Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
ELEANOR SHARPSTON
presentate il 7 febbraio 2019[1]

Causa C-589/17

Prenatal S.A.

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Corte superiore di giustizia della Catalogna, Spagna)]

«Rinvio pregiudiziale – Importazione di prodotti tessili dichiarati originari della Giamaica – Rimborso di dazi doganali – Caso analogo pendente dinanzi alla Commissione – Carattere restrittivo della comunicazione della Commissione – Competenza delle autorità nazionali»

1. La fiducia nell'origine delle merci che entrano nell'Unione europea è essenziale per un efficace funzionamento del regime doganale dell'Unione. Oltretutto, l'identificazione dell'origine delle merci garantisce che alla merce di cui trattasi, quando attraversa il confine doganale, sia applicato l'importo corretto del dazio doganale, e che quest'ultimo sia pagato dal soggetto obbligato. Le dichiarazioni sul luogo di fabbricazione di un prodotto (la sua origine) svolgono un ruolo cruciale all'interno di tale processo. Per esempio, è molto probabile che un prodotto originario della Cina sia soggetto a un dazio più elevato di quello applicato allo stesso prodotto originario della Giamaica e l'Unione europea vorrà garantire il pagamento degli importi che le sono dovuti per legge.

2. Viste le evidenti implicazioni finanziarie, le dichiarazioni di origine possono essere oggetto di frode. Tuttavia, il compito di individuare e fermare i comportamenti fraudolenti è poco invidiabile. La frode generalmente non è evidente o accompagnata da prove schiaccianti. Pertanto la sfida che le autorità doganali dovranno spesso fronteggiare consisterà nell'individuare il momento giusto in cui adottare misure concrete per prevenire le frodi o intervenire quando queste siano state commesse. Il bilancio, le risorse umane e le priorità strategiche sono tutti fattori che influenzeranno tale decisione. Su un piano più sostanziale, nel contesto degli accordi commerciali internazionali, ci si chiede quando sia il momento di accantonare la fiducia che si deve nutrire nelle procedure doganali e nella reciprocità al fine di riprendere il controllo.

3. Il presente rinvio pregiudiziale trae origine da una situazione in cui i dazi doganali sono stati imposti ma il soggetto debitore sostiene che non era tenuto a pagarli a causa di una frode commessa da un terzo.

1 Lingua originale: l'inglese.

Contesto normativo

L'accordo di Cotonou

4. Il 23 giugno 2000, a Cotonou, è stato firmato l'accordo di partenariato tra i membri del gruppo degli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (in prosieguo: gli «Stati ACP»), da un lato, e la Comunità europea (com'era allora denominata) e i suoi Stati membri, dall'altro (in prosieguo: l'«accordo di Cotonou») [2]. L'accordo è entrato in vigore temporaneamente dal 2 agosto 2000 al 1º giugno 2002 [3], periodo successivamente esteso fino all'entrata in vigore definitiva, avvenuta il 1º aprile 2003 [4].

5. A termini dell'articolo 3 dell'accordo di Cotonou «[l]e parti adottano (…) tutte le misure generali o particolari atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dall'accordo e a facilitare il perseguimento dei suoi obiettivi. (…)».

6. L'articolo 1 dell'allegato V dell'accordo di Cotonou concede il trattamento preferenziale, durante il periodo preparatorio previsto all'articolo 37, paragrafo 1, all'importazione nell'UE di prodotti «originari degli Stati ACP» [5], talché gli stessi sono esentati dai dazi. I dettagli del regime di trattamento preferenziale sono esposti nel Protocollo 1 dell'allegato V («Protocollo 1»). Di conseguenza:

– il trattamento preferenziale è concesso su presentazione di un certificato «EUR.1»;

– tale certificato è rilasciato dalle autorità doganali del paese esportatore su domanda scritta compilata dall'esportatore o dal suo rappresentante autorizzato; e

– se richiesto, l'esportatore o il suo rappresentante deve presentare alle autorità doganali del paese di esportazione «tutti i documenti atti a comprovare il carattere originario dei prodotti in questione e l'adempimento degli altri requisiti di cui al presente protocollo» [6].

7. Dopo il rilascio del certificato e al fine di verificare che le procedure siano state espletate correttamente, le autorità doganali che rilasciano il certificato «adottano tutte le misure necessarie per verificare il carattere originario dei prodotti e l'osservanza degli altri requisiti di cui al presente protocollo. 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. Le autorità doganali che rilasciano il certificato devono inoltre accertarsi che i formulari di cui al paragrafo 2 siano debitamente compilati. Esse verificano in particolare che la parte riservata alla descrizione dei prodotti sia stata compilata in modo da rendere impossibile qualsiasi aggiunta fraudolenta» [7]. Tutte le parti dell'accordo si impegnano a prestarsi reciproca assistenza «[a]l fine di garantire la corretta applicazione del presente protocollo (…) mediante le amministrazioni doganali competenti, nel controllo dell'autenticità dei certificati di circolazione EUR.1, delle dichiarazioni su fattura o delle dichiarazioni dei fornitori nonché della correttezza delle informazioni riportate in tali documenti» [8].

2 GU 2000, L 317, pag. 3.

3 Decisione n. 1/2000 del Consiglio dei ministri ACP-CE, del 27 luglio 2000, relativa alle misure transitorie applicabili dal 2 agosto 2000 fino all'entrata in vigore dell'accordo di partenariato ACP-CE (GU 2000, L 195, pag. 46).

4 Informazione relativa alla data di entrata in vigore dell'accordo di partenariato ACP-CE (GU 2003, L 83, pag. 69).

5 A termini dell'articolo 37, paragrafo 1, «[g]li accordi di partenariato economico sono negoziati durante il periodo preparatorio che terminerà al più tardi il 31 dicembre 2007. I negoziati ufficiali per i nuovi accordi commerciali iniziano nel settembre 2002 e gli accordi entrano in vigore il 1º gennaio 2008, a meno che le parti non convengano di anticipare tali date».

6 Articoli 14 e 15 del protocollo 1 dell'allegato V dell'accordo di Cotonou.

7 Articolo 15, paragrafo 5, del protocollo 1.

8 Articolo 31, paragrafo 2, del protocollo 1.

8. Una volta che i prodotti di cui trattasi siano stati importati nell'Unione, il controllo delle prove dell'origine «è effettuato per sondaggio o ogniqualvolta le autorità doganali del paese di importazione abbiano fondati motivi di dubitare dell'autenticità dei documenti (…)» [9]. Le autorità doganali del paese di esportazione «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» [10]; e i risultati dei controlli devono essere comunicati «al più presto» alle autorità che li hanno richiesti indicando «chiaramente se i documenti sono autentici (…) [e] se i prodotti in questione possono essere considerati originari degli Stati ACP (…)» [11].

9. In caso di «ragionevole dubbio» e qualora non sia pervenuta alcuna risposta entro dieci mesi o qualora la risposta non contenga informazioni sufficienti per determinare l'autenticità del documento in questione, «le autorità doganali che hanno richiesto il controllo (…) escludono [i prodotti] dal trattamento preferenziale, salvo circostanze eccezionali» [12]. Qualora dalla procedura di controllo o da qualsiasi altra informazione disponibile emergano indizi di violazioni delle disposizioni del protocollo, «lo Stato ACP effettua, di propria iniziativa o su richiesta [dell'Unione], le inchieste necessarie o dispone affinché tali inchieste siano effettuate con la dovuta sollecitudine allo scopo di individuare e prevenire siffatte violazioni. A tal fine, lo Stato ACP può invitare [l'Unione] a partecipare a dette inchieste [13].

10. Infine, il protocollo istituisce un comitato di cooperazione doganale (in prosieguo: il «CCD»), incaricato, inter alia, di assicurare la «corretta ed uniforme applicazione del presente protocollo». Il CCD è composto da «esperti degli Stati membri e da funzionari della Commissione responsabili delle questioni doganali, e (…) da esperti in rappresentanza degli Stati ACP e da funzionari dei raggruppamenti regionali degli Stati ACP responsabili delle questioni doganali. (…)». Conformemente al suo mandato, esso «esamina periodicamente gli effetti dell'applicazione delle norme di origine sugli Stati ACP (…) e raccomanda al Consiglio dei ministri i provvedimenti del caso» [14]. A tal fine, il CCD «si riunisce periodicamente».

