Nella causa 49/82,

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata dal suo consigliere giuridico dott. Alberto Prozzillo, assistito dall'avv. Thomas van Rijn, membro del servizio giuridico della Commissione, in qualità di agenti, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il dott. Oreste Montalto, membro dello stesso servizio giuridico, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

ricorrente,

contro

REGNO DEI PAESI BASSI, rappresentato dal sig. Adriaan Bos, consigliere giuridico aggiunto del Ministero degli affari esteri, L'Aia, in qualità di agente, e con domicilio eletto in Lussemburgo, presso l'Ambasciata dei Paesi Bassi,

convenuto,

causa avente ad oggetto la dichiarazione del fatto che il Regno dei Paesi Bassi è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza del Trattato, per aver autorizzato il condizionamento in piccoli imballaggi di burro proveniente da paesi terzi e immagazzinato in depositi doganali, in contrasto con quanto disposto dall'art. 1 della direttiva del Consiglio 21 giugno 1971, n. 71/235/CEE, relativa all'armonizzazione delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti le manipolazioni usuali che possono essere effettuate nei depositi doganali e nelle zone franche (GU L 143, pag. 28),

LA CORTE,

composta dai signori P. Pescatore, presidente della Seconda Sezione, f.f. di presidente, A. O'Keeffe e U. Everling, presidente di Sezione, G. Bosco, T. Koopmans, K. Bahlmann e Y. Galmot, giudici,

avvocato generale: Sir Gordon Slynn
cancelliere: P. Heim

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

I fatti che hanno dato origine alla controversia, le varie fasi del procedimento, le conclusioni ed i mezzi ed argomenti delle parti si possono riassumere come segue:

I — Gli antefatti e la fase scritta del procedimento

Allo scopo di evitare che la disparità dei regimi nazionali dei depositi doganali determini deviazioni di traffico e di introiti doganali, dovute in particolare alla circostanza che l'immagazzinamento di una merce in detti depositi comporta la non riscossione, per la merce considerata, dei dazi doganali, delle tasse d'effetto equivalente e dei prelievi agricoli, il Consiglio adottava, il 4 marzo 1969, la direttiva 69/74, relativa all'armonizzazione delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative riguardanti il regime dei depositi doganali (GU L 58, pag. 7).

Ai sensi dell'art. 9, n. 1, 1° comma, di tale direttiva, «le merci introdotte nei depositi debbono potervi formare oggetto, alle condizioni previste dalle autorità competenti, delle manipolazioni usuali destinate ad assicurarne la conservazione o a migliorarne la presentazione o la qualità commerciale». In forza del n. 2 dello stesso articolo, «le merci che formano oggetto di trattamenti diversi dalle manipolazioni usuali di cui al paragrafo 1 sono soggette alle norme vigenti in materia di perfezionamento attivo».

L'elenco comune delle manipolazioni usuali che possono essere effettuate nei vari tipi di deposito veniva fissato, in conformità all'art. 9, n. 1, 2° comma, della direttiva n. 69/74, dalla direttiva del Consiglio 21 giugno 1971, n. 71/235.

La normativa olandese adottata ai sensi della direttiva n. 71/235 è conforme alle disposizioni comunitarie nella misura in cui l'art. 210 del decreto d'attuazione della legge generale sulle dogane e accise (Algemene wet inzake Beschuit de Douane en Accijnzen — AWDA), modificato dal regio decreto 9 febbraio 1976 (Stbl. 1976, n. 58), rinvia all'elenco delle manipolazioni usuali autorizzate, che figura nell'art. 1 della direttiva n. 71/235. Tuttavia, le autorità olandesi danno a detto elenco un contenuto diverso da quello che è stato definito dal Consiglio.

Con lettera in data 27 febbraio 1979, indirizzata alla Commissione, in risposta ad una richiesta di informazioni del 6 febbraio 1978, la Rappresentanza permanente dei Paesi Bassi dichiarava che il condizionamento in piccoli imballaggi di burro proveniente da paesi terzi e immagazzinato nei depositi doganali prima della sua riesportazione viene effettuato nei Paesi Bassi come «manipolazione usuale» sotto il regime dei depositi doganali, in conformità a quanto disposto dall'art. 1 della direttiva n. 71/235.

