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.

Al regime dei depositi doganali possono fare ostacolo i regimi di perfezionamento attivo e passivo, rispettivamente armonizzati con direttiva del Consiglio 4 marzo 1969, n. 69/73 (GU L 58, dell'8 marzo 1969, pag. 1) e con direttiva del Consiglio 18 dicembre 1975, n. 76/119 (GU L 24, del 31 gennaio 1976, pag. 58). Il regime di perfezionamento attivo è il regime doganale che «consente di sottoporre a perfezionamento, senza il pagamento dei dazi doganali, tasse d'effetto equivalente e prelievi agricoli, merci importate ..., a condizione che tali merci siano destinate ad essere esportate al di fuori del territorio doganale della Comunità» (art. 2, n. 1, della direttiva n. 69/73); il regime di perfezionamento passivo è quello «che consente di esportare temporaneamente, al di fuori del territorio doganale della Comunità, merci di ogni specie ed origine delle quali sia prevista la reimportazione sotto forma di prodotti compensatori ..., con parziale o totale esenzione dai dazi all'importazione, dopo che esse sono state oggetto, al di fuori del territorio doganale della Comunità, di una o più operazioni di perfezionamento ...» (art. 2, n. 1, della direttiva n. 76/119; i prodotti compensatori sono quelli ottenuti da una o più delle operazioni di perfezionamento definite nell'art. 3, cioè lavorazione delle merci, compresi il montaggio, l'assemblaggio, l'adattamento ad altre merci, la loro trasformazione e la loro riparazione).

Benché sia i regimi dei depositi doganali sia i regimi di perfezionamento attivo e passivo consentano la sospensione della riscossione dei dazi per un determinato periodo di tempo, essi sono intesi a scopi differenti. Il regime di perfezionamento attivo consente che merci non destinate al mercato comunitario vengano importate in esenzione da dazi per essere trasformate da imprese aventi sede nella Comunità e quindi riesportate. Il regime di perfezionamento passivo si applica quando la trasformazione di merci destinate al mercato comunitario ha luogo al di fuori del territorio doganale della Comunità. Da parte sua, il regime dei depositi doganali è semplicemente un metodo per consentire l'immagazzinamento delle merci in modo che, ad esempio, un importatore possa accumulare scorte, effettuando il pagamento dei dazi e degli altri oneri fiscali sulle merci man mano che queste vengono prelevate dal deposito per essere immesse sul mercato comunitario.

È pacifico che alcune operazioni possono essere effettuate durante il periodo in cui le merci sono immagazzinate in un deposito doganale. Ciò risulta chiaramente dal preambolo della direttiva n. 69/74 e dall'art. 9 della stessa, il quale stabilisce che:

«1. 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.

Al più tardi un anno dopo la notificazione della presente direttiva, il Consiglio, su proposta della Commissione, stabilisce l'elenco comune delle manipolazioni usuali previste al 1° comma, che possono essere effettuate nei vari tipi di deposito.

2. 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 si trova nella direttiva n. 71/235. A norma della direttiva del Consiglio

4 marzo 1974, n. 84/147 (GU L 84, del 28 marzo 1974, pag. 1), esse possono essere effettuate anche in regime di perfezionamento attivo. Per contro, talune operazioni che possono essere effettuate in regime di perfezionamento attivo non sono ammesse in regime di deposito doganale.

A norma dell'art. 6 della direttiva n. 71/235, gli Stati membri dovevano mettere in vigore le misure necessarie per conformarsi alla direttiva al più tardi il 31 dicembre 1971. Nei Paesi Bassi ciò è stato fatto con un decreto (Besluit Douane en Accijnzen) successivamente modificato il 9 febbraio 1976. Per quanto riguarda la definizione delle manipolazioni usuali, l'art. 210 del decreto fa riferimento all'art. 1 della direttiva n. 71/235, il cui n. 1 stabilisce come segue l'elenco comune delle manipolazioni usuali:

«(1) Esame, inventario e campionamento;

(2) Riparazioni delle avarie subite durante il transporto o il deposito, a condizione che si tratti di operazioni elementari;

(3) Pulitura;

(4) Eliminazione di parti avariate;

(5) Cernita, stacciatura, ventilatura, chiarificazione meccanica, filtrazione, travaso o procedimenti semplici similari;

(6) Apposizione sulle merci medesime o sui loro imballaggi di marchi, timbri, etichette o altri segni distintivi similari, purché detta apposizione non sia tale da conferire alle merci un'origine apparente diversa dall'origine reale;