Diritto dell'Unione

Il codice doganale

11. A termini dell'articolo 1 del codice doganale [15], «[l]a normativa doganale è costituita dal presente codice e dalle disposizioni di applicazione adottate a livello comunitario o nazionale». L'articolo 2, paragrafo 1, stabilisce il principio secondo cui «la normativa doganale comunitaria si applica in modo uniforme in tutto il territorio doganale della Comunità».

9 Articolo 32, paragrafo 1, del protocollo 1.

10 Articolo 32, paragrafo 3, del protocollo 1.

11 Articolo 32, paragrafo 5, del protocollo 1.

12 Articolo 32, paragrafo 6, del protocollo 1.

13 Articolo 32, paragrafo 7, del protocollo 1.

14 Articolo 37 del protocollo 1.

15 La versione del codice doganale applicabile nel periodo rilevante era quella di cui al regolamento (CEE) n. 2913/92 del 12 ottobre 1992, che istituisce un codice doganale comunitario (GU 1992, L 302, pag. 1). Il regolamento n. 2913/92 è stato abrogato e sostituito il 24 giugno 2008 dal regolamento (CE) n. 450/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2008, che istituisce il codice doganale comunitario (GU 2008, L 145, pag. 1), a sua volta abrogato e sostituito dal regolamento (CE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 ottobre 2013, che istituisce il codice doganale dell'Unione (GU 2013, L 269, pag. 1).

12. Inserito nel capitolo 3 («Riscossione dell'importo dell'obbligazione doganale»), l'articolo 217 dispone che «[o]gni importo di dazi all'importazione o di dazi all'esportazione risultante da un'obbligazione doganale (…) deve essere calcolato dall'autorità doganale non appena disponga degli elementi necessari e da questa iscritto nei registri contabili o in qualsiasi altro supporto che ne faccia le veci (contabilizzazione)» [16].

13. Ai sensi dell'articolo 220, paragrafo 2, lettera b), *non* si procede alla contabilizzazione quando «l'importo dei dazi legalmente dovuto non è stato contabilizzato per un errore dell'autorità doganale, che non poteva ragionevolmente essere scoperto dal debitore avendo questi agito in buona fede e rispettato tutte le disposizioni previste dalla normativa in vigore riguardo alla dichiarazione in dogana. (…) Il rilascio di un certificato inesatto non costituisce tuttavia un errore in tal senso se il certificato si basa su una situazione fattuale inesatta riferita dall'esportatore, salvo se, in particolare, è evidente che le autorità che hanno rilasciato il certificato erano informate o avrebbero ragionevolmente dovuto essere informate che le merci non avevano diritto al regime preferenziale» [17]. L'articolo 236, paragrafo 1, dispone che, ove siano soddisfatte le condizioni di cui all'articolo 220, paragrafo 2, lettera b), si procede al rimborso o allo sgravio dei dazi all'importazione.

14. L'articolo 239 del codice doganale costituisce un'ulteriore base per lo sgravio dei dazi all'importazione. A termini del suo paragrafo 1: «[s]i può procedere al rimborso o allo sgravio dei dazi all'importazione o dei dazi all'esportazione in situazioni diverse da quelle di cui agli articoli 236, 237 e 238: – da determinarsi secondo la procedura del comitato; – 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 rimborso e lo sgravio possono essere subordinati a condizioni particolari». Una domanda a tal fine può essere presentata a norma dell'articolo 239, paragrafo 2. L'articolo 905 del regolamento di attuazione [18] fornisce ulteriori precisazioni sull'articolo 239, prevedendo che l'interessato possa corredare la propria domanda di cui all'articolo 239, paragrafo 2, di giustificazioni «tali da costituire una situazione particolare».

Il regolamento di attuazione

15. Le procedure dettagliate che disciplinano le domande presentate a norma dell'articolo 220, paragrafo 2, lettera b), del codice doganale sono rinvenibili nel Titolo III (articoli da 868 a 876 bis) del regolamento di attuazione. Le procedure riguardanti le domande presentate ai sensi dell'articolo 239 si trovano nel Titolo IV (articoli da 899 a 909). Poiché i suddetti due gruppi di disposizioni sono speculari [19] e le questioni poste dal giudice del rinvio menzionano quelle che si riferiscono all'articolo 239 del codice doganale, mi concentrerò sugli articoli da 899 a 909.

16. L'articolo 905, paragrafo 1, del regolamento di attuazione prevede che l'interessato possa presentare una domanda di sgravio alle autorità doganali di uno Stato membro corredata di giustificazioni di una «*situazione particolare*» risultante da circostanze che non implicano alcuna manovra fraudolenta o negligenza da parte dell'interessato stesso. Quando l'autorità doganale «ritenga che la situazione particolare risulti da un'inadempienza della Commissione agli obblighi ad essa incombenti (…)», trasmette il caso alla Commissione affinché prenda una decisione. Tale obbligo di trasmissione non

16 L'obbligazione doganale è definita dall'articolo 4, punto 9, del codice doganale come «l'obbligo di una persona di corrispondere l'importo dei dazi all'importazione (obbligazione doganale all'importazione) o l'importo dei dazi all'esportazione (obbligazione doganale all'esportazione) applicabili in virtù delle disposizioni comunitarie in vigore ad una determinata merce».

17 La versione così formulata dell'articolo 220, paragrafo 2, lettera b), è stata inserita nel codice doganale con il regolamento (CE) n. 2700/2000 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2000, che modifica il regolamento (CEE) n. 2913/92 (GU 2000, L 311, pag. 17).

18 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 attuazione»).

19 Sono, mutatis mutandis, identici.

sussiste più quando «alla Commissione sia già sottoposto un caso in cui si sia in presenza di elementi di fatto e di diritto comparabili» [20]. Se, nonostante ciò, il caso viene trasmesso, «la Commissione trasmette la pratica all'autorità doganale e la procedura di cui agli articoli da 906 a 909 va considerata come mai iniziata» [21]. In tali circostanze, «una decisione delle autorità doganali che autorizza il rimborso o lo sgravio dei dazi in oggetto può essere adottata soltanto al termine della procedura già avviata [in ordine al caso analogo pendente dinanzi alla Commissione] conformemente agli articoli da 906 a 909» [22].

17. La decisione definitiva è adottata dalla Commissione previa consultazione di un gruppo di esperti [23]. Tale decisione è notificata allo Stato membro interessato e comunicata anche a tutti gli altri Stati membri «per permettere alle autorità doganali di deliberare sui casi in cui si sia in presenza di elementi di fatto e di diritto comparabili» (articolo 908, paragrafo 1).

18. Nel corso della procedura di trasmissione e di decisione, il richiedente dovrà confermare che ha preso conoscenza della pratica e altresì indicare gli ulteriori elementi che abbia ritenuto opportuno inserirvi oppure che non ha nulla da aggiungervi. Qualora, dopo aver esaminato la pratica, la Commissione intenda adottare una decisione negativa, al richiedente viene data la possibilità di comunicare le proprie osservazioni prima che sia adottata la decisione definitiva [24].

Fatti e procedimento

19. La Giamaica è firmataria dell'accordo di Cotonou.

20. Tra il 1º gennaio 2002 e il 31 dicembre 2004 (in prosieguo: il «periodo rilevante»), la Prenatal S.A. ha importato capi di abbigliamento dalla Giamaica in Spagna presentando certificati di origine EUR.1 che davano diritto a una tariffa esterna comune preferenziale con aliquota pari allo 0% al momento del passaggio in dogana.

21. Nei mesi di febbraio e marzo 2005 le autorità giamaicane, l'Ufficio europeo per la lotta antifrode della Commissione europea (OLAF) e le autorità doganali spagnole hanno condotto un'indagine in loco, al fine di accertare se i capi di abbigliamento importati fossero correttamente coperti dalla certificazione EUR.1. In sintesi, la loro relazione congiunta concludeva che le merci importate non potevano beneficiare del trattamento preferenziale poiché erano state fabbricate con l'utilizzo di parti provenienti dalla Cina o da Hong Kong e quindi non erano originarie della Giamaica. Le autorità giamaicane hanno invalidato i certificati EUR.1 per il periodo rilevante e, conseguentemente, le autorità spagnole hanno contabilizzato i dazi doganali dovuti dalla Prenatal sulle importazioni effettuate in tale periodo.

