

SENTENZA DELLA CORTE
10 settembre 1996 *

Nella causa C-61/94,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal signor Jörn Sack, consigliere giuridico, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Carlos Gómez de la Cruz, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

ricorrente,

contro

Repubblica federale di Germania, rappresentata dal signor Bernd Kloke, Oberregierungsrat presso il ministero federale dell'Economia, D-53107 Bonn, in qualità di agente, assistito dall'avv. Dietrich Ehle, del foro di Colonia,

convenuta,

avente ad oggetto la domanda volta a far dichiarare che la Repubblica federale di Germania, autorizzando l'importazione di prodotti lattiero-caseari in regime di perfezionamento attivo, con un valore in dogana inferiore ai prezzi minimi stabiliti a norma dell'accordo internazionale sui prodotti lattiero-caseari, approvato dalla Comunità con la decisione del Consiglio 10 dicembre 1979, 80/271/CEE, relativa alla conclusione degli accordi multilaterali derivanti dai negoziati commerciali degli anni 1973-1979 (GU 1980, L 71, pag. 1), e con ciò mancando di tenere in considerazione, innanzi tutto, l'obbligo di cooperazione di cui all'art. 6, n. 1, lett. a), dell'allegato I e all'art. 6, lett. a), degli allegati II e III all'accordo, e, inoltre, l'obbligo di cui all'art. 3, n. 1, dei tre citati allegati e, infine, relativamente alle condizioni

* Lingua processuale: il tedesco.

economiche dell'autorizzazione del regime doganale, gli artt. 5-8 del regolamento (CEE) del Consiglio 16 luglio 1985, n. 1999, relativo al regime di perfezionamento attivo (GU L 188, pag. 1), è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi del Trattato CE,

LA CORTE,

composta dai signori G. C. Rodríguez Iglesias, presidente, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet (relatore) e G. Hirsch, presidenti di sezione, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann e L. Murray, giudici,

avvocato generale: G. Tesauero

cancelliere: signora D. Louterman-Hubeau, amministratore principale

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali svolte dalle parti all'udienza del 5 luglio 1995,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 7 maggio 1996,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con atto introduttivo registrato in cancelleria il 14 febbraio 1994, la Commissione delle Comunità europee ha presentato un ricorso ai sensi dell'art. 169 del Trattato CE volto a far dichiarare che la Repubblica federale di Germania, autorizzando l'importazione di prodotti lattiero-caseari in regime di perfezionamento attivo, con

un valore in dogana inferiore ai prezzi minimi stabiliti a norma dell'accordo internazionale sui prodotti lattiero-caseari, approvato dalla Comunità con la decisione del Consiglio 10 dicembre 1979, 80/271/CEE, relativa alla conclusione degli accordi multilaterali derivanti dai negoziati commerciali degli anni 1973-1979 (GU 1980, L 71, pag. 1; in prosieguo: l'«accordo»), e con ciò mancando di tenere in considerazione, innanzi tutto, l'obbligo di cooperazione di cui all'art. 6, n. 1, lett. a), dell'allegato I e all'art. 6, lett. a), degli allegati II e III all'accordo, e, inoltre, l'obbligo di cui all'art. 3, n. 1, dei tre citati allegati e, infine, relativamente alle condizioni economiche dell'autorizzazione del regime doganale, gli artt. 5-8 del regolamento (CEE) del Consiglio 16 luglio 1985, n. 1999, relativo al regime di perfezionamento attivo (GU L 188, pag. 1), è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi del Trattato.