(7) Modifica dei marchi e numeri dei colli, purché tale modifica non sia tale da conferire alle merci un'origine apparente diversa dall'origine reale;

(8) Imballaggio, disimballaggio, cambio d'imballaggio, riparazione degli imballaggi, travaso o ricondizionamento semplice in altri recipienti;

(9) Montaggio delle merci su supporti ai fini del loro condizionamento o della loro presentazione;

(10) Operazioni semplici di assortimento e di classificazione;

(11) Esame, collaudo e messa in condizione di funzionamento di macchine, apparecchi e veicoli a condizione che si tratti di operazioni semplici;

(12) Miscela di merci diverse dai liquori, dalle acquaviti, dai vini e dalle bevande alcoliche, a condizione che si tratti di operazioni semplici;

(13) Miscela dei liquori tra loro;

(14) Miscela delle acquaviti tra loro;

(15) Taglio di vini e altre pratiche enologiche correnti;

(16) Diluizione con acqua delle bevande alcoliche per ridurne il titolo alcolometrico;

(17) Dissalazione, pulitura e groppona-tura delle pelli;

(18) Spezzamento dei legumi secchi;

(19) Suddivisione delle merci a condizione che si tratti di operazioni semplici;

(20) Tutte le manipolazioni destinate ad assicurare la conservazione, nello stato in cui sono arrivate, delle merci durante il deposito, quali ventilazione, essiccazione, anche mediante calore artificiale, refrigerazione e congelamento, aggiunta di conservativi, fumigazione e solfora-

zione (trattamento antiparassitario), grassaggio, applicazione di vernice antiruggine, applicazione di uno strato protettivo per il trasporto.»

È stato sottolineato che il potere di escludere il ricorso al regime di perfezionamento attivo per il burro è stato attribuito dal regolamento del Consiglio 24 novembre 1975, n. 3066 (GU L 307 del 27 novembre 1975, pag. 3), prorogato al 1981 con regolamenti del Consiglio 26 aprile 1977, n. 875 (GU L 106 del 29 aprile 1977, pag. 23) e 5 giugno 1980, n. 1363 (GU L 140 del 5 giugno 1980, pag. 15). Tale autorizzazione, tuttavia, riguardava soltanto il burro destinato «alla fabbricazione di prodotti menzionati nell'art. 1» del regolamento (CEE) n. 804/68 (GU L 148 del 28 giugno 1968, pag. 13) «o di merci elencate nell'allegato dello stesso regolamento». La Commissione, con regolamento 23 dicembre 1975, n. 3352 (GU L 330 del 24 dicembre 1975, pag. 28) vietava il ricorso al regime del traffico di perfezionamento attivo per il burro destinato alla fabbricazione dei suddetti prodotti, ma aggiungeva «ed in particolare ... il condizionamento del burro sfuso in piccoli imballaggi per la vendita al minuto». Questa norma veniva modificata con regolamento (CEE) della Commissione 7 settembre 1978, n. 2119 (GU L 246 dell'8 settembre 1978, pag. 12), che vietava l'uso di burro proveniente da paesi terzi e per il quale non fosse stato percepito il prelievo, «per il condizionamento in piccoli imballaggi». Benché gli argomenti dedotti su questo punto non siano stati pienamente sviluppati, non mi sembra, a prima vista, che il condizionamento del burro sfuso in piccoli imballaggi costituisca fabbricazione di un prodotto contemplato dall'art. 1 o dall'allegato del regolamento n. 804/68. Tuttavia, non pare che queste disposizioni influiscano sulla questione che dev'essere risolta dalla Corte nella fattispecie.