22. Il 10 maggio 2006 la Prenatal ha chiesto all'ufficio regionale delle dogane della delegazione speciale della Catalogna il rimborso delle obbligazioni doganali ai sensi dell'articolo 239 del codice doganale [25]. Dall'ordinanza di rinvio emerge che la domanda è stata deferita alla Commissione il 23 maggio 2006 in conformità all'articolo 905, paragrafo 1, del regolamento di attuazione, poiché riguardava inadempienze attinenti all'operato dei servizi della Commissione, rappresentati dall'OLAF. La

20 Articolo 905, paragrafo 2.

21 Articolo 905, paragrafo 6.

22 Articolo 899, paragrafo 2, secondo comma.

23 Articolo 907.

24 Articolo 905, paragrafo 3, e articolo 906 bis.

25 Nelle sue osservazioni scritte la Prenatal evidenzia che ha presentato due domande: la prima, fondata sull'articolo 239 del codice doganale, è stata depositata l'8 maggio 2006 e la seconda, fondata sull'articolo 220, paragrafo 2, lettera b), è stata depositata il 23 gennaio 2009.

Commissione ha concluso che il caso della Prenatal presentava elementi di fatto e di diritto comparabili a quelli di un altro caso (REM 03/07, riguardante El Corte Inglés SA; in prosieguo: la «ECI») e, di conseguenza, ha trasmesso la pratica [all'autorità doganale] ai sensi dell'articolo 905, paragrafo 6.

23. Il 3 novembre 2008 la Commissione ha adottato la decisione C (2008) 6317 definitivo, in cui ha dichiarato che è giustificata la contabilizzazione a posteriori dei dazi all'importazione e che non è giustificato lo sgravio di tali dazi in un caso particolare, REM 03/07 (in prosieguo: la «decisione REM 03/07»). Essa ha concluso che le autorità competenti non avevano commesso un errore ai sensi dell'articolo 220, paragrafo 2, lettera b), del codice doganale, e che la ECI non si trovava in una situazione particolare ai sensi dell'articolo 239 del codice doganale. Il 30 gennaio 2009 la ECI ha presentato un ricorso di annullamento avverso tale decisione dinanzi al Tribunale dell'Unione europea [26].

24. Parallelamente, la ECI (che aveva invocato la sussistenza di una situazione particolare ai sensi dell'articolo 239 del codice doganale comunitario dinanzi alle autorità doganali nazionali) ha esperito ricorso dinanzi ai giudici spagnoli chiedendo l'annullamento dell'atto di liquidazione, in cui si esigeva il pagamento dei dazi doganali dovuti. Con sentenza del 20 ottobre 2008 l'Audiencia Nacional (Corte centrale, Spagna) ha annullato la liquidazione impugnata. Il ricorso per cassazione dinanzi al Tribunal Supremo (Corte suprema, Spagna) è stato dichiarato irricevibile con ordinanza del 4 febbraio 2010. La sentenza dell'Audiencia Nacional (Corte centrale) è quindi passata in giudicato e il debito della ECI è stato cancellato [27]. Il 9 dicembre 2013 il Tribunale dell'Unione europea ha statuito che il ricorso della ECI diretto all'annullamento della decisione REM 03/07 era divenuto privo di oggetto malgrado le argomentazioni contrarie di ambo le parti, le quali auspicavano che il Tribunale si pronunciasse sulla validità di tale decisione [28].

25. Non sembra che la Prenatal abbia proposto impugnazione a livello nazionale avverso l'equivalente decisione delle autorità spagnole. Il 12 maggio 2009, applicando la decisione REM 03/07, queste ultime hanno respinto la richiesta di rimborso formulata dalla Prenatal. Avverso tale decisione la Prenatal ha esperito ricorso dinanzi al Tribunal Económico Administrativo Regional de Cataluña (Tribunale economico amministrativo regionale della Catalogna, Spagna; in prosieguo: il «TEARC»), il quale lo ha respinto. La Prenatal ha allora proposto ricorso dinanzi al Tribunal superior de Justicia de Cataluña (Corte superiore di giustizia della Catalogna, Spagna; in prosieguo: il «giudice del rinvio»).

26. Il giudice del rinvio ritiene necessario chiedere orientamenti alla Corte. Esso ricorda che la decisione della Commissione REM 03/07 ha costituito il fondamento della sentenza del TEARC, mentre la Prenatal sostiene che le condizioni stabilite agli articoli 220, paragrafo 2, lettera b), e 239 del codice doganale sono soddisfatte e quindi asserisce di avere diritto allo sgravio o al rimborso dei dazi doganali di cui trattasi.

27. Di conseguenza, il giudice del rinvio ha sottoposto alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1. Se la decisione C(2008) 6317 definitivo della Commissione, del 3 novembre 2008, in cui si dichiara che è giustificata la contabilizzazione a posteriori dei dazi all'importazione e che non è giustificato lo sgravio di tali dazi in un caso particolare, con riferimento all'importazione di prodotti tessili dichiarati originari della Giamaica (caso REM 03/07) sia contraria al diritto dell'Unione, in particolare agli articoli 220, paragrafo 2, lettera b), e 239 del codice doganale comunitario.

26 Ordinanza del 9 dicembre 2013, El Corte Inglés/Commissione, T-38/09, non pubblicata, EU:T:2013:675.

27 Per un resoconto dei procedimenti paralleli, alquanto complicati, v. ordinanza del 9 dicembre 2013, El Corte Inglés/Commissione, T-38/09, non pubblicata, EU:T:2013:675, punti da 6 a 9 e 17.

28 V. ordinanza del 9 dicembre 2013, El Corte Inglés/Commissione, T-38/09, non pubblicata, EU:T:2013:675, punti da 26 a 41. Ai punti da 42 a 84, il Tribunale ha poi esaminato e respinto i sette argomenti (presentati, a seconda dei casi, dalla ECI, dalla ECI e dalla Commissione, e dalla sola Commissione) diretti a giustificare il proseguimento dell'azione, prima di statuire che questa era divenuta priva di oggetto e di condannare ciascuna parte a sopportare le proprie spese.

2. Quando viene chiesto uno sgravio e la Commissione notifica la decisione che il caso presenta elementi di fatto e di diritto simili a quelli di un altro caso precedente da essa già definito o la decisione che dispone che esiste un caso analogo pendente, se ciascuna di tali decisioni debba essere considerata un atto con contenuto giuridico che vincola le autorità dello Stato membro in cui è presentato lo sgravio ed è pertanto impugnabile da parte della persona che chiede lo sgravio [articolo 239 del regolamento n. 2913/92] o che chiede che non si proceda a contabilizzazione [articolo 220, paragrafo 2, lettera b), del suddetto codice doganale comunitario].

3. Nel caso in cui non sia considerata una decisione della Commissione con contenuto giuridico vincolante, se spetti quindi alle autorità nazionali valutare se nella fattispecie sussistano elementi di fatto o di diritto comparabili.

4. In caso di risposta affermativa, qualora sia stata effettuata detta analisi e si sia giunti alla conclusione che non sussistono tali elementi, se si debba applicare l'articolo 905, paragrafo 1, del [regolamento n. 2454/93], e, di conseguenza, se la Commissione debba emettere una decisione con contenuto giuridico vincolante per tali autorità nazionali».

28. La Prenatal, il governo spagnolo e la Commissione hanno presentato osservazioni scritte. In conformità all'articolo 61, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte, quest'ultima ha invitato le parti a rispondere a tre quesiti in occasione dell'udienza, in relazione a: i) l'interpretazione della portata degli obblighi incombenti alle autorità giamaicane ai sensi degli articoli 15 e 32 del protocollo; ii) in che misura potrebbe essere preso in considerazione un nuovo argomento riguardante l'omessa garanzia, da parte della Commissione, di una corretta applicazione dell'accordo, e iii) la ricevibilità della seconda, della terza e della quarta questione. Le parti hanno svolto osservazioni orali e risposto ai suddetti quesiti nel corso dell'udienza tenutasi il 25 ottobre 2018.

Valutazione

Ricevibilità

29. Il governo spagnolo ritiene che tutte e quattro le questioni siano ricevibili. La Commissione, tuttavia, dubita della rilevanza della seconda, della terza e della quarta questione e osserva che dette questioni riguardano la facoltà delle autorità nazionali di giungere a una conclusione diversa per la Prenatal rispetto a quella cui è pervenuta la Commissione con riguardo alla ECI. Tuttavia, sembra chiaro che tanto il giudice del rinvio quanto il TEARC abbiano applicato alla Prenatal la conclusione cui era giunta la Commissione nel caso ECI, avendo ritenuto che la situazione della Prenatal fosse comparabile (se non identica) de iure e de facto. Le questioni dirette a stabilire se le autorità nazionali possano esercitare un potere discrezionale sarebbero pertanto irrilevanti.