Con lettera in data 14 marzo 1980, la Commissione ha iniziato contro i Paesi Bassi il procedimento di cui all'art. 169 del Trattato. Secondo la Commissione, il condizionamento in piccoli imballaggi, quale è praticato nei Paesi Bassi, non può essere considerato come «manipolazione usuale» ai sensi della direttiva n. 71/235, in quanto la semplicità richiesta affinché l'operazione possa essere consi-

derata come «manipolazione usuale» esclude la possibilità di miscela o separazione di alimenti con formatura e pesatura, operazioni che richiedono, inoltre, un'attrezzatura importante.

Ritenuto che l'autorizzazione del condizionamento in piccoli imballaggi costituisce un'infrazione alle disposizioni della direttiva n. 71/235, la Commissione invitava il Governo olandese a presentare le proprie osservazioni entro il termine di un mese.

Nella risposta del 21 aprile 1980, la Rappresentanza permanente dei Paesi Bassi dichiarava che il Governo olandese considerava il condizionamento del burro come una manipolazione usuale ai sensi dell'art. 1, n. 1, punto 8, della direttiva n. 71/235, poiché si trattava di un imballaggio. Il fatto che i macchinari utilizzati procedano, nell'ambito delle operazioni d'imballaggio, all'impastatura e alla formatura del burro, senza additivi, non può influire sulla qualificazione della manipolazione. La Rappresentanza permanente aggiungeva che la parola «semplice», contenuta nell'art. 1, n. 1, punto 8, della direttiva, si riferisce unicamente al travaso o ricondizionamento in altri recipienti e non, ad esempio, all'imballaggio. Ciò risultava, a suo avviso, sia dalla versione olandese sia dal testo francese della direttiva.

Il 18 febbraio 1981, la Commissione emetteva il parere motivato di cui all'art. 169, 1° comma, del Trattato. In detto parere si constatava che «il Regno dei Paesi Bassi, autorizzando il confezionamento in depositi del burro proveniente dai paesi terzi in piccoli imballaggi, è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza del Trattato CEE». Trasmesso il 20 febbraio 1981, al Governo dei Paesi Bassi, il parere motivato invitava quest'ultimo a conformarsi a quanto ivi prescritto entro un termine di due mesi.

Il 22 maggio 1981, il Governo olandese comunicava ch'esso persisteva nella propria opinione, sottolineando in particolare che, nonostante l'uso di un'attrezzatura importante, considerate le quantità trattate, nonché la rapidità e gli effetti della manipolazione considerata, questa è sostanzialmente semplice e dev'essere considerata come una «manipolazione usuale».

La Commissione ha proposto il presente ricorso, che è stato registrato nella cancelleria della Corte l'11 febbraio 1982.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso, in forza dell'art. 21 dello Statuto e dell'art. 45 del regolamento di procedura, di procedere ad istruttoria.

Con lettera del 18 novembre 1982, il cancelliere della Corte ha invitato:

1. La Commissione ed il Regno dei Paesi Bassi a rispondere ai due seguenti quesiti:

   a) in che cosa il regime del «perfezionamento attivo» si distingua dal regime del «deposito doganale». Se il secondo di questi regimi presenti, in generale, per gli operatori economici, vantaggi superiori a quelli offerti dal primo. In caso affermativo, quali.

   b) Se il fatto che il Governo olandese abbia autorizzato il condizionamento del burro in piccoli imballaggi sotto il regime del «deposito doganale» abbia avuto l'effetto di far beneficiare questa operazione di taluni vantaggi nonostante la sua esclusione formale dal regime del «perfezionamento attivo» durante il periodo 15 gennaio 1976

— 1° aprile 1980, a norma dei regolamenti del Consiglio 24 novembre 1975, n. 3066 (GU L 307, pag. 3) e 26 aprile 1977, n. 875 (GU L 106, pag. 23) e del regolamento della Commissione 23 dicembre 1975, n. 3352 (GU L 330, pag. 28). In caso affermativo, precisare quali sono stati tali vantaggi.

2. Il Regno dei Paesi Bassi a precisare lo scopo della manipolazione di cui trattasi, e in particolare:

   a) lo stato del burro prima e dopo il condizionamento;

   b) la natura esatta di ciascuna operazione effettuata.

II — Le conclusioni delle parti

La *Commissione* chiede che la Corte voglia:

1. Dichiarare che il Regno dei Paesi Bassi, autorizzando il condizionamento in piccoli imballaggi di burro proveniente dai paesi terzi e immagazzinato in depositi doganali, è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza del Trattato CEE.