- 2 Con la decisione 80/271, la Comunità ha approvato una serie di accordi multilaterali conclusi nel quadro dell'Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio (GATT) in applicazione della dichiarazione dei ministri adottata a Tokio il 14 settembre 1974, tra i quali un accordo sui prodotti lattiero-caseari.
- 3 L'art. I dell'accordo stabilisce che questo mira a realizzare l'espansione e una liberalizzazione sempre maggiore del commercio mondiale dei prodotti lattiero-caseari nelle condizioni di mercato più stabili possibili, sulla base di reciproci vantaggi tra paesi esportatori e importatori, nonché a favorire lo sviluppo economico e sociale dei paesi in via di sviluppo.
- 4 L'accordo si applica al settore dei prodotti lattiero-caseari, comprendente principalmente i seguenti: latte e crema di latte, freschi o conservati, concentrati o zuccherati, burro, formaggi e latticini, caseine (art. II).
- 5 Esso stabilisce obblighi generali di informazione e di cooperazione tra i partecipanti (artt. III e IV), nonché di aiuto ai paesi in via di sviluppo (art. V). Viene

istituito un Consiglio internazionale dei prodotti lattiero-caseari, composto dai rappresentanti di tutte le parti all'accordo e incaricato della sua attuazione (art. VII).

6 Tre protocolli allegati all'accordo contengono norme particolari, riguardanti taluni tipi di latte in polvere (allegato I), i grassi del latte (allegato II) e taluni formaggi (allegato III). I protocolli allegati fanno parte integrante dell'accordo e sono vincolanti per le parti, salvo riserva formulata da una di esse all'atto dell'accettazione dell'accordo e approvata dalle parti.

7 I tre protocolli allegati, con disposizioni praticamente identiche, stabiliscono principalmente impegni relativi al rispetto di prezzi minimi all'esportazione di prodotti lattiero-caseari:

— per ciascuna delle parti, i protocolli sono applicabili alle esportazioni dei prodotti «fabbricati o nuovamente imballati nel proprio territorio doganale» (art. 3, n. 7, dell'allegato I, e art. 3, n. 6, degli allegati II e III);

— le parti si impegnano ad adottare le disposizioni necessarie affinché i prezzi all'esportazione dei prodotti scelti come prodotti pilota non siano inferiori ai prezzi minimi stabiliti da ciascun protocollo o adeguati successivamente dal comitato istituito ai sensi dell'accordo per attuare il protocollo, tenuto conto dell'applicazione dell'accordo e dell'evoluzione della situazione del mercato internazionale (art. 3 di ciascun allegato);

— le parti che importano prodotti contemplati da uno dei protocolli si impegnano in particolare a cooperare alla realizzazione dell'obiettivo del protocollo in materia di prezzi minimi e ad assicurare, per quanto possibile, che tali prodotti non siano importati a prezzi inferiori al valore in dogana adeguato equivalente ai prezzi minimi prescritti; esse si impegnano altresì ad esaminare di buon grado le proposte riguardanti opportune misure correttive se eventuali impor-

tazioni realizzate a prezzi incompatibili con i prezzi minimi compromettono l'applicazione del presente protocollo [art. 6, n. 1, lett. a) e c), dell'allegato I e art. 6, lett. a) e c), degli allegati II e III].

- 8 L'accordo è entrato in vigore il 1° gennaio 1980 per le parti che lo avevano approvato a quella data. Per quelle che lo hanno approvato dopo, esso è entrato in vigore dalla data dell'accettazione. Esso ha una validità iniziale di tre anni ed è rinnovato tacitamente per periodi successivi di tre anni, salvo decisione contraria del Consiglio internazionale dei prodotti lattiero-caseari. Diventando parte all'accordo, la Comunità non ha formulato riserve.
- 9 Risulta dagli atti di causa che nel 1990 la Commissione rilevò che taluni Stati membri non rispettavano l'accordo perché accordavano autorizzazioni di perfezionamento attivo per prodotti lattiero-caseari importati da paesi terzi con un valore in dogana inferiore ai prezzi minimi imposti dall'accordo. Con telex 8 novembre 1990, essa invitò gli Stati membri in questione a revocare le autorizzazioni accordate a tali condizioni. La Repubblica federale di Germania si rifiutò di farlo, sostenendo principalmente che le merci in regime di perfezionamento attivo non entravano nel circuito commerciale, che i prodotti ottenuti erano riesportati in paesi terzi non necessariamente parti all'accordo e che, più in generale, l'accordo non si applicava alle operazioni effettuate in regime di perfezionamento attivo.
- 10 La Commissione respinse tale interpretazione con la lettera di ingiunzione 26 marzo 1991 al governo tedesco. A suo dire, l'accordo si applicava a qualsiasi importazione di prodotti lattiero-caseari a prezzi inferiori ai prezzi minimi, anche in regime di perfezionamento attivo. Essa aggiungeva che gli artt. 5-8 del regolamento n. 1999/85 ostavano alla concessione del regime di perfezionamento attivo per merci con valore in dogana inferiore ai prezzi minimi specificati dall'accordo. Inoltre, tale pratica rischiava di portare a una tassazione in base a un valore in dogana incompatibile con l'accordo, in caso di successiva immissione in libera pratica delle merci.