30. Non condivido (completamente) i dubbi della Commissione. Esaminerò le questioni una ad una.

31. La seconda questione interessa due aspetti distinti: in primo luogo, l'effetto giuridico del rinvio della pratica da parte della Commissione ai sensi dell'articolo 905, paragrafo 2, del regolamento di attuazione e, in secondo luogo, la questione se, all'epoca (nel 2006), la Prenatal avrebbe potuto impugnare tale decisione di rinvio. In ordine all'ultimo aspetto, è insindacabile che la Prenatal non possa adesso impugnare la lettera di rinvio; e non è evidente quale rilevanza potrebbe avere una qualsiasi risposta alla questione di cui trattasi per il procedimento attualmente in corso [29]. Per contro, determinare l'ampiezza del potere discrezionale di cui godono le autorità degli Stati membri di fronte

29 Quindi, nel presente procedimento *non* si è suggerito che la Prenatal aveva l'opportunità di impugnare direttamente una misura dell'Unione in forza dell'articolo 263 TFUE, e che pertanto, adesso, non le sarebbe consentito contestarne la validità attraverso un rinvio pregiudiziale a norma dell'articolo 267 TFUE. La decisione REM 03/07 riguardava la ECI. È (quantomeno) discutibile la questione se la Prenatal avrebbe o meno avuto locus standi per impugnare la lettera di rinvio.

a una decisione di rinvio è una questione senza dubbio rilevante. Effettivamente, la terza e la quarta questione sono collegate alla seconda questione e mirano a stabilire se le autorità dello Stato membro possano giungere alle proprie conclusioni in ordine alla domanda di sgravio, a seconda del fatto che le stesse siano o meno formalmente vincolate da tale decisione.

32. Di conseguenza, secondo la mia interpretazione, la prima parte della seconda questione, unitamente alle questioni terza e quarta, è intesa a stabilire, essenzialmente, in che misura le autorità (doganali e giudiziarie) spagnole possano pervenire nel caso Prenatal a una conclusione diversa da quella raggiunta dalla Commissione in relazione alla ECI. Tali questioni sarebbero particolarmente rilevanti qualora, in risposta alla prima questione, la Corte dichiarasse che la decisione REM 03/07 è invalida.

33. Ritengo pertanto che la prima parte della seconda questione e le questioni terza e quarta debbano godere della consueta presunzione di rilevanza [30].

Sul «nuovo» argomento

34. Nell'ambito delle sue argomentazioni riguardanti l'articolo 239 del codice doganale, la Prenatal sostiene che la Commissione è venuta meno ai propri obblighi di garantire la corretta applicazione dell'accordo di Cotonou. Si tratta di un argomento nuovo, in quanto non è mai stato esaminato nella decisione REM 03/07 [31], né nell'ambito del ricorso di annullamento dinanzi al Tribunale [32]. All'udienza la Commissione ha sostenuto che non potrebbe esserle addebitato di non aver esaminato il nuovo argomento prima del presente procedimento, in quanto lo stesso non era stato sollevato dalla ECI nella domanda di sgravio. La Prenatal ha ritenuto che, in realtà, la Commissione avesse considerato tale argomento nel punto 70 della decisione REM 03/07, quando ha dichiarato di «non aver identificato eventuali altri elementi atti a costituire una situazione particolare». Inoltre, nulla impedisce di sollevare l'argomento nell'ambito di un procedimento di pronuncia pregiudiziale a norma dell'articolo 267 TFUE e la Commissione deve comunque valutare se la sua condotta abbia contribuito a creare tale situazione particolare.

35. A mio avviso, il suddetto «nuovo» argomento è idoneo ad essere sollevato nel presente procedimento. In nessuna fase del procedimento riguardante la richiesta di sgravio della ECI la Prenatal ha avuto il diritto o l'opportunità di formulare argomenti. Soltanto la ECI aveva tale diritto [33]. La procedura a norma dell'articolo 267 TFUE consente ora alle parti che si trovano nella situazione della Prenatal di portare avanti la propria causa e di farlo senza restrizioni quanto agli argomenti che possono addurre [34].

Sulla prima questione

36. Esaminerò anzitutto la domanda ai sensi dell'articolo 220, paragrafo 2, lettera b), del codice doganale, che richiede di considerare l'interpretazione degli articoli 15 e 32 del protocollo, per poi passare all'esame dell'asserita «situazione particolare» ai sensi dell'articolo 239 del codice medesimo [35].

30 Sentenza dell'8 settembre 2010, Winner Wetten, C-409/06, EU:C:2010:503, punto 36 e giurisprudenza ivi citata.

31 Al punto 60 della decisione REM 03/07 sembra emergere che la ECI abbia sostenuto che la Commissione non aveva informato gli importatori della Comunità dei dubbi che nutriva, ma questo è un sostanzialmente un argomento diverso, secondo me, da quello sostenuto attualmente.

32 Ordinanza del 9 dicembre 2013, El Corte Inglés/Commissione, T-38/09, non pubblicata, EU:T:2013:675, punti 59 e 60.

33 V., inter alia, articolo 906 bis del regolamento di attuazione e paragrafo 18 delle presenti conclusioni.

34 Ordinanza del 9 dicembre 2013, El Corte Inglés/Commissione, T-38/09, non pubblicata, EU:T:2013:675, punto 57 e giurisprudenza ivi citata.

35 Tale approccio separato è opportuno, a mio parere, in quanto i due articoli hanno finalità diverse: l'articolo 220, paragrafo 2, lettera b), ha l'obiettivo di tutelare *il legittimo affidamento* dell'operatore economico circa la fondatezza dell'insieme degli elementi che intervengono nella decisione di recuperare o meno a posteriori i dazi doganali (sentenza del 14 maggio 1996, Faroe Seafood e a., C-153/94 e 204/94, EU:C:1996:198, punto 87), mentre l'ultimo articolo costituisce una «clausola generale di equità» (sentenza del 25 luglio 2008, C.A.S./Commissione, C-204/07 P, EU:C:2008:446, punto 85 e giurisprudenza ivi citata.

Articolo 220, paragrafo 2, lettera b), del codice doganale

37. Affinché un richiedente riesca a ottenere lo sgravio o il rimborso dei dazi ai sensi dell'articolo 220, paragrafo 2, lettera b), devono ricorrere tre condizioni cumulative [36]. In primo luogo, deve essere comprovato che l'irregolarità relativa ai certificati sia dovuta al fatto che le autorità doganali «sapevano o avrebbero dovuto, secondo ragione, sapere» che le merci non soddisfacevano le condizioni per poter beneficiare del trattamento preferenziale. In secondo luogo, occorre che il richiedente abbia agito in buona fede o che non abbia potuto ragionevolmente scoprire l'errore commesso dalle autorità. In terzo luogo, il richiedente deve aver osservato tutte le disposizioni previste per la sua dichiarazione in dogana dalla normativa vigente.

38. È solo la prima di tali condizioni che è qui in discussione nel valutare la validità della decisione REM 03/07. La seconda e la terza condizione riguardano necessariamente la Prenatal individualmente e non sono state considerate dalla Commissione nella decisione REM 03/07, che si è concentrata unicamente sulla ECI.

39. Nell'ambito di un rinvio pregiudiziale in cui si contesta la validità di un atto dell'Unione come la decisione REM 03/07, il sindacato della Corte è limitato. La Commissione gode di un ampio potere discrezionale nel valutare le prove che le sono state sottoposte dalle autorità doganali spagnole e dalla ECI. Di conseguenza, a meno che non sia stato commesso un errore manifesto di valutazione, come l'inosservanza dell'obbligo di esaminare, «in modo accurato e imparziale, tutti gli elementi rilevanti della fattispecie sui quali si fondano le conclusioni che ne vengono tratte», la Corte non può e non intende sostituire la propria valutazione a quella della Commissione [37].