2. Condannare il Regno dei Paesi Bassi alle spese.

Il *Regno dei Paesi Bassi* chiede che la Corte voglia:

1. Respingere il ricorso.

2. Condannare la Commissione alle spese.

III — I mezzi e gli argomenti delle parti

La *Commissione* sostiene che il condizionamento del burro autorizzato nei Paesi Bassi non rientra in alcuna delle manipolazioni menzionate nell'art. 1, n. 1, punto 8, della direttiva del Consiglio 21 giugno 1971, n. 71/235, e cioè «imballaggio, disimballaggio, cambio d'imballaggio, riparazione degli imballaggi, travaso o ricondizionamento semplice in altri recipienti». In particolare, l'impastatura, la formatura e la pesatura non possono essere comprese nella nozione d'imballaggio. L'argomento secondo cui tutte queste operazioni, preliminari e necessarie all'imballaggio, vengono effettuate in un unico e stesso ciclo di lavoro non è pertinente in quanto l'imballaggio costituisce, in realtà, soltanto l'ultima fase della manipolazione di cui trattasi.

Secondo la Commissione, le manipolazioni usuali ai sensi dell'art. 1, n. 1, della direttiva n. 71/235 possono essere soltanto delle operazioni semplici, come viene indicato dall'aggettivo «semplice» ripetuto nei punti 2, 5, 8, 10, 11, 12 e 19 della suddetta disposizione, il che esclude l'uso di un'attrezzatura importante.

Secondo la Commissione, la nozione di «manipolazione usuale» va intesa in senso stretto, tenuto conto della natura e della funzione dei depositi doganali. A termini del 6° punto del preambolo della direttiva n. 69/74, la funzione essenziale dei depositi doganali, in cui le merci possono essere immagazzinate in attesa della loro ulteriore destinazione, è quella di assicurare l'immagazzinamento delle merci, non il loro trattamento o la loro trasformazione. È solo allo scopo di tener conto della realtà economica che è stata attribuita la facoltà di procedere a talune manipolazioni destinate ad assicurare la conservazione o a migliorare la presentazione o la qualità commerciale delle merci. Le norme che attribuiscono

tale facoltà devono tuttavia essere considerate come disposizioni derogatorie.

La Commissione dichiara che il fatto che l'art. 9, n. 1, della direttiva-quadro del Consiglio 4 marzo 1969, n. 69/74, preveda la fissazione di un «elenco comune» delle manipolazioni usuali non significa affatto che tale elenco costituisca un inventario di tutte le pratiche usuali autorizzate negli Stati membri. L'inventario delle pratiche nazionali si fa soltanto in una prima fase del lavoro di armonizzazione, che presuppone la presa in considerazione di vari elementi. Nel commento all'art. 1, n. 1, della direttiva n. 71/235, allegato alla proposta di direttiva in questione, la Commissione precisa che l'elenco delle manipolazioni usuali è stato «redatto sulla base degli elenchi in vigore negli Stati membri, delle pratiche commerciali tradizionali, delle esigenze attuali degli utenti dei depositi doganali e delle zone franche e dell'evoluzione delle tecniche e dei mezzi di controllo» (PE, Documento di seduta 54/71, del 4 giugno 1971, pag. 14). Perciò, talune manipolazioni usuali autorizzate negli Stati membri sono state incluse nell'«elenco comune» definitivamente stabilito dal Consiglio, mentre altre ne sono state escluse.

La Commissione tiene a sottolineare che il Governo olandese, quando ha comunicato l'elenco delle manipolazioni usuali autorizzate nel proprio territorio, si è riferito semplicemente agli artt. 15, n. 2, e 40 della legge generale sulle dogane e accise, i cui termini non consentivano in alcun modo di concludere che la manipolazione di cui trattasi rientrasse in una delle categorie menzionate da tali disposizioni.

La Commissione ricorda inoltre che l'infrazione delle norme comunitarie commessa dalle autorità olandesi non può essere giustificata dalla circostanza che la manipolazione in questione sia autorizzata in un altro Stato membro, e cioè nella Repubblica federale di Germania. In ogni caso, il condizionamento di burro nei depositi doganali tedeschi è stato vietato a decorrere dal 24 giugno 1980.

