SENTENZA DEL TRIBUNALE (Seconda Sezione)
7 giugno 2001 *

Nella causa T-330/99,

Spedition Wilhelm Rotermund GmbH, in liquidazione giudiziaria, con sede in Flensburg (Germania), rappresentata dall'avv. A. Suhr,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. J.-C. Schieferer, in qualità di agente, assistito dall'avv. M. Núñez Müller, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

avente ad oggetto la domanda diretta ad ottenere l'annullamento della decisione della Commissione 22 luglio 1999 (riferimento: REM 22/98) secondo cui non si giustifica lo sgravio dei dazi all'importazione sollecitato,

* Lingua processuale: il tedesco.

IL TRIBUNALE DI PRIMO GRADO
DELLE COMUNITÀ EUROPEE (Seconda Sezione),

composto dai sigg. A.W.H. Meij, presidente, A. Potocki e J. Pirrung, giudici,

cancelliere: J. Palacio González, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 22 febbraio 2001,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Contesto normativo

Regime del transito comunitario esterno

1 A norma degli artt. 37, 91 e 92 del regolamento (CEE) del Consiglio 12 ottobre 1992, n. 2913, che istituisce un codice doganale comunitario (GU L 302, pag. 1, in prosieguo: il «codice doganale»), merci non comunitarie introdotte nella Comunità che, invece di essere immediatamente assoggettate ai dazi all'importazione, sono vincolate al regime del transito comunitario esterno (in prosieguo: il «TCE») possono circolare, sotto controllo doganale, sul territorio doganale

comunitario e saranno immesse in libera pratica solo al posto doganale del loro luogo di destinazione.

2 Il titolare del regime TCE è definito dal codice doganale come l'«obbligato principale». A questo titolo egli è tenuto a presentare le merci intatte all'ufficio doganale di destinazione nel termine fissato ed a rispettare le disposizioni di detto regime (art. 96 del codice doganale). Tali obblighi cessano al momento della presentazione delle merci e del documento corrispondente in dogana all'ufficio di destinazione (art. 92 del codice doganale).

3 Secondo gli artt. 341, 346, 348, 350, 356 e 358 del regolamento (CEE) della Commissione 2 luglio 1993, n. 2454, che fissa talune disposizioni d'applicazione del regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio che istituisce il codice doganale comunitario (GU L 253, pag. 1), come modificato (in prosieguo: il «regolamento di applicazione»), le merci in questione devono anzitutto essere presentate all'ufficio doganale di partenza accompagnate da una dichiarazione T1. L'ufficio di partenza stabilisce il termine entro il quale le merci devono essere presentate all'ufficio di destinazione, annota conformemente il documento T1, conserva l'esemplare che gli è destinato e consegna gli altri esemplari del documento T1 all'obbligato principale. Il trasporto delle merci è effettuato in base al documento T1. Dopo la presentazione delle merci, l'ufficio di destinazione annota gli esemplari del documento T1 ricevuto in base ai risultati del controllo effettuato, e ne rispedisce immediatamente un esemplare all'ufficio di partenza per il tramite di un organismo centrale.

4 La vigilanza doganale cui sono soggette le merci trasportate sotto il regime TCE cessa quando le merci sono immesse in libera pratica (artt. 37, n. 2, e 79 del codice doganale). Se le merci vengono sottratte a tale vigilanza, ciò fa sorgere immediatamente l'obbligazione doganale all'importazione (art. 203, nn. 1 e 2, del codice doganale). Debitori di tale obbligazione sono, oltre alla persona che ha sottratto la merce al controllo doganale, segnatamente ed in solido, la persona

che doveva adempiere agli obblighi che comporta l'utilizzazione del regime doganale al quale tale merce è stata vincolata (artt. 203, n. 3, e 213 del codice doganale), cioè l'obbligato principale.

Sgravio dei dazi all'importazione

5 Quanto alla possibilità di uno sgravio dei dazi all'importazione, l'art. 239, n. 1, del codice doganale afferma:

«Si può procedere (...) 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».

6 Le situazioni di cui al citato articolo sono definite e disciplinate dagli artt. 899-909 del regolamento di applicazione.

7 L'art. 905, n. 1, del regolamento di applicazione dispone:

«Quando l'autorità doganale di decisione, alla quale è stata presentata la domanda (...) di sgravio in virtù dell'articolo 239, paragrafo 2 del codice, non sia

in grado di decidere, sulla base dell'articolo 899, e la domanda 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 tale autorità trasmette il caso alla Commissione affinché sia evaso conformemente alla procedura di cui agli articoli da 906 a 909 (...). In tutti gli altri casi, l'autorità doganale di decisione respinge la domanda».