40. La Prenatal sostiene [38] che la Commissione ha commesso un errore manifesto nel concludere che le autorità giamaicane *non sapevano* delle irregolarità presenti nei certificati EUR.1. A sostegno di tale tesi, detta società asserisce che la consapevolezza di tali irregolarità è dimostrata i) da una relazione di verifica ispettiva delle società esportatrici di cui trattasi, redatta dalla «JAMPRO» [39] nel 1998, che ha mostrato un'evidente discrepanza tra la capacità produttiva e il volume delle merci esportate; ii) dal fatto che, nel 1998, le autorità italiane e del Regno Unito avevano richiesto un controllo ex post dei certificati rilasciati – richiesta cui le autorità giamaicane hanno risposto (se così si può dire) nel 2000, fornendo spiegazioni poco credibili in merito alle suddette discrepanze; e iii) da una relazione redatta da un funzionario dell'amministrazione tributaria spagnola che aveva partecipato all'indagine condotta dall'OLAF nel 2005, attestante che, inter alia, i funzionari della zona doganale di esportazione della Giamaica avevano dichiarato che non era avvenuta una lavorazione sostanziale delle merci importate dalla Cina prima della loro successiva esportazione.

41. In subordine, la Prenatal sostiene che a torto la Commissione non ha concluso nel senso che le autorità giamaicane *avrebbero dovuto sapere* delle irregolarità del certificato EUR.1. Qui, essa interpreta gli obblighi imposti alle autorità giamaicane dagli articoli 15, paragrafo 5, e 32 del Protocollo 1 dell'allegato V dell'accordo nel senso che le stesse erano tenute a svolgere ispezioni fisiche sulle merci esportate, ma non l'hanno fatto. Se avessero compiuto tali ispezioni, dette autorità avrebbero constatato la presenza di irregolarità. La Prenatal si basa principalmente su un processo verbale del gennaio 2006 del Jamaican Trade Board che confermava, tra l'altro, l'inesistenza, nel periodo rilevante, di un sistema di ispezioni fisiche.

36 Sentenza del 15 dicembre 2011, Afasia Knits Deutschland, C-409/10, EU:C:2011:843, punto 47 e giurisprudenza ivi citata.

37 V., tra le altre, sentenze del 21 novembre 1991, Technische Universität München, C-269/90, EU:C:1991:438, punto 13; del 9 novembre 1995, France-aviation/Commissione, T-346/94, EU:T:1995:187, punto 34; dell'8 luglio 2010, Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, punto 28 e giurisprudenza ivi citata, e del 19 febbraio 1998, Eyckeler & Malt/Commissione, T-42/96, EU:T:1998:40, punti 77 e 140.

38 Nelle presenti conclusioni mi limito agli argomenti sviluppati dalla Prenatal nelle sue osservazioni scritte e all'udienza. Nell'ordinanza di rinvio il giudice a quo ha fornito una sintesi più ampia di argomentazioni.

39 «JAMPRO» era l'acronimo di «Jamaica Promotions Corporation» che, a quanto mi consta, era un'agenzia del governo giamaicano, le cui funzioni sono state trasferite al «Jamaica Trade Board» (agenzia della Giamaica per il commercio) nel 2002.

42. Un richiedente che intenda provare che le autorità doganali interessate *sapevano* deve assolvere un onere gravoso, essendo tenuto a dimostrare che tali autorità *effettivamente* erano a conoscenza dell'errore [40]. La prova di tale stato di conoscenza deve avere un elevato livello di integrità e di chiarezza, e non può essere semplicemente indicativa. La qualità della prova deve essere tale da inficiare la presunzione che le autorità *non* sapessero. In assenza di prove documentali che equivalgano in pratica a una confessione a livello istituzionale, tale elevato onere della prova viene assolto raramente.

43. La prova invocata dalla ECI nella sua domanda di sgravio, e che la Prenatal riproduce dinanzi alla Corte, non è di natura tale da far assolvere l'onere della prova di cui trattasi. Una relazione della JAMPRO che si riferisce a un periodo di due settimane nel luglio 1998 non è sufficiente a dimostrare lo stato di conoscenza effettivo delle autorità doganali nell'intero periodo compreso tra il gennaio 2002 e il marzo 2005. Il fatto che le autorità doganali giamaicane, pur essendo a conoscenza della relazione della JAMPRO, fossero convinte di dover spiegare unicamente una differenza dell'8% tra il volume delle esportazioni e la capacità di produzione (invece di una differenza compresa tra il 252% e il 559%, come riportato dalla JAMPRO) [41] è, a mio parere, inconcludente. E le (controverse) opinioni di due funzionari, la cui posizione esatta all'interno della gerarchia dell'amministrazione doganale giamaicana non è precisata, non si possono ragionevolmente considerare rappresentative delle conoscenze specifiche di tali autorità doganali *nel loro insieme*.

44. Respingo quindi l'argomento secondo cui la Commissione avrebbe commesso un errore manifesto di valutazione nel concludere, alla luce della relazione di verifica ispettiva redatta dalla JAMPRO nel 1998 [42], nonché delle risposte fornite dalle autorità giamaicane alle richieste di controlli a posteriori [43] e delle testimonianze di alcuni funzionari [44], che le autorità giamaicane non sapevano delle irregolarità dei certificati EUR.1.

45. Giungo alla stessa conclusione con riguardo all'argomento addotto in subordine, secondo cui le autorità doganali giamaicane *avrebbero dovuto sapere* di tali irregolarità.

46. L'argomento qui dedotto dalla Prenatal si basa sull'obbligo positivo previsto dalla legge per le autorità giamaicane di condurre ispezioni *fisiche* sulle merci, anziché verifiche basate sui documenti cartacei. La Prenatal deduce tale obbligo dagli articoli 15 e 32 del protocollo dell'allegato V dell'accordo.

47. Non interpreto le suddette disposizioni in tal senso.

48. In primo luogo, l'articolo 15 del protocollo descrive la procedura mediante la quale un esportatore ottiene un certificato EUR.1, ponendo l'accento sulla documentazione cartacea. I doveri e gli obblighi sono ripartiti tra gli esportatori e le autorità doganali di rilascio. Pertanto, l'esportatore deve compilare i certificati di circolazione EUR.1 e i formulari di domanda (articolo 15, paragrafo 2) ed «essere pronto a presentare in qualsiasi momento, su richiesta delle autorità doganali (…) tutti i documenti atti a

40 Spetta a colui che richieda uno sgravio sopportare l'onere della prova del fatto che era «evidente» che le autorità di rilascio del certificato sapevano o avrebbero dovuto sapere: sentenza del 9 marzo 2006, Beemsterboer Coldstore Services, C-293/04, EU:C:2006:162, punto 45.

41 Come hanno dichiarato nelle risposte del febbraio 2000 all'Italia e al Regno Unito. Il fatto che tali lettere sembrino essere state spedite tardivamente, in presunta violazione dell'articolo 32, paragrafo 5, del protocollo 1 dell'allegato V dell'accordo, è irrilevante ai fini dello stato delle conoscenze delle autorità giamaicane nel periodo rilevante.

42 V. punti da 38 a 42 della decisione REM 03/07.

43 V. punti da 27 a 34 e, in particolare, da 31 a 33, della decisione REM 03/07.

44 V. punti 52 e 53 della decisione REM 03/07. Apro qui una parentesi per rilevare che, al punto 59 delle sue osservazioni, la Commissione cita le memorie che aveva presentato al Tribunale nell'ambito del procedimento conclusosi con l'adozione dell'ordinanza del 9 dicembre 2013, El Corte Inglés/Commissione, T-38/09, non pubblicata, EU:T:2013:675. Non ho tenuto conto di tali memorie. Tutte le argomentazioni dovrebbero essere incluse nel corpo delle osservazioni presentate alla Corte e non introdotte furtivamente negli allegati che, nel caso presente, ammonterebbero a oltre 70 pagine di argomentazioni *supplementari* (in spagnolo).

comprovare il carattere originario dei prodotti in questione (…)» (articolo 15, paragrafo 3). Le autorità doganali adottano «tutte le misure necessarie» per verificare l'origine dei prodotti e «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» (articolo 15, paragrafo 5).

