Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione)

25 luglio 2018 *

«Impugnazione – Unione doganale – Regolamento (CEE) n. 2913/92 – Articolo 239 – Sgravio di dazi all'importazione – Importazione di tessuto in lino dalla Lettonia tra il 1999 e il 2002 – Situazione particolare – Obblighi di vigilanza e di controllo – Asserita corruzione delle autorità doganali – Non autenticità del certificato di circolazione – Reciproco affidamento»

Nella causa C-574/17 P,

avente ad oggetto l'impugnazione, ai sensi dell'articolo 56 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, proposta il 28 settembre 2017,

Commissione europea, rappresentata da A. Caeiros e B.-R. Killmann, in qualità di agenti,

ricorrente,

procedimento in cui l'altra parte è:

Combaro SA, con sede in Losanna (Svizzera), rappresentata da D. Ehle, Rechtsanwalt,

ricorrente in primo grado,

LA CORTE (Terza Sezione),

composta da L. Bay Larsen (relatore), presidente di sezione, J. Malenovský, M. Safjan, D. Šváby e M. Vilaras, giudici,

avvocato generale: E. Sharpston

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

* Lingua processuale: il tedesco.

Sentenza

1 Con la sua impugnazione, la Commissione europea chiede l'annullamento della sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 19 luglio 2017, Combaro/Commissione (T-752/14, in prosieguo: la «sentenza impugnata», EU:T:2017:529), con cui quest'ultimo ha annullato la decisione C(2014) 4908 final della Commissione, del 16 luglio 2014, con cui viene constatato che lo sgravio dei dazi all'importazione non è giustificato in un caso particolare (REM 05/2013) (in prosieguo: la «decisione controversa»).

Contesto normativo

L'Accordo di associazione

2 L'articolo 34 dell'Accordo europeo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Lettonia, dall'altra (GU 1998, L 26, pag. 3; in prosieguo: l'«accordo di associazione») era del seguente tenore:

«Il protocollo n. 3 [relativo alla definizione della nozione di "prodotti originari" e ai metodi di cooperazione amministrativa] stabilisce le norme di origine per l'applicazione delle preferenze tariffarie previste nel presente accordo nonché i metodi di cooperazione amministrativa».

3 Gli articoli 16 e 17 del protocollo n. 3, relativo alla definizione della nozione di «prodotti originari» e ai metodi di cooperazione amministrativa, come modificato dalla decisione n. 4/98 del Consiglio di associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Lettonia, dall'altra, del 2 dicembre 1998, che adotta le modifiche del protocollo n. 3 dell'accordo europeo, contenute nella decisione n. 1/97 del comitato misto nel quadro dell'accordo sul libero scambio e sulle questioni commerciali tra la Comunità europea, la Comunità europea dell'energia atomica e la Comunità europea del carbone e dell'acciaio e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Lettonia, dall'altra (GU 1999, L 6, pag. 10) (in prosieguo: il «protocollo n. 3»), precisavano che i prodotti originari della Lettonia beneficiavano delle disposizioni dell'accordo di associazione su presentazione di un certificato di circolazione delle merci EUR.1 rilasciato dalle autorità doganali del paese d'esportazione.

4 L'articolo 31, paragrafo 2, di tale protocollo così prevedeva:

«Al fine di garantire la corretta applicazione del presente protocollo, la Comunità e la Lettonia si prestano reciproca assistenza, mediante le amministrazioni doganali competenti, nel controllo dell'autenticità dei certificati di circolazione EUR.1 (…)».

5 L'articolo 32 del protocollo suddetto, intitolato «Controllo delle prove dell'origine», ai suoi paragrafi 1, 3 e 5, prevedeva quanto segue:

«1. Il controllo a posteriori delle prove dell'origine è effettuato per sondaggio o ogniqualvolta le autorità doganali dello Stato di importazione abbiano ragionevole motivo di dubitare dell'autenticità dei documenti, del carattere originario dei prodotti in questione o dell'osservanza degli altri requisiti del presente protocollo.

(…)

3. Il controllo viene effettuato dalle autorità doganali del paese di esportazione. A tal fine, esse hanno la facoltà di richiedere qualsiasi prova e di procedere a qualsiasi controllo dei conti dell'esportatore nonché a tutte le altre verifiche che ritengano opportune.

(…)

5. I risultati del controllo devono essere comunicati al più presto alle autorità doganali che lo hanno richiesto, indicando chiaramente se i documenti sono autentici, se i prodotti in questione possono essere considerati originari (…) della Lettonia (…) e se soddisfano gli altri requisiti del presente protocollo».

Il codice doganale

6 L'articolo 239, paragrafo 1, del regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio, del 12 ottobre 1992, che istituisce un codice doganale comunitario (GU 1992, L 302, pag. 1; in prosieguo: il «codice doganale»), dispone quanto segue:

«Si può procedere al rimborso o allo sgravio dei dazi all'importazione (…) in situazioni (…):

(…)

– dovute a circostanze che non implicano frode o manifesta negligenza da parte dell'interessato. Le situazioni in cui si applica la presente disposizione e le modalità procedurali da osservare sono definite secondo la procedura del comitato (…)».