8 A norma dell'art. 907, primo comma, del regolamento di applicazione, «previa consultazione di un gruppo di esperti, composto di rappresentanti di tutti gli Stati membri la Commissione adotta (...) una decisione che stabilisce che la situazione particolare esaminata giustifica la concessione (...) dello sgravio oppure non la giustifica».

Fatti all'origine della controversia

Manovre fraudolente

9 Nel corso del 1994 e del 1995 la ricorrente, agente in dogana, ha chiesto ed ottenuto, a 93 riprese, dall'ufficio doganale tedesco Oberelbe (l'ufficio di partenza) l'applicazione del regime TCE per merci non comunitarie. Ogni volta la società tedesca Food Trading o, all'occorrenza, la società spagnola Maerkaafrika — il destinatario designato delle merci — figurava in qualità di mandante. Tutte le merci dovevano essere trasportate in Spagna e presentate all'ufficio doganale di destinazione a Las Palmas. A tal fine la ricorrente ha utilizzato i documenti T1 in base ai quali doveva essere effettuato il trasporto delle merci

sino in Spagna. Per quanto riguarda il compimento in Spagna delle operazioni di transito in questione, l'ufficio di partenza ha ricevuto dall'ufficio di destinazione — in apparente conformità dell'art. 356, nn. 1 e 2, del regolamento di applicazione — il quinto esemplare di ciascun documento T1. In tutti i casi, tale rinvio è stato operato dall'ufficio principale delle dogane di Madrid, competente in quanto organismo centrale.

10 È emerso che gli esemplari del documento T1 rinviati all'ufficio di partenza recavano false sottoscrizioni nonché timbri di servizio falsificati e che nessuna merce era stata mai trasportata in Spagna.

11 È risultato che, immediatamente dopo che le merci erano vincolate al regime TCE, due dipendenti della società Food Trading scambiavano con i conducenti dei camion caricati con le merci di cui trattasi — camion appartenenti a società di trasporto distinte dalla ricorrente — i documenti di transito iniziali contro documenti di trasporto che indicavano luoghi di destinazione in Germania. I documenti di transito iniziali erano in seguito sia inviati una volta al mese all'asserito destinatario delle merci stabilito in Spagna, la società Maerkaafrika, sia rimessi ad un cittadino spagnolo, complice della frode, in occasione dei suoi viaggi d'affari in Germania.

12 In Spagna i documenti di transito iniziali erano rimessi ad un altro complice il quale s'incaricava di ottenere dall'ufficio di destinazione a Las Palmas i certificati di presentazione delle merci. Secondo le indicazioni date dai summenzionati dipendenti, detti certificati sarebbero stati forniti da un dipendente spagnolo delle dogane denominato «José Luis» la cui completa identità è rimasta sconosciuta, il quale sarebbe stato trasferito e presterebbe oramai servizio presso l'ufficio doganale di Lanzarote. La consorte di detto dipendente lavorerebbe ancora presso il servizio dei registri dell'ufficio doganale di Las Palmas.

13 Inoltre, in risposta ad un quesito scritto rivolto all'ufficio di destinazione spagnolo con riguardo alla sorte di diversi esemplari del documento T1, l'ufficio di partenza tedesco ha ricevuto una lettera del 26 settembre 1995 che costituisce un falso totale. Tale lettera, redatta su carta ufficiale intestata all'ufficio doganale spagnolo, «certifica» la regolarità dei documenti in questione. Essa è stata spedita con la corrispondenza ufficiale dell'ufficio doganale. Infatti le spese di affrancatura sono state assolte tramite una macchina per affrancatura dell'ufficio doganale spagnolo. Il timbro porta come data di rinvio il 4 ottobre 1995. Il numero di registrazione 1880 che figura sulla citata lettera è stato attribuito anche ad un altro documento, all'occorrenza un conteggio di ore straordinarie, da parte dell'ufficio doganale il giorno dell'invio della lettera.

14 Soltanto in seguito a denunce da parte di importatori tedeschi di pollame, che constatavano prezzi anormalmente bassi offerti dalla società Food Trading in Germania, si è avviata l'inchiesta e scoperta la frode.

Il procedimento amministrativo

15 L'autorità doganale tedesca si è rivalsa sulla ricorrente nella sua qualità di obbligato principale ed ha chiesto l'assolvimento dei dazi all'importazione litigiosi. Poiché la ricorrente ha chiesto lo sgravio di tali dazi, le autorità tedesche (lo Hauptzollamt Hamburg-St. Annen ed il Ministero federale delle Finanze) hanno trasmesso il fascicolo alla Commissione, a norma dell'art. 905 del regolamento di applicazione. Nella loro corrispondenza esse hanno indicato di essere in presenza di una situazione particolare risultante da circostanze che non implicano né manovre né negligenza manifesta da parte della ricorrente.