A parere della Commissione, il fatto che la manipolazione di cui trattasi non sia una manipolazione usuale, sottoposta alle norme relative ai depositi doganali, è indubbio, in quanto, da una parte, il comitato dei regimi doganali di perfezionamento aveva accolto, nella riunione dei giorni 25 e 26 gennaio 1978, la tesi secondo cui «il condizionamento del burro alla rinfusa in piccoli imballaggi per la vendita al dettaglio è un trattamento che non può essere effettuato come manipolazione usuale, ma è invece sottoposto alle norme vigenti in materia di perfezionamento attivo» e in quanto, d'altra parte, la Commissione aveva già espresso questo concetto nel regolamento 23 dicembre 1975, n. 3352, che vieta il ricorso al regime di perfezionamento attivo per il burro (GU L 330, pag. 28).

Secondo il *Governo olandese,* l'interpretazione restrittiva proposta dalla Commissione in base alla funzione dei depositi doganali è inesatta in quanto non tiene alcun conto del metodo per la fissazione dell'elenco delle manipolazioni usuali.

Il Governo olandese ricorda che, ai sensi dell'art. 9, n. 1, della direttiva-quadro del Consiglio 4 marzo 1969, n. 69/74, le merci introdotte nei depositi debbono potervi formare oggetto, «alle condizioni previste dalle autorità competenti», di manipolazioni usuali il cui «elenco comune» dev'essere stabilito dal Consiglio su proposta della Commissione.

Secondo il Governo olandese, da questo testo risulta che l'elenco comune di cui all'art. 1, n. 1, della direttiva 21 giugno

1971, n. 71/235, corrisponde alle pratiche usuali, cioè tradizionali, autorizzate e seguite in quel momento dagli Stati membri e recensite dal Consiglio. Il fatto che non tutte le manipolazioni autorizzate dagli Stati membri siano state incluse nell'elenco comune non può in alcun modo inficiare questa tesi.

Il Governo olandese sottolinea che, poiché l'operazione d'imballaggio menzionata nell'art. 15, n. 2, e nell'art. 40 della legge generale olandese sulle dogane e accise riguarda vari tipi di merci, non gli era parso necessario precisare che il condizionamento del burro era autorizzato in base a tali disposizioni.

Detto Governo considera che la tesi secondo cui le manipolazioni usuali devono essere operazioni semplici corrisponde soltanto alle intenzioni iniziali del Consiglio. Il confronto fra il testo della proposta presentata al Consiglio il 3 marzo 1971 (doc. R/319/71 — Eco 32), allegato alla controreplica, ed il testo definitivo della direttiva n. 71/235 dimostra, in particolare, che l'espressione «a condizione che si tratti di operazioni semplici» è stata mantenuta soltanto in determinati casi ben precisi. D'altra parte, la natura delle operazioni menzionate nell'art. 1, n. 1, punto 20, della direttiva dimostra che le manipolazioni usuali ai sensi della direttiva n. 71/235 non sono sempre operazioni semplici.

Il Governo olandese fa valere che, contrariamente a quanto sostenuto dalla Commissione, le varie operazioni che precedono l'imballaggio del burro, e cioè l'impastatura, la formatura e la pesatura, non devono essere considerate come operazioni distinte, bensì come parti integranti di un processo ininterrotto.

A differenza di quanto afferma la Commissione, il regolamento 23 dicembre 1975, n. 3352, non stabilisce affatto che l'imballaggio del burro che non può essere effettuato nei depositi doganali rientra, per ciò stesso, nel regime di perfezionamento attivo. Il Governo olandese considera che detto regolamento esclude semplicemente l'imballaggio del burro dall'applicazione delle norme relative al perfezionamento attivo. A suo avviso, questa constatazione non può implicare il divieto di condizionare il burro nei depositi doganali.

Il Governo olandese prende atto del fatto che nella Repubblica federale di Germania la manipolazione litigiosa è ormai vietata, precisando tuttavia che le proprie osservazioni in proposito erano esclusivamente intese ad illustrare la circostanza che gli Stati membri hanno manifestamente punti di vista diversi circa l'applicazione della direttiva.

IV — Riassunto delle osservazioni scritte presentate per rispondere ai quesiti posti dalla Corte

In risposta al quesito relativo alla distinzione fra il regime del «perfezionamento attivo» e il regime del «deposito doganale», la Commissione e il Governo dei Paesi Bassi dichiarano che questi due regimi, mentre consentono entrambi di sospendere, per un periodo determinato, la riscossione di dazi e tasse, in particolare dei dazi doganali e dei prelievi agricoli sulle merci importate nella Comunità, si distinguono in funzione dei seguenti elementi:

— *Il loro scopo*

Nel regime del perfezionamento attivo, le merci temporaneamente importate possono costituire oggetto di qualsiasi specie di trattamento o di trasformazione in vista della loro esportazione al di fuori del territorio della Comunità, mentre,

nel regime del deposito doganale, le merci, che sono semplicemente immagazzinate, possono costituire oggetto soltanto delle manipolazioni usuali indicate nell'art. 1, n. 1, della direttiva del Consiglio 21 giugno 1971, n. 71/235, cioè di operazioni destinate ad assicurare la loro conservazione o a migliorarne la presentazione o la qualità commerciale.