- 11 Il governo tedesco respinse le censure della Commissione. Nella sua risposta 8 maggio 1991, esso ricordò di avere sottoposto tale questione di interpretazione dell'accordo al comitato speciale designato dal Consiglio a norma dell'art. 113 del Trattato CE (in prosieguo: il «comitato dell'art. 113»). Nulla giustificava, in attesa di una decisione unanime del comitato, che l'ammissione dei prodotti lattiero-caseari destinati al perfezionamento attivo fosse subordinata a constatazioni in merito al valore del prodotto.
- 12 Il 3 febbraio 1993, la Commissione ha inviato al governo tedesco un parere motivato ai sensi dell'art. 169 del Trattato ripetendo tutte le censure. Il governo tedesco le ha nuovamente respinte nella comunicazione 27 aprile 1993. La Commissione ha quindi deciso di presentare il presente ricorso.

Sulla ricevibilità

- 13 Anche se il governo tedesco non ha sollevato formalmente eccezioni di irricevibilità, nel controricorso esso però osserva che la Commissione avrebbe dovuto attendere il parere del comitato dell'art. 113 prima di presentare un ricorso. A suo parere, tale comitato è stato istituito proprio per discutere l'interpretazione e l'applicazione degli accordi internazionali e stabilire una posizione unica della Comunità in materia. Finché il comitato non ha raggiunto un accordo, la Commissione non potrebbe presentare un ricorso per inadempimento contro uno Stato membro per la sua pretesa violazione di un accordo internazionale.
- 14 Occorre tuttavia rilevare che l'osservazione del governo tedesco è infondata. Come risulta dalla lettura dell'art. 113, n. 3, secondo comma, il comitato dell'art. 113 ha il compito di assistere la Commissione nella negoziazione degli accordi tariffari e commerciali. Il suo ruolo è puramente consultivo.

- 15 A norma dell'art. 155 del Trattato CE, compete alla Commissione vigilare sull'applicazione delle disposizioni del Trattato e quindi sul rispetto di un accordo internazionale concluso dalla Comunità, che, giusta l'art. 228 del Trattato stesso, vincola le sue istituzioni e gli Stati membri. Il corretto svolgimento di tale compito presuppone che non sia ostacolato il potere che la Commissione riceve dall'art. 169 del Trattato e che le permette di ricorrere alla Corte in caso di inadempimento da parte di uno Stato membro degli obblighi che gli incombono ai sensi dell'accordo. Il ricorso della Commissione alla Corte non può quindi dipendere dall'esito di una consultazione in sede di comitato dell'art. 113 e tanto meno dal previo raggiungimento in sede di comitato di un consenso degli Stati membri sull'interpretazione degli impegni sottoscritti dalla Comunità nell'accordo internazionale di cui trattasi.
- 16 Va ricordato, ad abundantiam, che spetta alla Corte, nell'ambito della sua competenza a interpretare le disposizioni degli accordi conclusi dalla Comunità, il garantire la loro applicazione uniforme nell'intera Comunità (sentenza 26 ottobre 1982, causa 104/81, Kupferberg, Racc. pag. 3641, punto 14).

Sulla prima e sulla terza censura

- 17 Con la prima e la terza censura, che occorre esaminare per prime, la Commissione rimprovera alla Repubblica federale di Germania di non avere rispettato le disposizioni dell'accordo ai sensi delle quali le parti si impegnano ad assicurare, per quanto possibile, che prodotti lattiero-caseari di cui trattasi non siano importati a prezzi inferiori al valore in dogana adeguato equivalente ai prezzi minimi prescritti, e di avere violato la normativa comunitaria sul regime del perfezionamento attivo.