16 Con lettera 20 aprile 1999 la Commissione ha trasmesso alla ricorrente una descrizione degli elementi di fatto ed una valutazione provvisoria da cui risultava

ch'essa aveva l'intenzione di adottare una decisione sfavorevole. Secondo la Commissione uno sgravio non sarebbe giustificato in assenza della prova della complicità attiva di uno o più dipendenti delle dogane comunitarie, giacché i documenti trasmessi dalle autorità tedesche non permettono di concludere per l'esistenza di una siffatta complicità. Infine la ricorrente non avrebbe dimostrato, probabilmente, tutta la diligenza necessaria nel contesto della sua vigilanza sulle imprese incaricate del trasporto delle merci in questione.

17 Come risposta la ricorrente ha esposto, in una lettera 4 maggio 1999, le ragioni per cui considerava che soltanto una complicità attiva di dipendenti delle dogane spagnole spiegava la riuscita della frode. Essa ha inoltre contestato di essere stata tenuta a vigilare sui trasportatori di merci.

18 La Commissione ha proceduto alla consultazione di un gruppo di esperti prevista all'art. 907, n. 1, del regolamento di applicazione. Essa ha fatto valere, dinanzi al Tribunale, che il rappresentante del Regno di Spagna ha affermato, nel corso di una riunione di codesto gruppo l'11 giugno 1999, che non esisteva alcun indizio di complicità di dipendenti spagnoli. Tale rappresentante avrebbe del pari indicato che, pur ammettendo che vi sia stata corruzione di dipendenti delle dogane spagnole, tale circostanza non bastava da sola a spiegare il verificarsi degli eventi in questione.

Decisione impugnata

19 Il 22 luglio 1999 la Commissione ha adottato una decisione secondo cui non esiste alcuna situazione particolare che giustifichi lo sgravio dei dazi (in prosieguo: la «decisione impugnata»). Tale decisione è stata notificata alla ricorrente il 27 settembre 1999 dallo Hauptzollamt Hamburg-St. Annen.

20 Nella decisione impugnata la Commissione fa valere in sostanza che la ricorrente deve assumere, nella sua qualità di obbligato principale, la responsabilità dello svolgimento corretto delle operazioni di TCE anche quando è vittima di maneggi fraudolenti da parte di terzi. Una situazione siffatta rientrerebbe nel rischio commerciale che deve sopportare di norma l'obbligato principale. Una diversa valutazione sarebbe possibile soltanto qualora fosse provato il concorso di rappresentanti dell'amministrazione doganale nel compimento di tale frode, ciò nella misura in cui l'interessato può legittimamente riporre la sua fiducia nel fatto che l'esercizio della funzione amministrativa non sia a priori viziato da agenti delle dogane corrotti. Orbene, gli elementi contenuti nel fascicolo fornito dalle autorità tedesche non permetterebbero di concludere che il sicuro coinvolgimento di uno o più dipendenti delle dogane nella commissione della frode sia stato accertato da un'autorità abilitata a tale scopo. Non sussisterebbe quindi alcuna situazione particolare che giustifichi lo sgravio dei dazi.

21 Dopo che la Commissione si è pronunciata contro uno sgravio dei dazi all'importazione, lo Hauptzollamt Hamburg-St. Annen ha respinto, con decisione 21 settembre 1999, la domanda di sgravio.

Procedimento e conclusioni delle parti

22 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria del Tribunale il 23 novembre 1999 la ricorrente ha proposto il presente ricorso che è diretto in sostanza all'annullamento della decisione impugnata.

23 Inoltre essa aveva chiesto al Tribunale, da un lato, di ordinare alle autorità tedesche la produzione di atti supplementari quali elementi probatori della

partecipazione di dipendenti spagnoli ai maneggi fraudolenti di cui trattasi e, dall'altro, di constatare che occorreva l'intervento di un mandatario sin dal procedimento amministrativo preliminare. Alla luce delle osservazioni presentate su tali aspetti dalla Commissione nel suo controricorso, la ricorrente ha dichiarato, nella replica, che ritirava tali due domande.

24 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Seconda Sezione) ha deciso di passare alla fase orale, ed ha rivolto alle parti, nel contesto delle misure di organizzazione del procedimento, numerose interrogazioni scritte.

25 Le parti hanno svolto le loro difese e risposto ai quesiti orali del Tribunale all'udienza del 22 febbraio 2001.

26 La ricorrente conclude che il Tribunale voglia:

— annullare la decisione impugnata;

— ingiungere alla convenuta, in forza dell'art. 233 CE, di accogliere le domande di sgravio dei dazi all'importazione della ricorrente;

— condannare la convenuta alle spese.