49. Nulla all'interno dell'articolo 15, in particolare il paragrafo 5, obbliga le autorità doganali ad adottare azioni o misure specifiche o particolari e, a fortiori, a condurre ispezioni fisiche più o meno frequentemente. L'obbligo imposto alle autorità nel primo periodo dell'articolo 15, paragrafo 5, è moderato dal termine «necessarie», contenuto nella stessa frase. Spetta quindi interamente a dette autorità stabilire cosa sia necessario. Tale discrezionalità è messa in risalto dall'inserimento dei termini «tutte» e «misure necessarie». Siffatta formulazione aumenta il grado di discrezionalità di cui godono le autorità, piuttosto che suggerire che deve essere avviata una particolare procedura di controllo. Concordo quindi con la Commissione nel sostenere che l'articolo 15, paragrafo 5, conferisce meramente alle autorità giamaicane la facoltà di effettuare ispezioni fisiche ove lo ritengano necessario [45]. In tale contesto, il fatto che le autorità giamaicane abbiano apparentemente optato per un processo di verifica basato sulla documentazione cartacea non è censurabile [46].

50. In secondo luogo, l'articolo 32 del protocollo 1 esige che i controlli siano effettuati dalle autorità doganali che rilasciano i certificati EUR.1 i) per sondaggio e ii) in seguito a una richiesta di uno Stato membro. Se uno Stato membro presenta una siffatta richiesta, dovrà rispedire tutta la documentazione necessaria per agevolare le autorità che hanno rilasciato il certificato nello svolgimento del loro compito di verifica (articolo 32, paragrafo 2). Una volta che abbiano acquisito detta documentazione, le autorità «hanno la facoltà di richiedere qualsiasi prova e di procedere a qualsiasi controllo (…)» (articolo 32, paragrafo 3). Qualora, in seguito a tale controllo, «emergano indizi di violazioni delle disposizioni del (…) protocollo», l'articolo 32, paragrafo 7 prevede (inter alia), che vengano disposte «le inchieste necessarie».

51. Non ritengo che l'articolo 32 ponga a carico delle autorità giamaicane un obbligo assoluto o positivo di condurre ispezioni fisiche e, a fortiori, in un dato periodo o con una particolare regolarità. Mentre tali autorità avevano indubbiamente il diritto di condurre un'ispezione fisica, nulla le obbligava a farlo. Una volta ricevuta una richiesta di controllo da parte della autorità doganali dello Stato membro ai sensi dell'articolo 32, alle autorità doganali giamaicane era consentito adempiere il proprio obbligo di controllare le transazioni in questione sulla base delle prove documentali disponibili, integrate dalle inchieste appropriate.

52. Di conseguenza, respingo l'argomento della Prenatal secondo cui le autorità doganali giamaicane non sapevano delle irregolarità perché erano venute meno al proprio obbligo giuridico di condurre ispezioni fisiche. Nonostante la dichiarazione (isolata) contenuta nel verbale del Jamaican Trade Board secondo cui «non è mai stato messo in atto un sistema di controlli», la Commissione non ha quindi commesso un errore manifesto di valutazione al riguardo. Con tale conclusione, non sto dicendo che non possa mai arrivare un momento in cui il peso delle prove portate all'attenzione delle autorità doganali del paese di esportazione faccia propendere per la necessità di effettuare un'ispezione fisica. Tuttavia, non è così che valuto gli elementi presentati alla Corte nel presente procedimento.

45 V., per analogia, sentenza del 17 luglio 1997, Pascoal & Filhos, C-97/95, EU:C:1997:370, punti 65 e 66, che ha interpretato disposizioni simili.

46 La Prenatal ha evidenziato lo status di «esportatore autorizzato» che può essere ottenuto ai sensi dell'articolo 20 del protocollo. Tale status permette concretamente agli esportatori di autocertificare le proprie merci per il trattamento preferenziale. Tuttavia, l'esistenza di tale status non significa che *tutte le altre* verifiche debbano implicare ispezioni fisiche.

Articolo 239 del codice doganale

53. Per poter validamente asserire che esiste una situazione particolare ai fini dell'articolo 239 del codice doganale, un richiedente dovrà dimostrare che «si trova in una situazione eccezionale rispetto agli altri operatori che esercitano la stessa attività e che, in assenza di dette circostanze, egli non avrebbe subito il pregiudizio connesso alla contabilizzazione a posteriori dei dazi doganali» [47]. Pertanto, l'onere della prova incombe al richiedente.

54. Poiché tale argomento è stato esaminato per la prima volta nel presente procedimento, il controllo giurisdizionale della Corte non si limita ad accertare se la Commissione abbia commesso un errore manifesto di valutazione. Piuttosto, la Corte dovrà stabilire se la Commissione abbia «[contemperato] realmente, da un lato, l'interesse della Comunità alla piena osservanza delle disposizioni doganali, che siano comunitarie o che impegnino la Comunità, e, dall'altro, l'interesse dell'importatore in buona fede a non subire i danni che vadano oltre l'ordinario rischio commerciale» [48].

55. La Corte ha affermato che una situazione particolare può verificarsi qualora la Commissione non abbia eseguito un controllo sufficiente sulla corretta applicazione di un accordo internazionale [49]. La Commissione, in quanto guardiana del Trattato e degli accordi stipulati in forza di quest'ultimo, è tenuta ad assicurarsi della corretta applicazione, da parte di un paese terzo, degli obblighi che questo ha contratto in forza di un accordo concluso con l'Unione, utilizzando i mezzi previsti dall'accordo o dalle decisioni adottate in virtù di quest'ultimo [50].

56. Una parte di tale obbligo implica il mantenimento di un equilibrio tra due principi contrapposti. Da un lato, vi è il principio della *reciproca fiducia* che sottende gli accordi commerciali internazionali. Di conseguenza, la Commissione (e le autorità dello Stato membro) – almeno inizialmente – sono tenuti ad accettare alla lettera le dichiarazioni delle autorità di uno Stato di esportazione come la Giamaica [51]. Dall'altro, vi è il fatto che l'accordo di Cotonou è un tipo di accordo che arreca vantaggi finanziari principalmente a una delle parti (gli Stati ACP) e il cui sistema del trattamento preferenziale inevitabilmente induce chi è senza scrupoli all'elusione e all'abuso. Ne consegue che la Commissione deve essere particolarmente attenta nell'adempiere il suo obbligo di controllo e supervisione.

57. La Prenatal sostiene, in via generale, che la Commissione era tenuta a introdurre misure dirette a prevenire le attività fraudolente e, in particolare, che essa avrebbe dovuto controllare le autorità giamaicane. Pertanto, la Prenatal si focalizza sul controllo e sulla prevenzione anziché, semplicemente, sull'indagine e sull'intervento a posteriori. In sintesi, la Commissione è accusata di *inerzia*, mentre era legalmente tenuta ad *agire*.

58. La Prenatal offre prove per dimostrare che la Commissione non ha intrapreso alcuna attività di controllo basandosi sulle dichiarazioni contenute in due comunicazioni della Commissione e in una relazione della Corte dei conti [52]. La Prenatal richiama l'attenzione sul CCD istituito dall'articolo 37 del protocollo, che ha il compito generale di assicurare «la corretta e uniforme applicazione del (…) protocollo», e di cui la Commissione è parte, facendo leva in particolare sull'articolo 37, paragrafo 2,

47 Sentenza del 25 luglio 2008, C.A.S./Commissione, C-204/07 P, EU:C:2008:446, punto 88 e giurisprudenza ivi citata. La «situazione particolare» può essere invocata al contempo da più operatori economici: v., inter alia, sentenza del 17 febbraio 2011, Bolton Alimentari, C-494/09, EU:C:2011:87, punti 55, 56 e 61.

48 Sentenza del 25 luglio 2008, C.A.S./Commissione, C-204/07 P, EU:C:2008:446, punto 93.

49 Sentenza del 25 luglio 2008, C.A.S./Commissione, C-204/07 P, EU:C:2008:446, punto 92.

50 Sentenza del 25 luglio 2008, C.A.S./Commissione, C-204/07 P, EU:C:2008:446, punto 95, e articolo 211 TFUE.

51 Con specifico riferimento all'accordo di Cotonou, v. sentenza del 15 dicembre 2011, Afasia Knits Deutschland, C-409/10, EU:C:2011:843, punti 28 e 29 e giurisprudenza ivi citata. Per analogia, v. altresì sentenza del 25 luglio 2018, Commissione/Combaro, C-574/17 P, EU:C:2018:598, punti 50, 55 e 56 e giurisprudenza ivi citata.