Sulla prima censura

- 18 A sostegno di tale censura, la Commissione sostiene in primo luogo che l'accordo si applica a tutti gli scambi commerciali tra la Comunità e i paesi terzi, comprese le merci importate ed assoggettate nella Comunità al regime del perfezionamento attivo e quelle esportate o riesportate in seguito a una operazione di perfezionamento.
- 19 Il governo tedesco afferma invece che le merci importate nella Comunità ed assoggettate al regime del perfezionamento attivo e quelle esportate o riesportate alla fine di una operazione di perfezionamento attivo non rientrano nell'ambito di applicazione dell'accordo in quanto non possono considerarsi «importate» o «esportate» ai sensi dell'accordo.
- 20 L'interpretazione del governo tedesco su questo punto va respinta.
- 21 Conformemente all'art. 3, n. 7, dell'allegato I, e all'art. 3, n. 6, degli allegati II e III, ciascuno dei protocolli è applicabile «alle esportazioni dei prodotti specificati nell'articolo 1 del presente protocollo, fabbricati o nuovamente imballati nel proprio territorio doganale». Nessuno dei tre protocolli allegati restringe il campo di applicazione dell'accordo per quanto riguarda i prodotti esportati dal territorio doganale di una parte dopo un'operazione di perfezionamento attivo.
- 22 L'accordo pone obblighi ai paesi importatori e nemmeno questi obblighi sono soggetti a limitazioni per i prodotti importati in regime di perfezionamento attivo.

- 23 L'accordo prevede deroghe agli obblighi da esso previsti in merito all'impegno di rispettare i prezzi minimi stabiliti a norma dell'accordo. Queste deroghe non riguardano però le merci in regime di perfezionamento attivo nel territorio doganale di una delle parti contraenti.
- 24 Al di fuori delle eccezioni esplicitamente menzionate, l'accordo non prevede altre deroghe che quelle accordate dal comitato incaricato di sovrintendere all'applicazione dell'accordo, a domanda di una parte e conformemente all'art. 7 di ciascun allegato. Rispondendo a un quesito posto dalla Corte, la Commissione ha indicato che la Comunità non aveva chiesto nessuna deroga.
- 25 La tesi del governo tedesco, secondo cui le merci in regime di perfezionamento attivo nella Comunità non possono considerarsi «importate» o «esportate», non trova peraltro maggiori conferme nella stessa disciplina comunitaria.
- 26 Anche in diritto comunitario, come risulta chiaramente dall'art. 1, n. 3, del regolamento n. 1999/85, le merci non comunitarie che hanno formato oggetto delle formalità di assoggettamento al regime di perfezionamento attivo sono considerate merci d'«importazione». Quanto ai prodotti compensatori risultanti dalle operazioni di perfezionamento, questi sono o «riesportati» o, quando vengono ottenuti da merci equivalenti, «esportati» (art. 2 del regolamento n. 1999/85).
- 27 Infine, al contrario di quanto sostiene il governo tedesco, anche se nel sistema detto «della sospensione» le merci d'importazione non sono soggette ai dazi d'importazione, esse sono cionondimeno introdotte nel territorio doganale della Comunità. Inoltre, nel sistema dei rimborsi, il regime del perfezionamento attivo si applica a merci già immesse in libera pratica nella stessa.