— *Le loro condizioni d'applicazione*

In forza dell'art. 5, n. 1, della direttiva del Consiglio 4 marzo 1969, n. 69/73, il regime del perfezionamento attivo può applicarsi soltanto qualora la lavorazione o la trasformazione può «contribuire» a riunire le «condizioni più favorevoli per l'esportazione delle merci risultanti da detto perfezionamento, senza che sia recato pregiudizio agli interessi essenziali dei produttori comunitari».

Il regime del deposito doganale non è sottoposto a tali condizioni dette «economiche», poiché le manipolazioni autorizzate non possono, data la loro semplicità, compromettere gli interessi dei produttori comunitari.

— *Le relative formalità*

Un'operazione effettuata nel regime del perfezionamento attivo implica generalmente un maggior numero di formalità che non le manipolazioni effettuate in un deposito doganale.

Per quanto riguarda la questione relativa ai vantaggi connessi al regime del deposito doganale rispetto a quelli del perfezionamento attivo, la Commissione dichiara che è difficile paragonare, o classificare, i vantaggi che risultano da ciascuno dei due regimi, poiché questi rispondono ad esigenze diverse. Il regime del deposito doganale consente agli operatori economici di immagazzinare le merci importate per periodi più o meno lunghi, allorché, ad esempio, il destinatario finale delle merci non è noto nel momento dell'importazione o allorché l'immissione in consumo delle merci è scaglionata nel tempo.

Lo scopo del regime di perfezionamento attivo è quello di permettere alle imprese comunitarie di offrire i loro prodotti e i loro servizi sui mercati esteri a prezzi competitivi e di contribuire a migliorare l'occupazione della manodopera comunitaria.

Dalle osservazioni della Commissione risulta che il fatto che il Governo olandese abbia autorizzato il condizionamento del burro in piccoli imballaggi nel regime di deposito doganale ha permesso di eludere il divieto di importare burro dai paesi terzi nel regime di perfezionamento attivo, durante il periodo 15 gennaio 1976 — 1° aprile 1980, divieto posto dai regolamenti del Consiglio 24 novembre 1975, n. 3066, e 26 aprile 1977, n. 875, nonché dal regolamento della Commissione 23 dicembre 1975, n. 3352.

Secondo la Commissione, fra il 1976 e il 1980 la situazione del mercato era tale che si doveva anzitutto garantire il collocamento del burro CEE sul mercato dei paesi terzi. Uno dei mezzi per raggiungere questo obiettivo era il far lavorare le industrie trasformatrici comunitarie con burro CEE e non con burro proveniente dai paesi terzi.

Perciò, l'esclusione del burro importato dai paesi terzi dal regime di perfezionamento attivo aveva l'effetto di subordinare l'eventuale condizionamento di tale burro al pagamento del prelievo agricolo dovuto all'atto dell'immissione in consumo. Permettendo ai trasformatori olandesi di condizionare il burro nel re-

gime dei depositi doganali, le autorità olandesi avevano favorito detti trasformatori rispetto a quelli degli altri Stati membri.

Il Governo dei Paesi Bassi dichiara che, se è vero che il condizionamento di cui trattasi ha permesso di vendere il burro, al di fuori della Comunità, a condizioni più favorevoli di quelle che si sarebbero avute se il condizionamento fosse stato effettuato nel regime di perfezionamento attivo, tale possibilità esiste fin dal 1968.

Precisando in che cosa consista la manipolazione di cui è causa, effettuata nei depositi doganali olandesi, il Governo dei Paesi Bassi dichiara quanto segue:

«Il burro viene immagazzinato nel deposito in scatole contenenti 15 o 25 kg. Nel deposito, il burro viene pesato prima di essere disimballato. Dopo il disimballaggio, i pani di burro vengono posti manualmente in un apparecchio che impasta il prodotto per farne una massa omogenea. A seconda del tipo di condizionamento cui si intende procedere (pacchetti da 10, 15 o 250 grammi o scatole da 1 000 grammi), il burro viene poi trasferito, senza intervento umano, in una delle macchine imballatrici, che fraziona la massa in pezzi del peso voluto ed effettua l'imballaggio o l'inscatolamento. Quindi, i pacchetti o le scatole vengono trasportate su nastro ad un banco di condizionamento, donde vengono trasferiti manualmente in casse.