Il regolamento di applicazione

7 L'articolo 899, paragrafo 2, del regolamento (CEE) n. 2454/93 della Commissione, del 2 luglio 1993, che fissa talune disposizioni d'applicazione del regolamento n. 2913/92 (GU 1993, L 253, pag. 1), come modificato dal regolamento (CE) n. 1335/2003 della Commissione, del 25 luglio 2003 (GU 2003, L 187, pag. 16) (in prosieguo: il «regolamento di applicazione») precisa quanto segue:

«Negli altri casi, fatti salvi quelli in cui la pratica va sottoposta alla Commissione conformemente all'articolo 905, l'autorità doganale di decisione decide essa stessa di concedere il rimborso o lo sgravio dell'importo dei dazi all'importazione (…) quando le circostanze del caso costituiscano una situazione particolare risultante da circostanze che non implicano manovra fraudolenta o negligenza manifesta da parte dell'interessato.

(…)».

8 L'articolo 905, paragrafo 1, del regolamento di applicazione prevede quanto segue:

«Quando la domanda di rimborso o di sgravio di cui all'articolo 239, paragrafo 2, del codice [doganale] sia corredata di giustificazioni tali da costituire una situazione particolare risultante da circostanze che non implicano alcuna manovra fraudolenta o negligenza manifesta da parte dell'interessato, lo Stato membro da cui dipende l'autorità doganale di decisione trasmette il caso alla Commissione affinché sia evaso conformemente alla procedura di cui agli articoli da 906 a 909:

– quando tale autorità ritenga che la situazione particolare risulti da un'inadempienza della Commissione agli obblighi ad essa incombenti (…)».

Fatti

9 I fatti all'origine della controversia sono esposti ai punti da 1 a 28 della sentenza impugnata.

10 La decisione contestata ha per oggetto dazi all'importazione su tessuto in lino importato nell'Unione europea attraverso la Germania tra il 10 dicembre 1999 e il 10 giugno 2002 dalla Combaro SA, di cui non era provata l'origine preferenziale lettone.

11 I prodotti tessili aventi origine preferenziale lettone andavano esenti, nel corso di tale periodo, da restrizioni all'importazione in applicazione dell'accordo di associazione. Tali prodotti tessili beneficiavano di detta esenzione soltanto se l'importatore provava il loro carattere originario mediante un certificato di circolazione delle merci EUR.1 rilasciato dalle autorità doganali lettoni all'atto dell'esportazione.

12 Nella specie, la Combaro ha beneficiato di un'esenzione dai dazi all'importazione basata sull'accordo di associazione, concessa dalle autorità doganali tedesche su presentazione di 51 certificati di circolazione delle merci (in prosieguo: i «certificati controversi»).

13 In seguito ad una segnalazione effettuata dall'amministrazione doganale danese, l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) ha svolto una missione di indagine in Lettonia. Sulla base del rapporto dell'OLAF, l'11 settembre 2002 la Commissione europea ha inviato agli Stati membri una comunicazione a titolo di mutua assistenza, richiedendo un controllo di tutte le importazioni di tessuto in lino proveniente dalla Lettonia.

14 Le autorità doganali tedesche hanno quindi domandato alle autorità doganali lettoni di eseguire un controllo a posteriori sui certificati controversi. Le autorità doganali lettoni hanno risposto alle domande delle autorità doganali tedesche con lettere del 7 aprile, 2 maggio e 7 maggio 2003 (in prosieguo, congiuntamente, le «lettere del 2003») nei termini seguenti:

«[I] certificati [controversi] non sono stati iscritti nel registro doganale. Essi non sono stati rilasciati dalle dogane lettoni, quindi devono essere considerati invalidi».

15 Con decisione del 3 luglio 2003, le autorità doganali tedesche hanno deciso di avviare una procedura di recupero a posteriori dei dazi all'importazione corrispondenti ai certificati suddetti.

16 Nel frattempo, su impulso dell'OLAF, sono state realizzate talune perizie quanto ai certificati di circolazione delle merci prodotti per le importazioni in Danimarca. Da tali perizie è emerso, da una parte, che i timbri apposti su tali certificati erano probabilmente autentici e, dall'altra, che la firma che compare su tali certificati era, con una probabilità leggermente predominante, quella di un agente delle dogane lettoni.

17 A seguito della decisione del Finanzgericht München (Sezione tributaria del Tribunale di Monaco di Baviera, Germania), il Bundesministerium der Finanzen (Ministero federale delle Finanze, Germania) ha invitato la Combaro a fornire il suo parere e, in data 3 settembre 2013, ha presentato alla Commissione una richiesta di sgravio dei dazi all'importazione ai sensi dell'articolo 239 del codice doganale. La Commissione ha quindi avviato la procedura REM 05/2013.

18 Il 16 luglio 2014 la Commissione ha adottato la decisione controversa.

19 Al considerando 32 di tale decisione, la Commissione ha spiegato che non sussisteva alcuna situazione particolare, nell'accezione dell'articolo 239 del codice doganale, che fosse dovuta ad un'inosservanza ad opera delle autorità doganali lettoni, posto che essa non poteva trarre la conclusione che tali autorità avessero partecipato al rilascio dei certificati controversi.