27 La Commissione conclude che il Tribunale voglia:

— dichiarare il ricorso irricevibile nella misura in cui è diretto a che le sia ingiunto di accogliere le domande di sgravio dei dazi all'importazione della ricorrente;

— dichiarare per il resto il ricorso infondato;

— condannare la ricorrente alle spese;

— in via subordinata, nell'ipotesi in cui la ricorrente ottenesse vittoria di causa, condannarla alle spese in forza dell'art. 87, n. 5, primo comma, del regolamento di procedura del Tribunale, nella misura in cui essa ha parzialmente rinunciato alle sue domande.

28 All'udienza la ricorrente ha dichiarato rinunciare al secondo capo delle sue conclusioni. La Commissione ha, conseguentemente e di nuovo, chiesto che sia applicato l'art. 87, n. 5, primo comma, del regolamento di procedura.

In diritto

29 La ricorrente invoca in sostanza un unico motivo, fondato su un'errata applicazione, da parte della Commissione, degli artt. 239, n. 1, del codice doganale, e 905, n. 1, del regolamento di applicazione. Essa dichiara di non contestare che il compimento irregolare di un'operazione di TCE fa sorgere un'obbligazione doganale a carico dell'obbligato principale. Essa ritiene però che nel caso di specie ricorrono le condizioni di uno sgravio dei dazi all'importazione dovuti.

30 Va dunque esaminato se la Commissione abbia commesso un errore considerando che il caso della ricorrente non costituisse una situazione particolare, poiché una situazione siffatta risulta necessariamente da circostanze che non implicano né manovre né negligenza manifesta da parte della ricorrente.

31 In tale contesto è pacifico tra le parti che gli elementi del fascicolo non permettono di concludere nel senso dell'esistenza di manovre fraudolente da parte della ricorrente.

32 È viceversa discussa la questione se le altre condizioni di applicazione della pertinente normativa ricorrano nel caso di specie.

Argomenti delle parti

Sull'assenza di negligenza manifesta

33 La ricorrente sottolinea che l'assenza di un comportamento illecito da parte sua ha indotto le autorità tedesche a decidere la trasmissione delle sue domande di

sgravio alla Commissione. Tali autorità sarebbero quindi pervenute alla conclusione, nel contesto dell'esame amministrativo iniziale, che uno sgravio dei dazi sarebbe giustificato. Nella misura in cui la Commissione le addebita di non avere osservato gli obblighi derivanti dal regime TCE per le 93 operazioni di transito di cui trattasi, la ricorrente sostiene di aver presentato, nel corso del periodo litigioso, ben più di 93 domande di applicazione del regime TCE. Essa avrebbe contattato, ad intervalli irregolari, le imprese di trasporto ed i camionisti interessati chiedendo precisi ragguagli sullo svolgimento dei trasporti. Non avendo constatato irregolarità in tali occasioni, la ricorrente ne inferisce che nessuna delle 93 operazioni di transito in questione è stata oggetto dei controlli in parola o che i camionisti interrogati, cui erano stati ritirati i documenti di transito, hanno fornito informazioni inesatte per timore di perdere il loro impiego o per altri motivi.

34 Secondo la Commissione è lecito chiedersi se la ricorrente abbia commesso una negligenza manifesta con la conseguenza che uno sgravio dei dazi all'importazione è escluso a priori. Infatti, in quanto obbligato principale, la ricorrente sarebbe stata tenuta ad osservare le disposizioni del regime TCE. Orbene, non sussisterebbe alcun indizio che permetta di credere che la ricorrente avrebbe adottato qualsivoglia misura al fine di vigilare, almeno attraverso puntuali controlli, sull'esecuzione del trasporto e sulla presentazione in dogana delle merci in questione. Una volta ottenuto il vincolo di dette merci al regime TCE, manifestamente la ricorrente non si sarebbe più preoccupata di nulla. Tale comportamento sarebbe, perlomeno, negligente. Tuttavia non occorrerebbe esaminare se il comportamento della ricorrente abbia implicato negligenza manifesta ai sensi degli artt. 239 del codice doganale e 905 del regolamento di applicazione. Infatti la Commissione non avrebbe fondato la decisione impugnata sulla negligenza della ricorrente, bensì sull'insussistenza di una situazione particolare.

35 All'udienza la Commissione ha ancora sostenuto che la negligenza della ricorrente — caratterizzata segnatamente dal fatto che quest'ultima si è astenuta dall'informarsi, per mezzo di telex inviati all'amministrazione doganale spagnola circa lo svolgimento delle operazioni di transito in Spagna — aveva aumentato il

rischio commerciale in cui si incorre di norma, cioè quello di essere vittima di maneggi fraudolenti di terzi. Secondo la Commissione tale negligenza ostava al riconoscimento, a favore della ricorrente, di una situazione particolare.