Il problema controverso fra le parti è quello del se il condizionamento di burro immagazzinato in un deposito doganale sia una delle manipolazioni usuali contemplate nel relativo elenco. Secondo le informazioni di cui dispone la Corte, il burro, proveniente in parte dalla Finlandia, dalla Norvegia e dalla Svezia ed in parte da forniture effettuate nei Paesi Bassi, viene immagazzinato nei depositi in scatole da 15 o da 25 chilogrammi, ad una temperatura di - 18 °C circa. In questo stato, esso è troppo duro per essere lavorato o tagliato. Togliendolo dai frigoriferi esso viene fatto disgelare ad una temperatura di circa + 10 °C, mentre viene eliminato l'imballaggio esterno ed interno, normalmente di cartone e, rispettivamente, di uno speciale tipo di carta. I pani di burro vengono posti manualmente in una macchina che li impasta per ridurli ad una massa omogenea, che viene introdotta in una particolare forma, abitualmente un lungo tubo a sezione rettangolare. A quanto pare, la lavorazione è necessaria perché talvolta il colore del burro, dalla parte esterna del blocco, è diverso dal colore al centro di questo, dove anche la consistenza è maggiore che all'esterno. Con mezzi meccanici il burro viene quindi trasportato ad una macchina imballatrice che lo taglia in pezzi del peso voluto e procede all'imballaggio o all'inscatolamento. Esso è normalmente confezionato in pacchetti da 10, 15 o 250 grammi o scatole di 1 000 grammi. Un nastro trasportatore porta i pacchetti o le scatole ad un banco di condizionamento, dove essi vengono trasferiti manualmente in casse. Queste operazioni risultano costituire un unico processo continuo. Tutto il burro così imballato viene venduto e consegnato per il consumo a bordo di navi.

La Commissione ha sostenuto che l'elenco comune delle manipolazioni usuali non era inteso a recensire le pratiche autorizzate dagli Stati membri, bensì ad armonizzarle. Di conseguenza, l'elenco ha carattere tassativo e gli Stati membri non possono autorizzare altre manipolazioni in regime di deposito doganale. Inoltre, detto elenco dovrebbe essere interpretato restrittivamente, in quanto la facoltà attribuita dall'art. 9, n. 1, della direttiva n. 69/74, relativa alle manipolazioni delle merci «destinate ad assicurarne la conservazione o migliorarne la presentazione o la qualità commerciale» costituisce una deroga dal principio di base secondo cui i depositi doganali servono unicamente per l'immagazzinamento. Su tale base, è stato sostenuto che le operazioni di cui trattasi non costituiscono una manipolazione contemplata da detto elenco, in particolare dal punto 8, poiché

(1) il processo comprende altre operazioni (pesatura, impastatura e formatura) diverse dal semplice imballaggio o inscatolamento del burro e

(2) l'elenco contempla unicamente manipolazioni «semplici» e ciò esclude le operazioni di miscelatura o separazione, impastatura, formatura e pesatura, che richiedono un'attrezzatura più complicata di quella necessaria per il semplice imballaggio.

Inoltre, secondo la Commissione, tali operazioni vengono effettuate usando macchinario industriale che non si trova normalmente in un deposito ed il loro costo è superiore a quello della trasformazione del burro in butteroil.

Il difensore del Governo olandese ha sostenuto, d'altra parte, che lo scopo dell'elenco comune delle manipolazioni attuali era quello di recensire le pratiche tradizionalmente seguite negli Stati membri; le suddette operazioni costituiscono tradizionalmente parte integrante della manipolazione nei Paesi Bassi. Esse vengono effettuate senza soluzione di continuità onde migliorare la presentazione o la qualità commerciale del burro e ricadono esattamente nel punto 8 dell'art. 1, il quale, in ogni caso, richiede unicamente che il ricondizionamento in altri recipienti sia «semplice».

È stato fatto riferimento al verbale della riunione tenuta in data 4-5 febbraio 1970 fra rappresentanti della Commissione e rappresentanti degli Stati membri ai fini della compilazione dell'elenco, nonché alla proposta della Commissione in data 20 ottobre 1970. Dal primo documento emerge chiaramente che una certa armonizzazione è stata considerata necessaria in quanto talune operazioni venivano considerate come perfezionamento attivo in alcuni Stati membri e come soggette al regime dei depositi doganali in altri, e in quanto talune operazioni venivano escluse dall'elenco, pur avendo carattere tradizionale in uno Stato membro. Nelle osservazioni allegate alla propria proposta, la Commissione precisa che l'elenco comune delle manipolazioni ammesse è stato redatto in base all'elenco in vigore negli Stati membri, tenuto conto non soltanto delle pratiche commerciali tradizionali, ma anche delle esigenze degli utenti dei depositi doganali e delle zone franche e dell'evoluzione delle tecniche e dei mezzi di controllo. Non ritengo che questi documenti siano decisivi quanto all'interpretazione del regolamento, ma, per la cronistoria, essi dimostrano che l'elenco è stato redatto di comune accordo e non era destinato a comprendere qualsiasi forma di manipolazione ammessa da ciascuno Stato membro in quel momento. Il fatto che le operazioni in questione siano state tradizionalmente effettuate nei depositi doganali olandesi non significa, perciò, che dette operazioni siano necessariamente comprese nell'elenco.