20 La Commissione ha inoltre esaminato se fosse incorsa essa stessa in un'inosservanza nell'ambito della vigilanza sulla corretta applicazione dell'accordo di associazione. Ai considerando da 36 a 41 della decisione contestata essa ha tratto la conclusione che il suo comportamento non dava origine ad una situazione particolare.

21 Poiché, al considerando 45 della decisione controversa, la Commissione è giunta alla conclusione che uno sgravio dei dazi all'importazione, in assenza di una situazione particolare nell'accezione dell'articolo 239 del codice doganale, non era giustificato, essa ha aggiunto, ai considerando da 48 a 52 della decisione suddetta, che la Combaro non aveva dato prova della diligenza richiesta.

Procedimento dinanzi al Tribunale e sentenza impugnata

22 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 12 novembre 2014, la Combaro ha proposto un ricorso diretto all'annullamento della decisione controversa. A sostegno del suo ricorso la Combaro adduce un motivo unico, vertente sulla violazione dell'articolo 239 del codice doganale.

23 Con la sentenza impugnata, il Tribunale ha annullato la decisione contestata e ha condannato la Commissione a sopportare le proprie spese nonché quelle sostenute dalla Combaro.

Conclusioni delle parti

24 Con la sua impugnazione, la Commissione chiede che la Corte voglia:

– annullare la sentenza impugnata;

– respingere il ricorso proposto in primo grado dalla Combaro, e

– condannare la Combaro alle spese relative al procedimento d'impugnazione e al procedimento di primo grado.

25 La Combaro chiede alla Corte di respingere l'impugnazione e di condannare la Commissione alle spese.

Sull'impugnazione

26 A sostegno della sua impugnazione la Commissione deduce quattro motivi.

27 Occorre, nella specie, esaminare congiuntamente il primo e il secondo motivo di impugnazione, vertenti rispettivamente su un errore di qualificazione giuridica dei fatti e su uno snaturamento degli elementi di prova riguardo all'esistenza di una situazione particolare.

Argomenti delle parti

28 Con il suo primo motivo, la Commissione afferma che il Tribunale ha commesso un errore di qualificazione giuridica dei fatti con riferimento all'esistenza di una situazione particolare, ai sensi dell'articolo 239 del codice doganale, considerando che la Commissione non disponesse di sufficienti informazioni e non avesse assolto gli obblighi di vigilanza ad essa incombenti nell'ambito dell'accordo di associazione.

29 In primo luogo, il Tribunale non avrebbe affatto tenuto conto delle misure già adottate dalla Commissione per ottenere informazioni relative agli scambi commerciali di tessuto in lino tra l'Unione e la Lettonia, che includono anche la situazione della Combaro.

30 In secondo luogo, il Tribunale avrebbe formulato errate valutazioni quanto alle misure che la Commissione avrebbe dovuto adottare.

31 Al riguardo, la Commissione sostiene, segnatamente, che il Tribunale ha erroneamente contestato alla Commissione la distruzione delle impronte dei timbri da parte delle autorità doganali lettoni, in quanto esso stesso ha osservato che non esisteva l'obbligo di conservare i timbri utilizzati.

32 Inoltre, essa afferma che, alla luce della ripetuta conferma da parte di tali autorità riguardante il carattere non autentico dei certificati controversi, l'affermazione del Tribunale secondo cui la Commissione avrebbe dovuto esigere dalle autorità suddette un effettivo riesame di tali certificati sarebbe viziata da diversi errori.

33 Infatti, nel corso degli anni 2003 e 2007, le stesse autorità avrebbero esaminato i certificati controversi e avrebbero effettuato, a due riprese, le stesse dichiarazioni. Il Tribunale non potrebbe quindi validamente basarsi sul fatto che il firmatario delle lettere del 2003 sia stato condannato in sede penale, poiché la risposta che compare nella lettera del 26 giugno 2007 (in prosieguo: la «risposta del 2007») è, in ogni caso, firmata da un altro funzionario e, quindi, perfettamente regolare.

34 In tal contesto, il Tribunale avrebbe trascurato il fatto che la Commissione sarebbe vincolata, in conformità alla giurisprudenza della Corte, dal controllo a posteriori effettuato dalle autorità doganali lettoni. Al contrario, esso avrebbe perfino contestato alla Commissione di non essersi affrancata da tale obbligo e avrebbe pertanto considerato a torto che essa avrebbe dovuto cercare informazioni supplementari.

35 Con il suo secondo motivo, la Commissione sostiene anzitutto che il Tribunale ha snaturato taluni elementi di prova, avendo affermato che il direttore aggiunto delle autorità doganali lettoni, firmatario dei certificati controversi e delle lettere nell'ambito del controllo a posteriori, era stato condannato per atti illeciti nell'ambito delle sue funzioni. Da una semplice comparazione tra i diversi documenti del fascicolo risulterebbe infatti che i certificati controversi non sono stati firmati da detta persona.

36 La sentenza impugnata sarebbe, poi, viziata da un altro snaturamento degli elementi di prova, nei limiti in cui constata che le autorità doganali lettoni non sono state in grado di fornire le impronte dei timbri originali degli uffici doganali interessati.

37 Infine, questi due snaturamenti sarebbero decisivi, poiché, in loro assenza, il Tribunale avrebbe dovuto concludere che non occorreva che la Commissione adottasse misure supplementari.