Sull'esistenza di una situazione particolare

36 La ricorrente considera che i risultati delle inchieste condotte dalle autorità tedesche provano come le infrazioni siano state commesse in Spagna e che, quanto meno, un dipendente spagnolo delle dogane ha dovuto essere coinvolto nei maneggi fraudolenti. Secondo la ricorrente la prova di un concorso di un siffatto dipendente risulta, anzitutto, dallo svolgimento dei fatti qual è stato accertato dalle autorità tedesche.

37 Nella misura in cui la Commissione esige che l'autorità nazionale competente abbia formalmente constatato il concorso di dipendenti delle dogane in determinate frodi, la ricorrente ribatte che le prove di tale concorso possono essere addotte soltanto se il dipendente in questione è nominativamente identificato. Inoltre, anche in caso d'identificazione di un siffatto dipendente, non sarebbe possibile una prova formale quando, per esempio, il dipendente si sottrae con la fuga all'azione giudiziaria, non è penalmente responsabile o decede nel corso dell'istruzione o quando la prescrizione osta a che siano pronunciate sentenze in materia civile o penale.

38 Se la Commissione menziona come prova formale il riconoscimento da parte dello Stato membro interessato del concorso punibile di un doganiere alle dipendenze della sua amministrazione, la ricorrente ritiene che è irrealista ammettere che uno Stato membro possa accettare un tale riconoscimento. Secondo la ricorrente esso rifiuterà di riconoscere tale fatto adducendo, segnatamente, la presunzione d'innocenza nell'ipotesi in cui non venisse

apportata alcuna prova formale, ciò tanto più che lo Stato membro sa che si espone, in caso di riconoscimento, ad un ricorso della Commissione per ottenere il pagamento dei dazi evasi.

39 La ricorrente contesta infine l'argomento della Commissione secondo cui essa avrebbe potuto presentare una denuncia in Spagna o avviare un'azione di accertamento della responsabilità dello Stato spagnolo. Essa ritiene che la regolarità della decisione impugnata non può dipendere dal fatto di stabilire quali altre possibilità di tutela giurisdizionale siano state o meno utilizzate. Peraltro essa avrebbe supposto che le autorità spagnole si sarebbero fatte carico esse stesse di un'inchiesta alla luce delle conclusioni dell'inchiesta delle autorità tedesche portate a loro conoscenza. Orbene, ciò non si sarebbe affatto verificato o sarebbe stato infruttuoso, secondo le indicazioni fornite alla Commissione dal Regno di Spagna. La ricorrente parte dal presupposto che una denuncia da lei presentata avrebbe condotto al medesimo risultato.

40 La Commissione sostiene in via preliminare che lo sgravio di dazi all'importazione di cui all'art. 239, n. 1, del codice doganale costituisce un caso speciale rispetto alle situazioni previste agli artt. 236-238 dello stesso codice. Con riguardo a siffatto caso speciale, lo sgravio dei dazi di cui all'art. 905, n. 1, del regolamento di applicazione costituirebbe inoltre una deroga in rapporto alle situazioni previste agli artt. 900 -903 di detto regolamento. Tale deroga potrebbe essere interpretata solo in modo rigoroso.

41 Nel caso di specie la ricorrente fonderebbe l'asserita esistenza di una situazione particolare unicamente sul concorso di dipendenti delle dogane spagnole nelle infrazioni. Orbene, la Commissione dovrebbe tener conto non soltanto degli interessi di un operatore economico in buona fede e di quello della Comunità con riguardo alla legislazione doganale, ma anche degli interessi dei dipendenti doganali incriminati la cui innocenza è presunta. Ciò sarebbe tanto più necessario in quanto tali dipendenti non sono stati sentiti nel procedimento amministrativo relativo alla domanda di sgravio dei dazi. Pertanto la Commissione potrebbe fondare l'esistenza di una situazione particolare su infrazioni commesse da

dipendenti delle dogane soltanto se queste ultime fossero provate, il che dipende essenzialmente dalle inchieste condotte dallo Stato membro al cui servizio si trovano i dipendenti in questione.

42 La Commissione aggiunge che la corruzione passiva presso i dipendenti delle dogane e la falsificazione di documenti doganali sono punibili in tutti gli Stati membri. Esisterebbe quindi in tutti gli Stati membri la possibilità di avviare procedimenti sulla base di tali elementi e di poggiare sul risultato di inchieste formali. Orbene, nel caso di specie, la ricorrente non avrebbe né presentato denuncia in Spagna né intentato un'azione di accertamento della responsabilità dello Stato spagnolo per il danno subito in ragione della supposta violazione del diritto comunitario ad opere di dipendenti delle dogane spagnole.