- 28 A sostegno della prima censura, la Commissione sostiene, in secondo luogo, che l'impegno di fare rispettare i prezzi minimi stabiliti a norma dell'accordo si applica sia alle importazioni che alle esportazioni dei paesi parti all'accordo. Essa ammette tuttavia che l'art. 6 di ciascun allegato, a differenza dell'art. 3, non stabilisce un obbligo assoluto. L'attenuazione dell'obbligo di rispettare i prezzi minimi all'importazione si spiegherebbe con il fatto che non sempre una parte è in grado di vietare un'importazione a prezzi inferiori ai minimi. Nel caso di specie, però, il diritto comunitario darebbe agli Stati membri gli strumenti per opporsi a un'importazione del genere.
- 29 Il governo tedesco contesta questa interpretazione. Esso sostiene che l'accordo non detta alcun obbligo giuridico di rispettare i prezzi minimi all'importazione di prodotti lattiero-caseari. L'art. 6 di ciascun allegato stabilirebbe solo un impegno di cooperazione volontaria privo di carattere vincolante.
- 30 Per interpretare questa disposizione occorre tenere conto dell'oggetto dell'accordo, del contesto dell'art. 6 e della regola generale di diritto internazionale che vuole che ogni accordo sia eseguito dalle parti in buona fede (sentenza Kupfenberg, citata, punto 18).
- 31 Infatti, poiché l'oggetto dell'accordo è la stabilizzazione del mercato mondiale dei prodotti lattiero-caseari nel reciproco interesse degli esportatori e degli importatori, la Comunità può interpretarne la disposizioni solo in un modo adatto a favorire la realizzazione dell'obiettivo perseguito.
- 32 È in linea di principio escluso che, negli scambi di prodotti lattiero-caseari tra le parti, un'importazione proveniente da una di esse avvenga a prezzi inferiori a quelli minimi, giacché la parte esportatrice assicura il rispetto dei propri impegni da parte degli esportatori operanti dal suo territorio.

- 33 Negli scambi tra paesi parti e terzi all'accordo, i primi sono tenuti a fare rispettare dagli esportatori operanti dal loro territorio i prezzi minimi all'esportazione stabiliti a norma dell'accordo. In questo l'accordo ha portata universale: il suo ambito di applicazione non è limitato ai soli scambi tra le parti.
- 34 Per contro, gli operatori che esportano prodotti lattiero-caseari da paesi terzi all'accordo e non sono pertanto soggetti al regime dei prezzi minimi all'esportazione potrebbero mettere a repentaglio l'applicazione dell'accordo se avessero la possibilità di esportare i prodotti in un paese parte o nella Comunità a prezzi inferiori ai prezzi minimi, senza rischiare la concorrenza degli esportatori operanti dal territorio dei paesi parti, tenuti invece a rispettare i prezzi minimi.
- 35 L'art. 6 di ciascuno dei protocolli allegati ha proprio lo scopo di impegnare le parti a opporsi per quanto possibile a simili operazioni. L'art. 6, n. 1, lett. b), dell'allegato I e l'art. 6, lett. b), degli allegati II e III prevedono quindi specificamente un obbligo di informazione per quanto riguarda le importazioni provenienti da paesi terzi all'accordo.
- 36 L'interpretazione della Commissione è peraltro corroborata dalla lettera stessa dell'art. 3, n. 5, dell'allegato I. Tale disposizione introduce una deroga espressa al rispetto dei prezzi minimi, non solo all'esportazione, ma anche all'importazione, di prodotti destinati all'alimentazione del bestiame. Inoltre, i negoziatori dell'accordo hanno ritenuto necessario aggiungere all'art. 6 dell'allegato I un n. 2 che stabilisce espressamente che il n. 1 non si applica a questo tipo di importazioni, il che conferma il carattere vincolante del n. 1.
- 37 In tale contesto, l'espressione «per quanto possibile», che compare nell'art. 6, n. 1, lett. a), dell'allegato I e nell'art. 6, lett. a), degli allegati II e III, non ha lo scopo di dispensare le parti dall'obbligo imposto da tali disposizioni, ma di escludere l'even-

tuale responsabilità di un parte nel caso in cui, nonostante tutti i mezzi a sua disposizione, venissero importati nel suo territorio prodotti lattiero-caseari a prezzi inferiori a quelli stabiliti a norma dell'accordo. È peraltro questa la ragione per la quale l'art. 6, n. 1, lett. c), dell'allegato I e l'art. 6, lett. c), degli allegati II e III dispongono che le parti cooperano per istituire misure correttive intese a vietare per il futuro le importazioni realizzate a prezzi incompatibili con i prezzi minimi e che compromettono l'applicazione dei protocolli allegati.