38 La Combaro chiede il rigetto del primo e del secondo motivo di impugnazione.

39 Essa sostiene, al riguardo, che le misure adottate dalla Commissione costituiscono misure generali, che erano insufficienti nella fattispecie.

40 Quanto alle misure supplementari richieste dalla Commissione, esse avrebbero effettivamente dovuto essere adottate. In particolare, talune verifiche effettive dei certificati controversi sarebbero state necessarie, in quanto, considerati gli elementi rilevati dal Tribunale, sarebbe venuta meno la base del reciproco affidamento. Le autorità di un paese riguardo alle quali sussisterebbe un sospetto di corruzione non potrebbero pretendere tale fiducia. In tal contesto, la Commissione sopravvaluterebbe l'importanza riconosciuta dal Tribunale all'identità del firmatario delle lettere del 2003. Esse costituirebbero, infatti, soltanto un indizio tra gli altri.

41 La risposta del 2007 non avrebbe neppur essa il valore che le attribuisce la Commissione, poiché non potrebbe rappresentare una conferma degna di fiducia delle lettere del 2003 e non sarebbe basata su un esame effettivo dei dati della controversia.

42 Peraltro, anche se la Combaro ammette che il direttore aggiunto delle autorità doganali lettoni ha firmato non i certificati controversi, ma soltanto le lettere del 2003, essa afferma che il firmatario di tali certificati non è noto e che esso lavorava sotto l'autorità di tale direttore aggiunto. Inoltre, talune copie di certificati controversi sarebbero state allegate alle lettere del 2003 con l'implicazione che tali certificati e tali lettere devono essere considerati come un tutt'uno.

43 Neanche il secondo snaturamento rilevato dalla Commissione potrebbe quindi essere ammesso.

Giudizio della Corte

44 Occorre ricordare, preliminarmente, che l'articolo 239 del codice doganale costituisce, in combinato disposto con l'articolo 905 del regolamento di applicazione, una clausola generale di equità destinata a coprire una situazione eccezionale in cui il dichiarante si verrebbe a trovare rispetto agli altri operatori che esercitano la stessa attività (v., in tal senso, sentenze del 17 febbraio 2011, Bolton Alimentari, C-494/09, EU:C:2011:87, punto 54, e del 22 marzo 2012, Portugal/Transnáutica, C-506/09 P, EU:C:2012:156, punto 65).

45 Tale clausola generale di equità implica lo sgravio dei dazi all'importazione purché siano soddisfatte due condizioni, ossia, l'esistenza di una situazione particolare e la mancanza di negligenza manifesta e frode da parte dell'interessato (v., in tal senso, sentenza del 25 luglio 2008, C.A.S./Commissione, C-204/07 P, EU:C:2008:446, punto 86).

46 Nella sentenza impugnata, il Tribunale ha concluso, al termine dell'esame della prima parte del motivo unico dedotto dalla Combaro, che la Commissione aveva considerato a torto, nella decisione contestata, che detta società non si trovava in una situazione particolare, ai sensi dell'articolo 239 del codice doganale.

47 Dai punti 90 e 91 di detta sentenza risulta che tale conclusione è basata sulla valutazione secondo cui, da una parte, la Commissione aveva ritenuto erroneamente di disporre di sufficienti informazioni idonee a consentirle di valutare la situazione e, dall'altra, tale istituzione aveva omesso di adottare tutte le misure concrete che le incombevano in relazione alla sua funzione di vigilanza e di controllo dell'applicazione corretta dell'accordo di associazione.

48 Il Tribunale ha quindi considerato, in particolare ai punti 77 e 85 di detta sentenza, che la Commissione avrebbe dovuto chiarire maggiormente le circostanze di specie e che, se tale istituzione si fosse pienamente avvalsa delle sue prerogative, il carattere autentico o falso dei certificati controversi avrebbe potuto essere dimostrato con maggiore certezza.

49 Al riguardo, il Tribunale ha dichiarato, ai punti 87 e 88 della stessa sentenza, che la Commissione non poteva validamente accontentarsi delle risposte fornite dalle autorità doganali lettoni nell'ambito del controllo a posteriori per pronunciarsi sulla situazione della Combaro e che essa avrebbe dovuto avvalersi delle sue prerogative, malgrado tali risposte.

50 Orbene, va osservato che, come sottolineato dalla Commissione, risulta da una giurisprudenza costante della Corte, menzionata al punto 86 della sentenza impugnata, che il sistema di cooperazione amministrativa attuato da un protocollo che enuncia, nell'allegato di un accordo concluso tra l'Unione e uno Stato terzo, disposizioni riguardanti l'origine di prodotti, si basa su una reciproca fiducia tra le autorità degli Stati membri d'importazione e quelle dello Stato di esportazione (v., in tal senso, sentenze del 15 dicembre 2011, Afasia Knits Deutschland, C-409/10, EU:C:2011:843, punto 28, e del 24 ottobre 2013, Sandler, C-175/12, EU:C:2013:681, punto 49).