43 La Commissione fa notare che l'art. 96, n. 1, del codice doganale impone all'obbligato principale obblighi di vigilanza molto estesi. Tali obblighi sarebbero praticamente svuotati della loro sostanza se quest'ultimo potesse fondare la sua domanda di sgravio dei dazi su mere asserzioni. Una risposta favorevole a tale domanda che si basi su semplici indizi potrebbe peraltro nuocere, forse in maniera irreparabile, all'interesse della Comunità a percepire i dazi all'importazione dovuti. Infatti, se la Commissione approvasse uno sgravio dei dazi sulla base di semplici indizi e se in seguito risultasse che il sorgere dell'obbligazione doganale non era dovuto ad un concorso punibile di dipendenti delle dogane, la riscossione dei dazi all'importazione sarebbe seriamente compromessa.

44 La Commissione indica che, per le summenzionate ragioni, il concorso di dipendenti delle dogane nella violazione di disposizioni della legislazione doganale non deve soltanto essere oggetto di affermazioni, bensì anche di prove formali, come ad esempio una condanna penale, la decisione di un giudice civile o una misura disciplinare pronunciati contro il dipendente in questione, o la circostanza che il dipendente abbia ricevuto un'ingiunzione di pagare esso stesso i dazi all'importazione di cui trattasi. Secondo la Commissione è anche possibile tener conto, in quanto prova, del riconoscimento formale e motivato da parte

dello Stato membro alle cui dipendenze presta servizio il dipendente delle dogane, relativamente al concorso di quest'ultimo nella violazione della legislazione doganale.

45 Orbene non sarebbe stato provato, nella fattispecie, il concorso delittuoso di dipendenti delle dogane spagnole. La ricorrente e le autorità tedesche, che considerano giustificato lo sgravio dei dazi, poggerebbero essenzialmente sulle dichiarazioni di persone coinvolte nell'ambito delle inchieste condotte in Germania. Tuttavia tali dichiarazioni non potrebbero sostituire un atto di riconoscimento e nemmeno un'altra dichiarazione nel medesimo senso, proveniente dalle autorità spagnole funzionari o spagnoli che sono ritenuti aver partecipato alla frode. Esse costituirebbero soltanto indizi che autorizzano al massimo delle deduzioni, ma che non potrebbero sostituire la prova che il governo spagnolo medesimo non è mai stato in grado di fornire nel contesto del procedimento di consultazione di cui all'art. 907 del regolamento di applicazione.

Giudizio del Tribunale

46 Va preliminarmente sottolineato che la decisione impugnata, in cui la Commissione si pronuncia contro lo sgravio dei dazi all'importazione di cui trattasi, non è fondata sull'esistenza di una negligenza manifesta della ricorrente. Come rilevato dalla stessa Commissione, tale decisione non contiene alcun riferimento a siffatta nozione e si limita a constatare l'insussistenza, nel caso di specie, di una situazione particolare.

47 Dinanzi al Tribunale la Commissione ha nondimeno sostenuto che la negligenza della ricorrente ostava al riconoscimento, a favore di quest'ultima, di una situazione particolare.

48 Tale argomentazione non può essere accolta.

49 È sufficiente ricordare al riguardo che la questione di un'eventuale negligenza della ricorrente era stata effettivamente sollevata dalla Commissione nella sua lettera del 20 aprile 1999 contenente una valutazione provvisoria della domanda di sgravio. Orbene, dopo aver preso conoscenza delle osservazioni critiche della ricorrente 4 maggio 1999 su tale punto ed in seguito alla riunione del gruppo di esperti dell'11 giugno 1999 in materia, la Commissione non ha intenzionalmente preso in considerazione, nella decisione impugnata, alcuna negligenza, manifesta o meno, da parte della ricorrente.

50 Ne consegue che la decisione impugnata, adottata dopo il parere consultivo del gruppo di esperti a tal fine istituito ed in virtù dell'ampio potere discrezionale di cui la Commissione dispone in tale settore (sentenza del Tribunale 9 novembre 1995, causa T-364/94, France-aviation/Commissione, Racc. pag. II-2841, punto 34), non permette a quest'ultima di asserire nel contesto della presente causa che il comportamento della ricorrente, esaminato nella decisione impugnata, sia stato negligente. Le spiegazioni scritte ed orali fornite dai rappresentanti della Commissione dinanzi al Tribunale circa l'asserita negligenza della ricorrente non possono validamente costituire una motivazione supplementare di tale decisione (v., in tal senso, sentenze del Tribunale 25 giugno 1998, cause riunite T-371/94 e T-394/94, British Airways e a. e British Midland Airways/Commissione, Racc. pag. II-2405, punto 116, e 25 maggio 2000, causa T-77/95, Ufex e a./Commissione, Racc. pag. II-2167, punto 54).