- 38 Nel caso di specie, la Commissione fa valere con ragione che la Repubblica federale di Germania disponeva dei mezzi per fare rispettare l'accordo, in quanto qualsiasi operazione di perfezionamento attivo è subordinata a un'autorizzazione concessa dallo Stato membro.
- 39 La Commissione ha quindi ragione di sostenere che l'art. 6 degli allegati vietava alla Repubblica federale di Germania di autorizzare le importazioni di prodotti lattiero-caseari a prezzi inferiori a quelli minimi, comprese quelle effettuate in regime di perfezionamento attivo.

Sulla terza censura

- 40 La Commissione sostiene anche che la disciplina comunitaria del regime del perfezionamento attivo vietava alla Repubblica federale di Germania di concedere autorizzazioni per tale regime doganale: poiché i prodotti lattiero-caseari non venivano importati nel rispetto dei prezzi minimi stabiliti a norma dell'accordo, le autorità della Repubblica federale di Germania non avrebbero dovuto ravvisare la sussistenza delle condizioni economiche di cui agli artt. 5 e 6 del regolamento n. 1999/85. Conseguentemente, la Repubblica federale di Germania sarebbe inadem-

piante non solo rispetto alle norme dell'accordo in materia di prezzi minimi, ma anche rispetto a tale regolamento.

41 Il governo tedesco sostiene preliminarmente che l'inadempimento eventualmente commesso va valutato alla luce del regolamento (CEE) del Consiglio 12 ottobre 1992, n. 2913, che istituisce un codice doganale comunitario (GU L 302, pag. 1), che ha abrogato, tra l'altro, il regolamento n. 1999/85 e lo ha sostituito, anche se è entrato in vigore solo il 1° gennaio 1994, ossia diversi mesi dopo la scadenza del termine assegnato nel parere motivato della Commissione. Infatti, secondo la giurisprudenza costante della Corte (v. sentenza 25 ottobre 1978, causa 125/77, Koninklijke Scholten-Honig e De Verenigde Zetmeelbedrijven «De Bijenkorf», Racc. pag. 1991), le leggi modificative di un'altra legge si applicano, salvo deroga, agli effetti futuri delle situazioni nate sotto l'impero della vecchia legge.

42 Tale tesi non può essere accolta. Un ricorso proposto ai sensi dell'art. 169 del Trattato può infatti fondarsi unicamente su motivi già enunciati nel parere motivato (v., in particolare, sentenza 13 dicembre 1990, causa C-347/88, Commissione/Grecia, Racc. pag. I-4747, punto 16). Ne discende che, in un ricorso del genere, l'esistenza di un inadempimento va valutata alla luce della legislazione comunitaria in vigore alla scadenza del termine che la Commissione ha imposto allo Stato membro per conformarsi al parere motivato.

43 Il governo tedesco respinge comunque la terza censura della Commissione. Esso sostiene in primo luogo che, al contrario di quanto afferma la Commissione, le autorizzazioni controverse non arrecano pregiudizio agli interessi essenziali dei produttori comunitari di cui all'art. 5 del regolamento n. 1999/85. I produttori comunitari potrebbero, anzi, avere interesse a una trasformazione o una elaborazione in regime di perfezionamento attivo, senza essere obbligati a rispettare i prezzi minimi stabiliti a norma dell'accordo.