Dal preambolo della direttiva del Consiglio n. 69/74 si desume chiaramente che

la redazione dell'elenco aveva lo scopo di portare ad un'armonizzazione. Ne consegue, a mio parere, che l'elenco dovrebbe essere considerato tassativo, come viene sostenuto dalla Commissione, di guisa che gli Stati membri possono autorizzare soltanto le manipolazioni ivi contemplate.

Il regime del perfezionamento attivo e quello dei depositi doganali, pur avendo scopi diversi, non sono espressamente destinati ad escludersi a vicenda e, come si è detto, talune operazioni rientrano in entrambi i regimi. Non è del tutto chiaro ove si collochi la linea divisoria. Ciononostante, mi sembra che, qualora sia accertato che le merci sono state introdotte nella Comunità per esservi trasformate e quindi riesportate, piuttosto che allo scopo essenziale di esservi immagazzinate e incidentalmente lavorate, dovrebbe applicarsi il regime del traffico di perfezionamento attivo. Di conseguenza, nella misura in cui il burro sia stato in realtà importato al fine di essere lavorato e riesportato, ritengo che ad esso avrebbe dovuto applicarsi non già il regime dei depositi doganali, bensì quello del perfezionamento attivo.

Tuttavia, nell'ipotesi che le merci si trovino in un deposito, sorge la questione del se la lavorazione o le lavorazioni effettuate siano tali che le merci possano sempre fruire dell'esenzione dalla riscossione di dazi; altrimenti, ai sensi dell'art. 9, n. 2, della direttiva n. 69/74, sarebbero soggette alle norme vigenti in materia di perfezionamento attivo.

Le uniche manipolazioni che vengono in considerazione a tal fine sono quelle necessarie «ad assicurarne la conservazione o a migliorarne la presentazione o la qualità commerciale». Perciò, le operazioni elencate nell'art. 1 della direttiva del Consiglio n. 71/235 vanno intese nel senso ch'esse devono servire ad uno di tali scopi, anche se ciò portasse ad applicare una nozione restrittiva di talune di esse.

La «conservazione» non è rilevante nella fattispecie. L'espressione che segue si riferisce al «miglioramento della presentazione» («to improve packaging», «améliorer la présentation»). Quest'ultimo testo, come quello di molte altre versioni linguistiche, mi sembra avere portata abbastanza ampia per includere l'imballaggio delle merci in una forma che non è necessariamente la stessa ch'esse avevano all'arrivo. La nozione di «miglioramento della qualità commerciale» può essere intesa in senso restrittivo, secondo l'interpretazione suggerita dalla Commissione, come riferentesi semplicemente alla qualità intrinseca della merci, ovvero in senso più ampio, come riferentesi ad un miglioramento delle loro possibilità di smercio, il che includerebbe il cambiamento di dimensioni o di forma, se ciò contribuisse a facilitare le vendite. Tutto sommato, quest'ultima mi sembra essere l'interpretazione esatta. Altrimenti, molte delle operazioni elencate nella direttiva del Consiglio risulterebbero ingiustificate o, in ogni caso, dovrebbero essere così limitate da perdere in pratica ogni utilità. Mi riferisco, ad esempio, alla suddivisione, alla cernita, alla classificazione. Non condivido la tesi della Commissione secondo cui la suddetta nozione dovrebbe essere limitata alla conservazione delle merci in buono stato, come, ad esempio, mediante l'eliminazione di parti avariate. Questa nozione rientra nella «conservazione» e la tesi della Commissione non dà peso sufficiente alla nozione di «miglioramento». Riterrei, perciò, che la suddivisione delle merci in piccoli imballaggi, se rientra in una delle operazioni elencate nella direttiva n. 71/235, può rispondere agli scopi precisati nell'art. 9 della direttiva n. 69/74.

È stato sostenuto che le operazioni comprese nell'elenco devono essere intese in senso restrittivo poiché, in pratica, danno diritto all'esenzione dalla riscossione di dazi o altri oneri fiscali. Non posso condividere quest'argomento. Nell'elenco figura una vasta serie di operazioni diverse, non aventi manifestamente alcun fattore in comune, che vanno di sicuro molto al di là della manipolazione nel senso di trasferimento nel deposito, all'interno del deposito o dal deposito. Lo spezzamento dei legumi secchi, la pulitura delle pelli, il taglio dei vini e le altre pratiche enologiche correnti, la «chiarificazione meccanica» sono ovvi esempi di manipolazioni che possono aver luogo in un deposito doganale, e rispetto alle quali la lavorazione di cui è causa non presenta nulla di strano.