51 L'unica questione da risolvere nel caso di specie è dunque il punto se la situazione della ricorrente debba considerarsi come una situazione particolare ai sensi dell'art. 905, n. 1, del regolamento di applicazione.

52 Occorre in proposito ricordare che, secondo una costante giurisprudenza, tale disposizione introduce una clausola generale di equità intesa ad abbracciare la situazione eccezionale nella quale venga a trovarsi l'operatore economico interessato rispetto ad altri operatori che esercitano la stessa attività (sentenze della Corte 25 febbraio 1999, causa C-86/97, Trans-Ex-Import, Racc. pag. I-1041, punto 18, e 7 settembre 1999, causa C-61/98, De Haan, Racc. pag. I-5003, punto 52). In particolare essa è destinata ad essere applicata allorché le circostanze che caratterizzano il rapporto tra l'operatore economico e l'amministrazione sono tali che non sarebbe equo accollare al detto operatore un pregiudizio che normalmente non avrebbe subìto (sentenza del Tribunale 19 febbraio 1998, causa T-42/96, Eyckeler & Malt/Commissione, Racc. pag. II-401, punto 132).

53 Inoltre, nel contesto dell'ampio potere discrezionale di cui dispone in materia (sentenza France-aviation/Commissione, citata, punto 34), la Commissione deve valutare tutti gli elementi di fatto onde determinare se questi costituiscano una situazione particolare e contemperare, da un lato, l'interesse della Comunità a garantire il rispetto delle disposizioni doganali e, dall'altro, l'interesse dell'operatore economico in buona fede a non subire danni che vadano oltre l'ordinario rischio commerciale (sentenza Eyckeler & Malt/Commissione, citata, punto 133). Se ricorrono le condizioni di applicazione della clausola generale di equità, all'interessato spetta, se non si vuole privare questa disposizione di ogni effetto utile, lo sgravio dei dazi all'importazione (sentenza Eyckeler & Malt/Commissione, citata, punto 134 e la giurisprudenza citata).

54 Infine, quanto ai rapporti procedurali, definiti dagli artt. 905 e segg. del regolamento di applicazione, tra la Commissione e le autorità doganali nazionali, va rilevato che l'autorità doganale nazionale confrontata ad una domanda di sgravio deve procedere alla valutazione iniziale per accertare se esistano elementi di giustificazione che possano costituire una situazione particolare. Tale autorità, se ritiene che si giustifichi una risposta affermativa a tale questione, deve trasmettere il fascicolo alla Commissione che procede alla valutazione definitiva, sulla base degli elementi trasmessi, dell'esistenza di una situazione particolare che giustifichi lo sgravio dei dazi (conclusioni dell'avvocato generale Jacobs relative alla sentenza 27 settembre 2001, causa C-253/99, Bacardi, Racc. pag. I-6493, paragrafo 98, che rinvia alla citata sentenza Trans-Ex-Import, punti 19-21), all'occorrenza dopo aver chiesto che le vengano comunicati elementi d'informa-

zione complementari a norma dell'art. 905, n. 2, del regolamento di applicazione.

55 Nel caso di specie gli elementi fattuali trasmessi dalle autorità tedesche alla Commissione non sono stati rimessi in questione, né integrati, poiché la Commissione non ha formulato domande di informazione complementari. Infatti la decisione impugnata si fonda espressamente sugli elementi contenuti nel fascicolo prodotto da tali autorità, mentre la Commissione ha solo cercato di stabilire se tali elementi permettessero di concludere nel senso della complicità attiva di un dipendente delle dogane spagnole.

56 Sulla base di detto fascicolo, è pacifico che i rinvii all'ufficio di partenza tedesco del quinto esemplare del documento T1 sono stati effettuati, in ogni caso, tramite il canale ufficiale dell'amministrazione doganale spagnola (v., supra, punto 9). È del pari non contestato che in risposta alla domanda dell'ufficio di partenza tedesco, quest'ultimo ha ricevuto una lettera redatta su carta ufficiale intestata all'ufficio di destinazione spagnolo e recante un numero di registrazione in apparenza regolare, cioè il numero 1880. Inoltre tale lettera è stata spedita anch'essa con la corrispondenza ufficiale in uscita dall'ufficio di destinazione spagnolo, mentre le spese di affrancatura erano state assolte tramite una macchina per affrancatura del medesimo ufficio (v., supra, punto 13).