51 La Corte ne ha dedotto, più in particolare con riferimento al controllo a posteriori dei certificati EUR.1 rilasciati dal paese d'esportazione, che le conclusioni e le valutazioni legalmente effettuate dalle autorità di quest'ultimo si impongono, in linea di principio, alle autorità dello Stato membro d'importazione (v., in tal senso, sentenze del 25 febbraio 2010, Brita, C-386/08, EU:C:2010:91, punti 62 e 63, e del 15 dicembre 2011, Afasia Knits Deutschland, C-409/10, EU:C:2011:843, punto 29).

52 Tali principi sono pienamente pertinenti rispetto all'applicazione dell'accordo di associazione, dato che ai sensi degli articoli 17 e 32 del protocollo n. 3 incombe alle autorità del paese d'esportazione rilasciare i certificati EUR.1, controllare a tal fine l'origine delle merci di cui trattasi e prendere posizione, eventualmente, sull'autenticità di tali certificati.

53 Detti principi devono inoltre essere trasposti, mutatis mutandis, ai rapporti tra la Commissione e le autorità doganali del paese d'esportazione quando tale istituzione si pronunci sull'autenticità dei certificati di circolazione delle merci, al fine di valutare l'esistenza di una situazione particolare, ai sensi dell'articolo 239 del codice doganale.

54 Infatti, in tale caso specifico, la Commissione è chiamata, per pronunciarsi sul rimborso o sullo sgravio dei dazi all'importazione, a esaminare, in luogo delle autorità doganali dello Stato membro d'importazione, le condizioni d'importazione di talune merci e l'applicazione delle disposizioni doganali pertinenti, in particolare quelle relative all'autenticità di certificati di circolazione delle merci (v., in tal senso, sentenza del 25 luglio 2008, C.A.S./Commissione, C-204/07 P, EU:C:2008:446, punto 90).

55 In tal contesto, i principali motivi che la giurisprudenza della Corte presenta come giustificativi del meccanismo di cooperazione amministrativa, basato sulla fiducia attribuita ai risultati dei controlli a posteriori condotti dalle autorità del paese d'esportazione, consistenti nel fatto che esse possono più agevolmente praticare tale controllo, la circostanza che un sistema siffatto abbia il vantaggio di condurre a risultati certi e uniformi e la necessità di garantire il reciproco riconoscimento delle decisioni adottate dalle autorità dell'Unione (v., in tal senso, sentenze del 12 luglio 1984, Les Rapides Savoyards e a., 218/83, EU:C:1984:275, punti 26 e 27, e del 17 luglio 1997, Pascoal & Filhos, C-97/95, EU:C:1997:370, punto 32) implicano che le conclusioni alle quali sono pervenute le autorità del paese d'esportazione si impongono, in linea di principio, alla Commissione, ove tale istituzione valuti l'esistenza di una situazione particolare, ai sensi dell'articolo 239 del codice doganale.

56 Alla luce di quanto precede, la Commissione può fondatamente sostenere che essa era, in linea di principio, tenuta a basarsi sulle conclusioni e sulle valutazioni legalmente effettuate dalle autorità doganali lettoni, nell'ambito del controllo a posteriori previsto dall'accordo di associazione, per statuire sull'autenticità dei certificati controversi.

57 Certo, la fiducia così concessa a tali autorità non implica che la Commissione non possa, in nessun caso, essere chiamata a svolgere indagini per valutare l'autenticità di tali certificati.

58 Infatti, nella sentenza del 25 luglio 2008, C.A.S./Commissione (C-204/07 P, EU:C:2008:446), cui si è riferito il Tribunale segnatamente ai punti da 70 a 74 della sentenza impugnata, la Corte ha dichiarato che la Commissione avrebbe dovuto prendere misure concrete per verificare l'autenticità dei certificati di circolazione delle merci e che un'omissione al riguardo poteva costituire una situazione particolare.

59 Tuttavia, nella causa che ha dato luogo a tale sentenza, l'obbligo di condurre quindi investigazioni dettagliate su tali certificati, nell'ambito della missione generale di vigilanza e di controllo dell'applicazione di un accordo di associazione che incombe alla Commissione, era giustificato da circostanze assai specifiche, attinenti al fatto che le autorità doganali del paese d'esportazione avevano formulato talune valutazioni relative a tali certificati viziate da ambiguità e incoerenze (v., in tal senso, sentenza del 25 luglio 2008, C.A.S./Commissione, C-204/07 P, EU:C:2008:446, punto 111).

60 In tal contesto, malgrado la fiducia dovuta in linea di principio a tali autorità, la Commissione non era, in tale controversia, in grado di pronunciarsi sulla domanda che le veniva sottoposta, sulla sola base delle risposte fornite da tali autorità.

61 All'inverso, nella presente controversia, la sentenza impugnata non contiene alcun elemento secondo cui il Tribunale avrebbe constatato che le risposte fornite dalle autorità doganali lettoni presentavano tratti di incoerenza o ambiguità. Risulta, al contrario, dal punto 87 della sentenza impugnata, che il Tribunale ha considerato che spettava alla Commissione discostarsi dalle conclusioni alle quali tali autorità erano pervenute.