Non condivido neppure l'argomento secondo cui tutte le operazioni, per essere ammesse, devono essere «semplici», a meno che vengano espressamente qualificate tali nel testo, ovvero l'uso di macchinari diversi da un'attrezzatura rudimentale implicherebbe che l'operazione non è ammessa. Più che l'attrezzatura, è la natura dell'operazione che deve considerarsi decisiva. La separazione di due tipi di sementi mediante una macchina sofisticata invece che a mano è sempre, a mio avviso, una «semplice cernita». Così pure l'«imballaggio» non si limita al minimo dell'avvolgimento in involucri; mi sembra che tale nozione possa comprendere qualsiasi eventuale forma o metodo di confezione e di presentazione.

Se il Governo olandese è nel giusto (come ritengo) quando sostiene che la suddivisione del burro sfuso in pacchetti di dimensioni idonee alla vendita al minuto costituisce un'unica operazione, che si svolge in varie fasi, questa dovrebbe necessariamente essere qualificata come «cambio d'imballaggio» o «ricondizionamento semplice in altri recipienti» (punto 8).

Poiché non ritengo che nella fattispecie gli involucri in cui è posto il burro siano «recipienti», non si tratta di «ricondizionamento in altri recipienti». Evidentemente si può sostenere che il «cambio d'imballaggio» va inteso in senso stretto, come asportazione di un involucro e avvolgimento in un altro, e nulla di più. Tuttavia, tenendo presenti gli scopi precisati nell'art. 9 della direttiva n. 69/74 ed il contesto dell'elenco comune nel suo complesso, con particolare riguardo al contenuto e alla portata di talune delle operazioni ivi indicate, sono del parere, in definitiva, che questa non sia l'interpretazione esatta, e che nella nozione di «cambio d'imballaggio» possano rientrare il condizionamento delle merci in imballaggi di diverse dimensioni, come pure le eventuali operazioni accessorie che non influiscono sulla natura o sulla composizione del prodotto. Per esserci «cambio d'imballaggio» non è necessario che il vino contenuto in una damigiana sia travasato in un'altra damigiana; esso può essere travasato in bottiglie. Trasferire delle mele da sacchi di 24 in sacchetti di 6 mele ciascuno non è una semplice suddivisione, ma implica anche un cambio d'imballaggio ai sensi del punto 8. Parimenti, a mio avviso, il suddividere un prodotto in varie parti ed imballare ciascuna parte separatamente è un cambio di imballaggio ai sensi dello stesso punto 8. La circostanza che il burro debba essere disgelato, impastato e tagliato non mi sembra ostare a tale conclusione nel caso in esame. Le relative operazioni sono puramente accessorie e vengono effettuate unicamente ai fini del cambio d'imballaggio. Il burro, in sé, non subisce alcun cambiamento.

Anche se, a ben vedere, nella fattispecie non si trattasse di un'unica operazione, non v'è alcuna norma, nella direttiva, che vieti di effettuare più d'una operazione nell'ambito della manipolazione consentita. Sotto questo profilo, nel caso di specie si possono ravvisare il disimballaggio (punto 8), eventualmente la miscela (punto 12) se l'impastatura intesa a garantire l'uniformità del colore dev'essere considerata come un'operazione a parte, la suddivisione (punto 19) e il ricondizionamento (punto 8). Ora, queste sono tutte manipolazioni ammesse.

Di conseguenza, benché si possano addurre validi argomenti a favore di entrambe le tesi, concludo che, per il burro immagazzinato in depositi doganali (diverso da quello importato per essere trasformato nella Comunità al fine della riesportazione al di fuori del territorio doganale comunitario, cui si applica la direttiva n. 69/73), il condizionamento in piccoli imballaggi, implicante le operazioni accessorie di disgelamento, impastatura e suddivisione, ma non implicante alcun cambiamento nella composizione o nella qualità del burro stesso, costituisce un «cambio d'imballaggio» ai sensi dell'art. 1, n. 1, punto 8, della direttiva del Consiglio n. 71/235, e che quindi il Regno dei Paesi Bassi non è venuto meno, per quanto riguarda tale burro, agli obblighi derivanti della direttiva stessa. Ritengo pertanto che la Corte dovrebbe pronunciarsi in tal senso e condannare la Commissione alle spese.