Tutto il burro imballato viene venduto e consegnato per l'approvvigionamento di navi d'altura. Attualmente, nel deposito doganale si usa burro proveniente dalla Finlandia, dalla Norvegia, dalla Svezia, nonché burro precedentemente immesso in consumo nei Paesi Bassi».

V — La fase orale del procedimento

La Commissione, rappresentata dal sig. A. Prozillo, assistito dal sig. J. F. Verstrynge, in qualità di agenti, e il Regno dei Paesi Bassi, rappresentato dal sig. A. Bos, in qualità di agente, hanno svolto le loro difese orali nell'udienza del 2 febbraio 1983.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni nell'udienza del 10 marzo 1983.

In diritto

1 Con atto depositato in cancelleria l'11 febbraio 1982, la Commissione delle Comunità europee ha proposto a questa Corte, in forza dell'art. 169 del Trattato CEE, un ricorso inteso a far dichiarare che il Regno dei Paesi Bassi è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza del Trattato CEE autorizzando il condizionamento in piccoli imballaggi di burro proveniente da paesi terzi e immagazzinato in depositi doganali, in contrasto con quanto disposto dall'art. 1 della direttiva del Consiglio 21 giugno 1971, n. 71/235/CEE, relativa all'armonizzazione delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti le manipolazioni usuali che possono essere effettuate nei depositi doganali e nelle zone franche (GU L 143, pag. 28).

2 La direttiva del Consiglio 21 giugno 1971, n. 71/235, costituisce una direttiva d'attuazione della direttiva 4 marzo 1969, n. 69/74, relativa all'armonizzazione delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative riguardanti il regime dei depositi doganali (GU L 58, pag. 7).

3 Adottata allo scopo di evitare che la disparità dei regimi nazionali concernenti i depositi doganali provochi deviazioni di traffico e di introiti doganali, la direttiva del Consiglio n. 69/74 stabilisce, all'art. 9, n. 1, che le merci introdotte nei depositi doganali devono potervi formare oggetto, «alle condizioni previste dalle autorità competenti», di «manipolazioni usuali» il cui elenco comune dev'essere stabilito dal Consiglio su proposta della Commissione.

4 L'elenco comune delle manipolazioni usuali autorizzate nei depositi doganali, stabilito dal Consiglio in conformità alle suddette disposizioni, figura nell'art. 1, n. 1, della direttiva n. 71/235. Come risulta dal punto 8 di questa norma, fra le manipolazioni usuali figurano le operazioni di «imballaggio, disimballaggio, cambio d'imballaggio, riparazione degli imballaggi, travaso o ricondizionamento semplice in altri recipienti».

5 La Commissione ritiene che il condizionamento del burro in piccoli imballaggi, autorizzato nei Paesi Bassi come manipolazione usuale ai sensi dell'art. 1, n. 1, della direttiva n. 71/235, non rientra nel regime dei depositi doganali in quanto l'impastatura, la formatura e la pesatura, che precedono l'imballaggio del burro, non sono manipolazioni contemplate dalle suddette disposizioni. Secondo la Commissione, le manipolazioni effettuate in depositi doganali sono necessariamente operazioni semplici. Questa esigenza di semplicità, più volte menzionata dalle varie disposizioni dell'art. 1, n. 1, della direttiva n. 71/235, dipende dalla funzione dei depositi doganali che è quella di assicurare l'immagazzinamento delle merci, non già la loro lavorazione o la loro trasformazione.