57 I fatti più sopra descritti, che rientrano nelle manovre fraudolente in questione, possono ragionevolmente spiegarsi solo attraverso la complicità attiva di un impiegato dell'ufficio di destinazione spagnolo o attraverso l'organizzazione lacunosa di tale ufficio la quale consente ad un terzo di utilizzare le installazioni dell'amministrazione doganale spagnola. Infatti solo una persona che avesse accesso alla corrispondenza ufficiale in entrata nell'ufficio di destinazione spagnolo e, rispettivamente, in uscita dal medesimo e che fosse al corrente delle normali attività di quest'ultimo, aveva, come nel caso di specie, la possibilità di compiere le formalità doganali relative ad un regime di transito particolare e di spedire una lettera apparentemente ufficiale in risposta alla domanda formale di un altro ufficio. Trattandosi quindi di operazioni meramente interne all'amministrazione di uno Stato membro sulle quali la ricorrente non aveva alcuna voce in capitolo e che non poteva in qualunque modo influenzare, la Commissione non poteva limitarsi a constatare che la ricorrente non versava in una situazione

particolare, dal momento che tali circostanze andavano oltre il rischio commerciale ordinario corso da quest'ultima.

58 Alla luce di quanto precede, la Commissione non poteva validamente limitarsi a prendere in esame soltanto l'eventualità di una complicità attiva di un determinato dipendente doganale ed esigere che fosse apportata da parte della ricorrente, se del caso producendo un atto delle competenti autorità spagnole, la prova formale e definitiva di una siffatta complicità. Così agendo, la Commissione ha posto in non cale, da una parte, il suo obbligo di valutare, essa stessa, gli elementi complessivi di fatto onde determinare se questi ultimi diano luogo ad una situazione particolare e, dall'altro, il carattere autonomo del procedimento di cui agli artt. 905 e segg. del regolamento di applicazione. Infatti, in esito a tale procedimento, soltanto la Commissione, su proposta dell'autorità nazionale che trasmette la pratica e dopo consultazione di un gruppo di esperti, adotta la sua decisione, laddove quest'ultima, secondo le disposizioni applicabili, non dipende dalle conclusioni di eventuali procedimenti nazionali preliminari.

59 Alla luce del carattere autonomo di tale procedimento di sgravio dei dazi, la ricorrente non era nemmeno tenuta a rivolgersi alle competenti autorità spagnole ed a presentare, all'occorrenza, un ricorso diretto ad accertare la responsabilità dello Stato spagnolo, ma poteva limitarsi a dare avvio al procedimento di sgravio istituito al livello comunitario. Inoltre, dato che la ricorrente aveva la scelta tra intentare un'azione in Spagna o proporre un ricorso di annullamento avverso una decisione di un'istituzione comunitaria ai sensi dell'art. 230 CE, il fatto di aver preferito questa seconda soluzione non può definirsi un abuso di procedura.

60 Infine, nella misura in cui la Commissione invoca in maniera generale gli interessi pecuniari della Comunità, è sufficiente rilevare che tali interessi devono venir meno dinanzi al riconoscimento del fatto che la ricorrente versa in una situazione particolare, come quella di cui agli artt. 239, n. 1, del codice doganale, e 905, n. 1, del regolamento di applicazione. Infatti il riconoscimento dell'esistenza di una situazione particolare, definita dal legislatore comunitario, non può arrecare pregiudizio agli interessi pecuniari della Comunità in una misura inaccettabile.

Da un lato, siffatto riconoscimento è limitato ad un caso singolo ove si è verificato un rischio commerciale eccezionale. Dall'altro, esso non può ragionevolmente considerarsi tale da condurre necessariamente gli operatori economici diversi dal beneficiario ad un comportamento lassista con riguardo all'osservanza delle disposizioni doganali.

61 Da quanto precede risulta che la Commissione ha commesso un errore ritenendo, nella decisione impugnata, che la ricorrente non versasse in una situazione particolare ai sensi dell'art. 905, n. 1, del regolamento di applicazione. Va quindi annullata tale decisione.

Sulle spese

62 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura del Tribunale, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Secondo il n. 5, primo comma, dello stesso articolo, la parte che rinuncia agli atti è condannata alle spese se l'altra parte conclude in tal senso.

63 Nel caso di specie va constatato che la Commissione è soccombente per l'essenziale e che le conclusioni e domande cui la ricorrente ha rinunciato in corso di causa erano di natura meramente tecnica e non hanno particolarmente complicato la preparazione da parte della Commissione della propria difesa. Alla luce di tali considerazioni la Commissione va condannata a sopportare le proprie spese e nove decimi delle spese sostenute dalla ricorrente.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Seconda Sezione)

dichiara e statuisce:

1) La decisione della Commissione 22 luglio 1999 (riferimento: REM 22/98) secondo cui non è giustificato lo sgravio dei dazi all'importazione sollecitato, va annullata.

2) La Commissione sopporterà le proprie spese e nove decimi di quelle sostenute dalla ricorrente la quale sopporterà un decimo delle sue spese.

Meij Potocki Pirrung

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 7 giugno 2001.

Il cancelliere

H. Jung

Il presidente

A.W.H. Meij