62 Per giustificare tale soluzione, il Tribunale si è basato sulla brevità delle constatazioni effettuate dalle autorità suddette e sul fatto che la conferma delle constatazioni nel corso del 2007 non derivava da un vero riesame del fascicolo, ma anche su una serie di fatti presentati come indizi di un possibile coinvolgimento delle autorità medesime nel rilascio dei certificati controversi.

63 Più precisamente, il Tribunale ha svolto, al punto 75 della sentenza impugnata, le constatazioni seguenti:

– il controllo a posteriori dei certificati controversi è stato disposto a seguito dell'indagine dell'OLAF sulle importazioni di tessuto in lino in Danimarca;

– il rapporto dell'OLAF menziona un breve transito del tessuto in lino in un deposito doganale lettone per nascondere l'origine delle merci in oggetto;

– le perizie effettuate sulle impronte dei timbri e sulle firme apposte sui certificati utilizzati per le importazioni in Danimarca, secondo il rapporto dell'OLAF, dimostrano che probabilmente si trattava di impronte dei timbri e firme autentiche;

– le impronte dei timbri apposte sui certificati controversi presentano una forte somiglianza con le impronte dei timbri autentiche delle autorità doganali lettoni;

– il direttore aggiunto delle autorità doganali lettoni, il sig. R., firmatario dei certificati controversi e delle lettere nell'ambito del controllo a posteriori, è stato condannato per atti illeciti compiuti nell'espletamento delle proprie funzioni;

– le autorità doganali lettoni non sono state in grado di fornire le impronte dei timbri originali utilizzate dagli uffici doganali coinvolti, ossia gli uffici doganali di Jelgava [(Lettonia)] e di Bauska [(Lettonia)];

– alcuni rapporti della Commissione riportano un clima di corruzione, in particolare nell'ambito delle autorità doganali lettoni;

– le importazioni di tessuto in lino proveniente dalla Lettonia sono aumentate e hanno superato le capacità di produzione di tale paese.

64 Orbene, senza che occorra stabilire se determinate circostanze possano eventualmente giustificare che la Commissione si discosti da valutazioni univoche formulate dalle autorità doganali del paese d'esportazione, occorre constatare che le considerazioni presentate dal Tribunale non sono comunque idonee a giustificare la conclusione alla quale esso è pervenuto e pertanto a fondare il rigetto dell'argomento della Commissione secondo cui essa doveva necessariamente attenersi ai risultati del controllo a posteriori dei certificati controversi condotto dalle autorità doganali lettoni.

65 Va pertanto osservato, in primo luogo, che la constatazione effettuata dal Tribunale, secondo cui le autorità doganali lettoni non sono state in grado di fornire le impronte dei timbri originali degli uffici doganali di Jelgava e di Bauska, non può mettere nuovamente in discussione la fiducia che deve essere attribuita a tali autorità.

66 Infatti, come affermato dalla Commissione nella sua impugnazione, anche se la Repubblica di Lettonia ha comunicato in tempo utile i modelli delle impronte dei timbri utilizzati nei suoi uffici doganali, nessuna disposizione dell'accordo d'associazione obbligava le autorità doganali lettoni a conservare, in seguito, impronte di timbri autentiche, come del resto il Tribunale ha sottolineato al punto 80 della sentenza impugnata, oppure a conservare i timbri che consentono di realizzare tali impronte una volta che essi non siano più utilizzati.

67 In secondo luogo, la circostanza che un direttore aggiunto delle autorità doganali lettoni sia stato condannato per atti illeciti nell'espletamento delle sue funzioni e che alcune relazioni della Commissione attestino un clima di corruzione in seno a tali autorità non riveste, nella specie, carattere decisivo.

68 Da una parte, come del resto riconosciuto dalla Combaro, la Commissione rileva giustamente che risulta in modo manifesto da una semplice comparazione tra le lettere del 2003 e i certificati controversi, che figurano tutti nell'allegato B-4 del controricorso presentato dalla Commissione in primo grado, che le firme apposte sui diversi documenti differiscono ampiamente.

69 Il Tribunale ha pertanto snaturato gli elementi di prova dinanzi ad esso proposti valutando che il sig. R. poteva essere considerato come firmatario sia delle lettere sia dei certificati.

70 D'altra parte, anche supponendo che la condanna del firmatario di tali lettere e il clima generale di corruzione, attestato dalle relazioni della Commissione durante il periodo in cui le importazioni controverse hanno avuto luogo, cioè tra il 1999 e il 2002, possa presentare un qualche rilievo per determinare il valore da attribuire alla posizione adottata, nel corso del 2003, dalle autorità doganali lettoni, è giocoforza constatare che tali elementi non possono essere considerati determinanti nella fattispecie.

71 Infatti, risulta segnatamente dai punti 16 e 88 della sentenza impugnata che tali autorità hanno confermato che i certificati controversi dovevano essere considerati non validi, nella risposta del 2007, che non è stata firmata dal sig. R. ed è stata inviata a una data in cui non era stato dedotto né a fortiori dimostrato che tali autorità erano confrontate ad un significativo problema di corruzione e in cui, per giunta, la Repubblica di Lettonia era già membro dell'Unione.