6 Il Regno dei Paesi Bassi fa valere che le varie operazioni che precedono l'imballaggio del burro sono manipolazioni semplici, che costituiscono parte integrante di un solo e medesimo ciclo di lavoro. Secondo il Regno dei Paesi Bassi, le manipolazioni autorizzate in depositi doganali non sono tutte caratterizzate dalla loro semplicità. L'esame dei lavori preparatori della direttiva n. 71/235 basta a dimostrare che l'esigenza di semplicità è stata mantenuta

soltanto in determinati casi ben precisi. Il Regno dei Paesi Bassi sostiene, inoltre, che l'interpretazione della direttiva n. 71/235 proposta dalla Commissione in base alla funzione dei depositi doganali non tiene conto del metodo di fissazione dell'elenco delle manipolazioni usuali. Secondo il Regno dei Paesi Bassi, dai suddetti termini dell'art. 9, n. 1, della direttiva n. 69/74, risulta che l'elenco comune figurante nell'art. 1, n. 1, della direttiva n. 71/235, corrisponde alle pratiche usuali tradizionali, seguite dagli Stati membri e recensite dal Consiglio.

7 Quest'ultimo argomento, inteso a far ammettere che il condizionamento di cui trattasi rientra nell'ambito delle manipolazioni contemplate dall'art. 1, n. 1, della direttiva n. 71/235, in quanto era tradizionalmente autorizzato nei depositi doganali olandesi, non può essere accolto. Anche se l'inventario delle pratiche nazionali ha costituito una prima fase dei lavori preparatori della direttiva, questa non ha lo scopo di mantenere in vigore dette pratiche, bensì, al contrario, di instaurare pratiche uniformi. L'obiettivo dell'armonizzazione è per l'appunto quello di indurre gli Stati membri a procedere, entro i termini stabiliti, alle riforme ed agli adattamenti necessari.

8 Dalle osservazioni scritte del Governo olandese risulta che la manipolazione di cui trattasi viene effettuata nei depositi doganali nel seguente modo: i pani di burro vengono dapprima scongelati; indi, essi vengono disimballati e posti manualmente in un apparecchio che li impasta per farne una massa omogenea. A seconda del tipo di condizionamento voluto (pacchetti da 10, 15 o 250 grammi, o scatole da 1 000 grammi), il burro viene poi trasferito senza intervento umano in una macchina imballatrice, che lo fraziona in pezzi del peso voluto e procede all'imballaggio o all'inscatolamento. Infine, i pacchetti o le scatole vengono trasportate su nastro ad un banco di condizionamento dal quale essi vengono trasferiti manualmente in casse. Il Governo olandese ha precisato che il burro così imballato viene destinato all'approvvigionamento di navi d'altura e proviene, in particolare, dalla Finlandia, dalla Norvegia e dalla Svezia.

9 La Corte ritiene che la questione del se il condizionamento di cui è causa rientri o meno nel regime di deposito doganale definito dalla direttiva n. 71/235 non possa essere risolta in base alla lettera del surricordato testo dell'art. 1, n. 1, punto 8, di tale direttiva, e che sia opportuno considerare detta operazione alla luce della finalità del sistema dei depositi doganali.

10 In proposito, dall'art. 9, n. 1, 1° comma, della direttiva n. 69/74, i cui termini sono chiariti dal 6° punto del preambolo della stessa direttiva, risulta che la funzione essenziale dei depositi doganali è quella di assicurare l'immagazzinamento delle merci; è per questo motivo che le manipolazioni autorizzate durante l'immagazzinamento delle merci sono limitate alle «manipolazioni usuali destinate ad assicurarne la conservazione o a migliorarne la presentazione o la qualità commerciale». Si deve quindi ammettere che siffatte operazioni non sono destinate, in via di principio, a consentire il passaggio di una merce da uno stadio commerciale ad un altro, e che è necessario che le eccezioni a questa regola per determinate operazioni riguardanti prodotti specifici siano espressamente previste.

11 D'altro canto, a termini dell'art. 9, n. 2, della stessa direttiva, «le merci che formano oggetto di trattamenti diversi dalle manipolazioni usuali di cui al paragrafo 1 sono soggette alle norme vigenti in materia di perfezionamento attivo». Secondo l'art. 2, n. 1, della direttiva del Consiglio 4 marzo 1969, n. 69/73, relativa all'armonizzazione delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti il regime del perfezionamento attivo (GU L 58, pag. 1), per regime di perfezionamento attivo si intende il regime doganale che consente che merci importate da paesi terzi vengano riesportate al di fuori del territorio della Comunità, in tutto o in parte sotto forma di prodotti compensatori. Ai sensi dell'art. 2, n. 3, della stessa direttiva, per prodotti compensatori si intendono i prodotti ottenuti da una o più delle seguenti operazioni di perfezionamento: «lavorazione delle merci, ivi compresi il loro montaggio, il loro assemblaggio, il loro adattamento ad altre merci; trasformazione delle merci; riparazione delle merci, ivi compresi il loro riattamento o la loro messa a punto».

