire che l'intervento interpretativo della Corte è ammissibile solo quando si tratti di disposizioni del diritto europeo, che risultino applicabili alla fattispecie oggetto del procedimento principale, a meno che non ricorra (e non sia adeguatamente giustificato dal giudice *a quo*), il c.d. "*interesse transfrontaliero certo*" della controversia; nonché Corte di giustizia UE, sez. IX, ord. 28 maggio 2020, C-17/20 (oggetto della News US n. 87 del 25 agosto 2020) in cui la Corte di giustizia ha riaffermato che il procedimento istituito dall'art. 267 TFUE costituisce uno strumento di cooperazione fra la Corte ed i giudici nazionali, per mezzo del quale la prima fornisce ai secondi gli elementi utili di interpretazione del diritto dell'Unione, che sono loro necessari per la soluzione delle controversie, che sono chiamati a dirimere; ragion per cui è indispensabile che, nella domanda, il giudice nazionale chiarisca, in particolare, il *contesto di fatto e di diritto* del procedimento principale *a quo*, con evidenziazione del *collegamento* della vicenda in controversia con il diritto UE.