52 Comunicazione della Commissione al Consiglio, Piano d'azione per il controllo del funzionamento dei regimi commerciali preferenziali, COM/2014/0105 final, del 26 febbraio 2014; comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale europeo – Le norme di origine nei regimi commerciali preferenziali – Orientamenti per il futuro, COM/2005/0100 definitivo, del 16 marzo 2005; relazione speciale n. 2/2014 della Corte dei conti dal titolo «I regimi di scambi preferenziali sono gestiti in modo adeguato?».

secondo cui il Comitato «esamina periodicamente gli effetti dell'applicazione delle norme di origine sugli Stati ACP». Analogamente, la Prenatal invoca l'articolo 31, paragrafo 2, del protocollo, in forza del quale l'Unione europea, i paesi e i territori d'oltremare e gli Stati ACP «si prestano reciproca assistenza, mediante le amministrazioni doganali competenti, nel controllo dell'autenticità dei certificati EUR.1, delle dichiarazioni su fattura o delle dichiarazioni dei fornitori».

59. Mi sembra che la Prenatal stia interpretando in modo alquanto estensivo le disposizioni sulle quali si basa. L'articolo 31, paragrafo 2, esige che l'autenticità della documentazione sia assicurata «mediante le amministrazioni doganali competenti». Si tratta di un compito condiviso. Ciò detto, la Commissione non amministra direttamente il regime doganale dell'Unione. La responsabilità principale ricade inevitabilmente sulle autorità doganali degli Stati membri di esportazione e di importazione. Una grande parte del lavoro di sorveglianza e di controllo è quindi svolta dalle autorità doganali degli Stati membri. L'articolo 32 del protocollo conferisce a queste ultime il diritto di richiedere ai propri omologhi negli Stati ACP specifiche tipologie di azioni e, addirittura, di revocare il trattamento preferenziale, per esempio «in caso di ragionevole dubbio» e qualora le risposte alle loro richieste di verifica giungano tardivamente (articolo 32, paragrafo 6). La Commissione tuttavia viene meno ai propri obblighi se non si informa dei pertinenti sviluppi a livello degli Stati membri e successivamente omette di adottare i provvedimenti del caso. Ebbene, nel caso di specie, le scarse prove di cui dispone la Corte suggeriscono che la Commissione *era* in comunicazione con le autorità doganali degli Stati membri. Così, all'udienza la Commissione ha dichiarato che la Germania l'aveva informata nel 2003 delle lettere contenenti la richiesta di controllo inviate da tale Stato membro. La procedura dell'OLAF è stata avviata nel marzo 2004 e ha portato ad effettuare sopralluoghi in Giamaica nei mesi di febbraio e marzo 2005. Si sono svolte alcune riunioni per parlare dell'argomento per lo meno nel settembre 2004. In tale contesto, mentre un intervento aggiuntivo o più rapido sarebbe stato, con il senno di poi, auspicabile, non è corretto affermare che la Commissione sia rimasta inerte adottando un comportamento assolutamente passivo [53]. Osservo inoltre che l'articolo 37, paragrafo 2, richiede al CCD di esaminare gli «effetti» dell'applicazione delle norme di origine sugli Stati come la Giamaica, e non di controllare attivamente l'applicazione di tali norme.

60. Ne consegue che, a mio parere, la Commissione non ha violato i suoi obblighi specifici in forza dell'accordo di Cotonou. Non ritengo che un generico «obbligo di buona amministrazione» sia sufficiente per imporre alla Commissione gli obblighi positivi che sarebbero stati necessari per costituire una «situazione particolare» ai fini dell'articolo 239 del codice doganale [54].

61. I requisiti legali applicabili nel presente caso sono quindi sensibilmente diversi da quelli che, in precedenza, hanno indotto la Corte a confermare l'esistenza di una situazione particolare. Per esempio, nella causa C.A.S./Commissione, quest'ultima non si era pienamente informata delle questioni in discussione, malgrado vi fosse legalmente obbligata in forza delle disposizioni specifiche dell'accordo tra l'Unione europea e la Turchia [55]. Analogamente, nella causa Eyckeler & Malt/Commissione, la Commissione era espressamente tenuta a effettuare controlli sulle importazioni di carni bovine dall'Argentina ogni dieci giorni, per accertare che il contingente di carne in essere fosse correttamente applicato. La Commissione non solo sapeva che il contingente era stato superato, ma non aveva attuato alcuna misura di controllo che avrebbe potuto individuare le eccedenze, inerzia, questa, che costituiva una «grave mancanza» [56]. E nella causa Kaufring e a./Commissione, il Tribunale ha elencato una serie di noti episodi in cui la Turchia, per un lungo periodo di tempo, non aveva rispettato gli obblighi ad essa incombenti in forza delle disposizioni specifiche dell'Accordo che crea

53 Per convenienza, accludo come allegato I una tabella recante la cronologia dei principali sviluppi, come descritti dalle parti e da me interpretati.

54 Interpreto quindi i riferimenti di cui alla sentenza del 10 maggio 2001, Kaufring e a./Commissione, T-186/97, T-187/97, da T-190/97 a T-192/97, T-210/97, T-211/97, da T-216/97 a T-218/97, T-279/97, T-280/97, T-293/97 e T-147/99, EU:T:2001:133, punto 257 e giurisprudenza ivi citata, come intesi a rafforzare le conclusioni cui la Corte era già pervenuta in ordine alla specifica formulazione degli accordi controversi in tale causa.

55 Sentenza del 25 luglio 2008, C-204/07 P, EU:C:2008:446, punti da 97 a 100, 112 e da 117 a 120.

56 Sentenza del 19 febbraio 1998, T-42/96, EU:T:1998:40, punti da 162 a 190.

un'associazione tra la Comunità economica europea e la Turchia, nonché di «talune decisioni adottate dal Consiglio di associazione con riferimento all'applicazione degli articoli 2 e 3 del protocollo addizionale», rilevando che la Commissione aveva omesso di contestare tali inadempimenti, pur disponendo del potere necessario [57].

62. Propongo pertanto di rispondere alla prima questione nel senso che dall'esame degli elementi di cui dispone la Corte non è emerso alcun fattore idoneo a inficiare la validità della decisione C(2008) 6317 definitivo, riguardante la decisione REM 03/07.

Sulle questioni pregiudiziali dalla seconda alla quarta

Sulla seconda questione

63. La decisione della Commissione che rifiuta di trasmettere una pratica ai sensi dell'articolo 905 del regolamento di attuazione ha l'effetto di bloccare il potere discrezionale delle autorità doganali competenti di pronunciarsi su una domanda di sgravio o di rimborso, in attesa degli esiti della valutazione della pratica parallela da parte della Commissione [58]. Pertanto, entro tale limite e specificità, la decisione di rinvio ha certamente un effetto giuridico sospensivo.

64. Tuttavia, la Prenatal non può impugnare tale decisione e/o la relativa comunicazione alle autorità doganali spagnole. Per impugnare una lettera/comunicazione indirizzata a un altro destinatario, la Prenatal dovrebbe dimostrare che la lettera la riguardava direttamente [59] e individualmente [60]. Per quanto riguarda l'interessamento diretto, non vedo quale effetto giuridico possa avere la lettera di rinvio sulla situazione della Prenatal. Le autorità doganali hanno conservato il diritto di valutare la pratica che era stata loro inoltrata, sebbene tale diritto sia stato temporaneamente sospeso [61]. Non vedo neppure come la Prenatal avrebbe potuto sostenere di essere individualmente interessata dalla suddetta lettera di rinvio: la possibilità che altri operatori economici si siano trovati in una situazione analoga è evidente. Inoltre, il rinvio di una pratica effettuato dalla Commissione non è una decisione secondo la definizione di cui all'articolo 4, punto 5, del codice doganale, in quanto tale definizione si applica unicamente agli atti «amministrativ[i], relativ[i] alla normativa doganale» e l'autorità doganale è a sua volta definita dall'articolo 4, punto 3, come «l'autorità competente, tra l'altro, ad applicare la normativa doganale». Nell'ambito del codice doganale, la Commissione non è competente ad «applicare la normativa doganale».

65. Mentre la decisione eventualmente adottata dalla Commissione ai sensi dell'articolo 907 del regolamento di attuazione è evidentemente impugnabile dal richiedente interessato, il richiedente nella pratica parallela che è stata sospesa non può impugnarla. Tuttavia, i diritti di difesa di quest'ultimo sono tutelati mediante la procedura di rinvio pregiudiziale a norma dell'articolo 267 TFUE [62].

57 Sentenza del 10 maggio 2001, Kaufring e a./Commissione, T-186/97, T-187/97, da T-190/97 a T-192/97, T-210/97, T-211/97, da T-216/97 a T-218/97, T-279/97, T-280/97, T-293/97 e T-147/99, EU:T:2001:133, punti da 257 a 273.