72 La circostanza che le lettere del 2003 si limitino a brevi affermazioni e che non sia dimostrato che la conferma intervenuta nel corso del 2007 derivasse da nuove verifiche non può privare di valore le posizioni adottate da tali autorità, in quanto l'accordo di associazione non prevede alcuna formalità particolare al riguardo e dalla giurisprudenza della Corte deriva che le autorità doganali dell'Unione sono vincolate dai risultati di un controllo a posteriori, anche qualora questi ultimi siano trasmessi senza alcuna motivazione oppure sotto forma di una firma apposta su un verbale redatto dall'OLAF al termine di un'indagine (v., in tal senso, sentenze del 17 luglio 1997, Pascoal & Filhos, C-97/95, EU:C:1997:370, punti da 30 a 33, e del 15 dicembre 2011, Afasia Knits Deutschland, C-409/10, EU:C:2011:843, punto 40).

73 In tal contesto, la Commissione può fondatamente sostenere che gli altri indizi elencati al punto 75 della sentenza impugnata non bastano a giustificare la conclusione alla quale il Tribunale è pervenuto al punto 87 di tale sentenza, cioè che incombeva alla Commissione di avvalersi delle sue prerogative, malgrado le risposte fornite dalle autorità doganali lettoni.

74 Quindi, la circostanza che il controllo a posteriori dei certificati controversi sia stato avviato in seguito ad un'indagine dell'OLAF, condotta su altri certificati di circolazione delle merci presentati in occasione di importazioni in un altro Stato membro, che aveva condotto a sospettare il coinvolgimento di taluni agenti delle autorità doganali lettoni in operazioni fraudolente, a causa tanto delle modalità secondo cui tali operazioni erano state realizzate quanto delle caratteristiche di tali certificati, non può avere l'effetto di privare in generale di ogni valore le verifiche condotte da tali autorità rispetto a tali certificati, disattendendo totalmente il meccanismo di cooperazione amministrativa previsto nel protocollo n. 3.

75 Allo stesso modo, se è pur vero che l'aumento delle importazioni di tessuto in lino proveniente dalla Lettonia al di là delle capacità di produzione di tale paese era idoneo a dimostrare l'esistenza di talune operazioni fraudolente, esso non permetteva di dimostrare né il coinvolgimento diretto e generale delle autorità doganali lettoni in tali operazioni né, a maggior ragione, il loro coinvolgimento nell'emissione dei certificati controversi.

76 Peraltro, la fiducia concessa alle autorità doganali del paese d'esportazione non può essere posta nuovamente in discussione sulla base della valutazione di un elemento dei certificati contestati, come i timbri apposti su questi ultimi, salvo obbligare la Commissione a sostituire sistematicamente il proprio controllo a quello di tale autorità quanto all'autenticità dei certificati di circolazione delle merci, non rispettando quindi i principi richiamati ai punti da 50 a 56 della presente sentenza.

77 Risulta dall'insieme delle considerazioni che precedono che il Tribunale ha commesso un errore di qualificazione giuridica dei fatti per quanto riguarda l'esistenza di una situazione particolare ai sensi dell'articolo 239 del codice doganale, considerando che, per le ragioni menzionate al punto 62 della presente sentenza, la Commissione non poteva basarsi sulle risposte chiaramente fornite dalle autorità doganali lettoni al fine di valutare l'autenticità dei certificati controversi e che tale istituzione avrebbe dovuto, al contrario, avvalersi delle proprie prerogative a tale scopo, malgrado tali risposte.

78 Pertanto, il Tribunale non poteva validamente constatare, ai punti 90 e 91 della sentenza impugnata, che la Commissione aveva erroneamente ritenuto di disporre di informazioni sufficienti a consentirle di valutare la situazione e che tale istituzione aveva omesso di adottare le misure concrete ad essa incombenti a motivo della sua funzione di vigilanza e di controllo della corretta applicazione dell'accordo di associazione. Ne consegue che le conclusioni che il Tribunale ha tratto da tale circostanza in merito alla fondatezza della prima parte del motivo unico dedotto in primo grado dalla Combaro, che costituiscono il necessario sostegno del dispositivo della sentenza impugnata, vanno disattese.

79 Conseguentemente, poiché i motivi primo e secondo dell'impugnazione devono essere accolti, la sentenza impugnata va annullata, senza che occorra esaminare gli altri motivi invocati dalla Commissione a sostegno della sua impugnazione.

Sulla controversia in primo grado

80 Ai termini dell'articolo 61, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, quest'ultima, in caso di annullamento della decisione del Tribunale, può statuire definitivamente sulla controversia, qualora lo stato degli atti lo consenta.

81 Tale ipotesi si verifica nella presente causa. Occorre, pertanto, esaminare il ricorso diretto all'annullamento della decisione controversa proposto dalla Combaro.

82 La prima parte del motivo unico di tale ricorso, vertente sulla violazione della condizione relativa all'esistenza di una situazione particolare, ai sensi dell'articolo 239 del codice doganale, si suddivide in più argomenti, attinenti a diversi asseriti inadempimenti, ascritti rispettivamente alle autorità doganali lettoni, alla Commissione e alle autorità doganali tedesche.