12 Dagli atti del fascicolo risulta che l'operazione di cui è causa ha avuto lo scopo e l'effetto di dare al burro alla rinfusa immagazzinato nei depositi olandesi un nuovo condizionamento adattato al destinatario finale del prodotto. Data la mancanza, nell'elenco che figura all'art. 1, n. 1, della direttiva n. 71/235, di una disposizione espressa che autorizzi una siffatta manipolazione del burro, si deve ammettere che detta operazione non rientra nel regime del deposito doganale, e di conseguenza si collega al regime del perfezionamento attivo, qual è definito dall'art. 2 della summenzionata direttiva n. 69/73.

13 Questa interpretazione trova d'altronde conferma nel regolamento del Consiglio 24 novembre 1975, n. 3066 (GU L 307, pag. 3), e nel regolamento

della Commissione 23 dicembre 1975, n. 3352 (GU L 330, pag. 28), adottato per l'attuazione dello stesso. Questi testi miravano a contribuire al riassorbimento delle eccedenze di burro comunitario, obbligando le industrie comunitarie che si servono di detto prodotto per l'esportazione a ricorrere esclusivamente a burro prodotto nella Comunità. A tal fine, i testi sopra menzionati si sono limitati a disciplinare unicamente il regime del perfezionamento attivo e ne hanno espressamente escluso, per un periodo che è stato prorogato fino al 1° aprile 1980, «il condizionamento del burro sfuso in piccoli imballaggi per la vendita al minuto». È chiaro che l'effetto che ci si riprometteva da tale divieto non poteva essere raggiunto se non alla condizione che detta operazione non potesse essere realizzata nel regime, anch'esso vantaggioso, del deposito doganale.

14 In base a quanto precede si deve quindi concludere che, autorizzando, nel regime del deposito doganale, il condizionamento in piccoli imballaggi di burro sfuso proveniente da paesi terzi, il Regno dei Paesi Bassi è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza del Trattato.

Sulle spese

15 A norma dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese, se ne è stata fatta domanda. Il Regno dei Paesi Bassi è rimasto soccombente; le spese vanno quindi poste a suo carico.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1° **Autorizzando, nel regime del deposito doganale, il condizionamento in piccoli imballaggi di burro sfuso proveniente da paesi terzi, il Regno dei Paesi Bassi è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza del Trattato.**

2° Il Regno dei Paesi Bassi è condannato alle spese.

Pescatore O'Keeffe Everling

Bosco Koopmans Bahlmann Galmot

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 20 aprile 1983.

Il cancelliere

P. Heim

Il presidente della Seconda Sezione, f.f. di presidente

P. Pescatore

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE SIR GORDON SLYNN DEL 10 MARZO 1983 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

il presente procedimento è stato promosso dalla Commissione a norma dell'art. 169 del Trattato CEE, per far dichiarare che il Regno dei Paesi Bassi è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza del Trattato per avere, in contrasto con l'art. 1 della direttiva del Consiglio 21 giugno 1971, n. 71/235 (GU L 143, del 29 giugno 1971, pag. 28), autorizzato l'imballaggio di burro proveniente da paesi terzi ed immagazzinato in depositi doganali.

Il regime dei depositi doganali è stato armonizzato con direttiva del Consiglio 4 marzo 1969, n. 69/74 (GU L 58, dell'8 marzo 1969, pag. 7). L'art. 2, n. 1, di tale direttiva stabilisce che il regime dei depositi doganali «comporta la non riscossione dei dazi doganali e delle tasse d'effetto equivalente, nonché dei prelievi agricoli durante la permanenza delle merci nei depositi». All'uscita dai depositi, le merci debbono poter essere immesse in consumo, essere sottoposte ad un altro regime doganale, oppure essere oggetto di esportazione (cfr. art. 2, n. 2). Secondo il preambolo della direttiva, «essendo la funzione essenziale dei depositi doganali quella di assicurare l'immagazzinaggio delle merci, le manipolazioni autorizzate durante il deposito possono essere soltanto quelle praticate per assicurarne la conservazione o per migliorarne la presentazione o la qualità commerciale e ..., quando le merci immagazzinate formano oggetto di altri trattamenti, esse non beneficiano più del regime dei depositi doganali e non vanno quindi più soggette alle norme della presente direttiva ...».

1 — Traduzione dall'inglese.