58 Ordinanza del 21 aprile 2016, Makro autoservicio mayorista e Vestel Iberia/Commissione, C-264/15 P e C-265/15 P, non pubblicata, EU:C:2016:301, punto 47.

59 Sentenza del 13 marzo 2008, Commissione/Infront WM, C-125/06 P, EU:C:2008:159, punto 47.

60 Sentenza del 15 luglio 1963, Plaumann/Commissione, 25/62, EU:C:1963:17, pag. 107.

61 Ordinanza del 21 aprile 2016, Makro autoservicio mayorista e Vestel Iberia/Commissione, C-264/15 P e C-265/15 P, non pubblicata, EU:C:2016:301, punti da 47 a 49.

62 Ordinanza del 9 dicembre 2013, El Corte Inglés/Commissione, T-38/09, non pubblicata, EU:T:2013:675, punto 57.

66. Si potrebbe pertanto rispondere alla seconda questione nel senso che la decisione della Commissione, adottata ai sensi dell'articolo 905, paragrafo 6, del regolamento n. 2454/93, di respingere la pratica trasmessale dalle autorità doganali spagnole non incide sulla situazione giuridica del richiedente interessato e non è da questi impugnabile ai sensi del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Sulla terza e sulla quarta questione

67. Esaminerò tali questioni congiuntamente, considerando le due ipotesi avanzate.

68. Qualora la Corte confermasse la validità della decisione REM 03/07, come le ho suggerito di fare, tale decisione continuerebbe a vincolare le autorità doganali e giurisdizionali spagnole rispetto alla ECI [63]. Le autorità doganali spagnole dovrebbero quindi tenere conto di «ogni peculiarità di fatto o di diritto che caratterizza la situazione particolare» della Prenatal, in modo da stabilire se la situazione di quest'ultima sia «abbastanza dissimile da quella della [ECI], da giustificare un esito differente» [64].

69. Se, al contrario, la Corte dichiarasse l'invalidità della decisione REM 03/07, la Commissione sarebbe tenuta a prendere provvedimenti correttivi in applicazione degli obblighi derivanti dall'articolo 266 TFUE. Le autorità doganali spagnole non possono riprendere la valutazione della domanda della Prenatal fintantoché la Commissione non abbia correttamente e legalmente concluso la «procedura di cui agli articoli da 906 a 909» relativamente alla pratica della ECI [65].

70. È certamente possibile che, avendo valutato la domanda della Prenatal, le autorità (e i giudici) spagnoli ritengano che la situazione di quest'ultima *non* sia identica a quella della ECI e che, di conseguenza, *non* sia coperta dalla (nuova) decisione della Commissione riguardante il credito doganale di quest'ultima.

71. Le autorità spagnole sono dunque tenute a riavviare la procedura di cui all'articolo 905, trasmettendo la pratica alla Commissione per una seconda valutazione? A mio giudizio lo sono, al fine di garantire un'applicazione uniforme delle condizioni per la concessione dello sgravio e del rimborso dei dazi [66]. Ciò riflette la ripartizione dei ruoli secondo il regolamento di attuazione. Le autorità doganali nazionali decidono sul debito del soggetto obbligato, mentre la Commissione decide in merito alle domande di sgravio o di rimborso, quando si tratta di una situazione particolare.

72. Suggerisco pertanto che la Corte risponda alla terza e alla quarta questione nel senso che una decisione adottata dalla Commissione a norma dell'articolo 907 del regolamento n. 2454/93 vincola le autorità doganali e giurisdizionali nazionali e deve essere applicata a una domanda di sgravio o di rimborso presentata da un altro richiedente, salvo qualora esista una particolarità di fatto o di diritto che qualifica la situazione di quest'ultimo come abbastanza diversa da giustificare un esito differente. In tal caso, le autorità nazionali devono trasmettere la pratica del richiedente alla Commissione affinché adotti una nuova decisione in conformità all'articolo 905, paragrafo 1, del regolamento n. 2454/93.

63 Prima che la Commissione emetta una decisione REM, un giudice nazionale deve unicamente evitare «di adottare decisioni incompatibili con la decisione che la Commissione intende adottare», nella misura in cui viene «a conoscenza del fatto che la Commissione è stata interpellata ai sensi degli articoli 220 o 239 del codice doganale»: v. sentenza del 20 novembre 2008, Heuschen & Schrouff Oriental Foods Trading, C-375/07, EU:C:2008:645, punto 66. La mancanza di conoscenza potrebbe spiegare come mai il giudice nazionale abbia annullato la decisione delle autorità spagnole di effettuare la contabilizzazione a posteriori dei dazi doganali a sfavore della ECI: v. supra, paragrafi 23 e 24. È chiaro che, in ogni caso, non è più possibile intraprendere alcuna azione nei confronti della ECI per recuperare i dazi doganali di cui trattasi. La questione è ormai res iudicata.

64 Ordinanza del 21 aprile 2016, Makro autoservicio mayorista e Vestel Iberia/Commissione, C-264/15 P e C-265/15 P, non pubblicata, EU:C:2016:301, punti 48 e 49; e articolo 908, paragrafi 1 e 2, del regolamento di attuazione.

65 V., per analogia, sentenza del 7 settembre 1999, De Haan, C-61/98, EU:C:1999:393, punto 48.

66 Sentenza del 20 novembre 2008, Heuschen & Schrouff Oriental Foods Trading, C-375/07, EU:C:2008:645, punti 62 e 63; v., inoltre, articolo 2, paragrafo 2, del codice doganale.

Conclusione

73. Di conseguenza, propongo alla Corte di rispondere alle questioni pregiudiziali sollevate dal Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Corte superiore di giustizia della Catalogna, Spagna) nei seguenti termini:

1. Dall'esame degli elementi di cui dispone la Corte non è emerso alcun fattore idoneo a inficiare la validità della decisione C(2008) 6317 definitivo, relativa all'importazione di prodotti tessili dichiarati originari della Giamaica (caso REM 03/07), e in cui si dichiara che è giustificata la contabilizzazione a posteriori dei dazi all'importazione e che non è giustificato lo sgravio di tali dazi in un caso particolare.

2. La decisione della Commissione di respingere la pratica trasmessale dalle autorità spagnole, adottata ai sensi dell'articolo 905, paragrafo 6, del regolamento (CEE) n. 2454/93 della Commissione, del 2 luglio 1993, che fissa talune disposizioni di applicazione del regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio che istituisce il codice doganale comunitario, come modificato dal regolamento (CE) n. 1335/2003 della Commissione, del 25 luglio 2003, non incide sulla situazione giuridica del richiedente interessato e non è da questi impugnabile ai sensi del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

3. Una decisione adottata dalla Commissione a norma dell'articolo 907 del regolamento n. 2454/93 vincola le autorità doganali e giurisdizionali nazionali e deve essere applicata a una domanda di sgravio o di rimborso presentata da un altro richiedente, salvo qualora esista una particolarità di fatto o di diritto che qualifica la situazione di quest'ultimo come abbastanza diversa da giustificare un esito differente. In tal caso, le autorità nazionali devono trasmettere la pratica del richiedente alla Commissione affinché adotti una nuova decisione in conformità all'articolo 905, paragrafo 1, del regolamento n. 2454/93.

Allegato I: cronologia delle fasi e degli sviluppi principali

Luglio 1998	Relazioni JAMPRO
Maggio e ottobre 1998	Lettere inviate dalle autorità doganali italiane e del Regno Unito alle autorità doganali giamaicane
Febbraio 2000	Risposte inviate dalle autorità doganali giamaicane alle autorità doganali italiane e del Regno Unito
Ottobre 2003	Risposta inviata dalle autorità giamaicane alle autorità doganali italiane sulla verifica successiva alle importazioni
2003	La Commissione viene a conoscenza delle lettere delle autorità doganali dello Stato membro
Marzo 2004	Avvio dell'indagine dell'OLAF
Luglio 2004	Risposta inviata dalle autorità giamaicane alle autorità doganali tedesche sulla verifica successiva alle importazioni
Settembre 2004	Riunioni degli Stati membri e della Commissione (OLAF) in cui è stata sollevata la questione delle lettere
Marzo 2005	Indagine dell'OLAF in Giamaica
Gennaio 2006	Verbale del Trade Board