83 Va constatato, preliminarmente, che, sebbene la Combaro faccia valere, per dimostrare tali diversi inadempimenti, le constatazioni operate, a suo avviso, da un giudice nazionale, dalla giurisprudenza della Corte deriva che, ove la Commissione si pronunci su un caso particolare nell'ambito dell'articolo 239 del codice doganale, essa non può essere vincolata da una decisione emessa anteriormente da un tale giudice (v., in tal senso, sentenza del 20 novembre 2008, Heuschen & Schrouff Oriëntal Foods Trading, C-375/07, EU:C:2008:645, punto 69), a maggior ragione qualora tale decisione sia esclusivamente intesa a stabilire se le autorità doganali dello Stato membro d'importazione debbano trasmettere un caso alla Commissione affinché quest'ultima si pronunci su un'eventuale applicazione di tale disposizione.

84 Risulta dai termini delle lettere del 7 aprile e del 7 maggio 2003, inviate dalle autorità doganali lettoni nell'ambito del controllo a posteriori dei certificati controversi, nonché da quelli della risposta del 2007 che confermano i risultati di tale controllo, che tali autorità hanno costantemente affermato, senza ambiguità né incoerenze, che esse non hanno emesso tali certificati, il che implica che questi ultimi non erano considerati autentici dalle autorità stesse.

85 L'argomento della Combaro secondo cui i risultati di tale controllo a posteriori dei certificati controversi devono essere disattesi, in quanto presentavano ambiguità e incoerenze comparabili a quelle rilevate nella sentenza del 25 luglio 2008, C.A.S./Commissione (C-204/07 P, EU:C:2008:446), non può dunque essere accolto.

86 Inoltre, risulta dai punti da 50 a 77 della presente sentenza che, in tal contesto, gli argomenti presentati dalla Combaro per dimostrare che incombeva alla Commissione avviare indagini relative all'autenticità di tali certificati, malgrado le constatazioni delle autorità doganali lettoni, e che, dispensandosene, quest'ultima era venuta meno ai suoi obblighi, devono essere necessariamente respinti. Ne consegue che la Combaro non ha dimostrato che la Commissione non poteva validamente ritenere, nella decisione contestata, che i certificati suddetti non fossero autentici.

87 Di conseguenza, l'argomento della Combaro relativo ad asseriti inadempimenti delle autorità doganali lettoni deve ugualmente essere respinto, in quanto è basato sull'assunto secondo cui, a causa della corruzione dei loro agenti e delle manchevolezze della loro organizzazione, tali autorità avrebbero effettivamente emesso erroneamente i certificati controversi e avrebbero successivamente reso più difficile la dimostrazione della loro autenticità.

88 Del pari, l'argomento della Combaro vertente sulle asserite carenze delle autorità doganali tedesche non può essere accolto, in quanto tali carenze atterrebbero al fatto che dette autorità avrebbero considerato, a torto e senza verifiche sufficientemente dettagliate, non autentici tali certificati.

89 Infine, gli argomenti diretti a dimostrare che la Commissione non avrebbe adempiuto i suoi obblighi non impegnandosi a sufficienza nel contrastare la corruzione delle autorità doganali lettoni e non pubblicando un avviso destinato ad avvertire gli importatori della situazione esistente in Lettonia a tale epoca, devono, comunque, essere respinti come inoperanti, in quanto sono privi di rapporto con le condizioni in cui la Combaro ha realizzato le importazioni di cui trattasi nella decisione controversa. Infatti, tali argomenti potrebbero presentare una pertinenza al riguardo soltanto qualora si dovesse considerare che i certificati controversi sono effettivamente stati emessi da tali autorità, il che è proprio quello che non è stato dimostrato.

90 Da quanto precede risulta che la Combaro non ha dimostrato che la Commissione abbia erroneamente concluso, nella decisione controversa, che l'esistenza di una situazione particolare ai sensi dell'articolo 239 del codice doganale non era stata provata e, pertanto, che la prima parte del motivo unico presentato dalla Combaro in primo grado deve essere respinta.

91 Poiché l'esistenza di una situazione particolare costituisce una condicio sine qua non per poter esigere un rimborso o uno sgravio dei dazi all'importazione, la seconda parte del motivo unico della Combaro, vertente sull'assenza di una manifesta negligenza da parte sua, deve essere considerata inoperante (v., in tal senso, ordinanza del 10 giugno 2010, Thomson Sales Europe/Commissione, C-498/09 P, non pubblicata, EU:C:2010:338, punto 97).

92 Di conseguenza, il ricorso diretto all'annullamento della decisione contestata proposto dalla Combaro dev'essere respinto.

Sulle spese

93 Ai sensi dell'articolo 184, paragrafo 2, del regolamento di procedura della Corte, quando l'impugnazione è accolta e la Corte statuisce definitivamente sulla controversia, quest'ultima statuisce sulle spese.

94 Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del medesimo regolamento, applicabile al procedimento di impugnazione in forza del successivo articolo 184, paragrafo 1, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda.

95 Poiché la Commissione ne ha fatto domanda, la Combaro, rimasta soccombente, dev'essere condannata alle spese.

Per questi motivi, la Corte (Terza Sezione) dichiara e statuisce:

1) La sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 19 luglio 2017, Combaro/Commissione (T-752/14, EU:T:2017:529), è annullata.

2) Il ricorso della Combaro SA è respinto.

3) La Combaro SA sopporterà le proprie spese e quelle della Commissione europea.

Firme