- 44 L'art. 5 del regolamento n. 1999/85 dispone che le autorità doganali degli Stati membri concedono l'autorizzazione al perfezionamento attivo «nei casi in cui il regime (...) può contribuire a creare le condizioni più favorevoli all'esportazione dei prodotti compensatori purché non sia recato pregiudizio agli interessi essenziali dei produttori comunitari (condizioni economiche)».
- 45 Date le conclusioni cui la Corte è giunta al punto 39 della presente sentenza, su questo punto basta osservare che vi sarebbe ineluttabilmente un pregiudizio per gli interessi essenziali dei produttori della Comunità se taluni operatori, fuori delle deroghe previste dall'accordo, potessero ottenere in uno Stato membro autorizzazioni al perfezionamento attivo per prodotti lattiero-caseari importati a prezzi inferiori a quelli minimi stabiliti a norma dell'accordo, ossia per prodotti introdotti nel territorio doganale della Comunità in spregio alle discipline che l'accordo mira proprio a instaurare «nell'interesse reciproco dei produttori e dei consumatori, degli esportatori e degli importatori» (preambolo dell'accordo).
- 46 Il governo tedesco sostiene, in secondo luogo, che sono rispettate le condizioni economiche imposte dal regolamento n. 1999/85. Esso ricorda che, a norma dell'art. 6, n. 1, lett. d), di tale regolamento, si considera che sussistano tali condizioni economiche quando le merci destinate a subire le operazioni di perfezionamento attivo sono prodotte nella Comunità, ma non possono essere utilizzate in quanto il loro prezzo rende economicamente impossibile l'operazione commerciale prevista.
- 47 Secondo la convenuta, nel caso di specie sarebbe possibile per i produttori comunitari non utilizzare le merci prodotte nella Comunità perché, dati i prezzi minimi all'esportazione, l'operazione non sarebbe redditizia. In questo caso, detti operatori dovrebbero essere autorizzati a realizzare le operazioni di perfezionamento attivo con prodotti lattiero-caseari importati da paesi terzi non soggetti al rispetto dei prezzi minimi.

- 48 Occorre nuovamente rilevare che la premessa del governo tedesco è errata, giacché, come la Corte ha già dichiarato, le parti devono assicurare anche il rispetto dei prezzi minimi all'importazione dei prodotti lattiero-caseari.
- 49 Il governo tedesco non può quindi invocare l'applicazione dell'art. 6, n. 1, lett. d), del regolamento n. 1999/85 proprio nelle ipotesi in cui la concorrenza tra le merci prodotte nella Comunità e quelle prodotte in paesi terzi all'accordo, importate in uno Stato membro a prezzi inferiori a quelli minimi, in violazione dell'accordo, sarebbe inevitabilmente distorta a svantaggio delle prime, soggette al rispetto dei prezzi minimi.
- 50 Il governo tedesco obietta in terzo luogo che il regime comunitario del perfezionamento attivo esclude esso stesso l'applicazione delle misure previste dall'accordo. Infatti, conformemente all'art. 16 del regolamento (CEE) della Commissione 26 giugno 1991, n. 2228, che fissa talune disposizioni di applicazione del regolamento (CEE) n. 1999/85 (GU L 210, pag. 1), che riprende sul punto disposizioni del regolamento (CEE) del Consiglio 24 novembre 1986, n. 3677 (GU L 351, pag. 1), quando si ricorra al sistema della sospensione, il vincolo di merci non comunitarie al regime del perfezionamento attivo comporta la disapplicazione delle misure specifiche di politica commerciale all'importazione previste per tali merci.
- 51 Questa obiezione va respinta.
- 52 Infatti, allorché una norma di diritto derivato comunitario ammette più di una interpretazione, si deve dare la preferenza a quella che rende la norma stessa conforme al Trattato. Anche un regolamento di attuazione deve formare oggetto, se possibile, di un'interpretazione conforme alle disposizioni del regolamento base (v. sentenza 24 giugno 1993, causa C-90/92, Dr Tretter, Racc. pag. I-3569, punto 11).

Allo stesso modo, la prevalenza degli accordi internazionali conclusi dalla Comunità sulle norme di diritto comunitario derivato impone di interpretare queste ultime in maniera per quanto possibile conforme agli accordi.

- 53 Orbene, dalle conclusioni che precedono, relative alla prima censura avanzata dalla Commissione, risulta che l'accordo si applica alle importazioni di merci assoggettate nella Comunità al regime del perfezionamento attivo. Un'interpretazione dell'art. 16 del regolamento n. 2228/91 che esentasse tali merci dall'applicazione dell'accordo sarebbe quindi contraria allo stesso.
- 54 Al riguardo, risulta tuttavia che le merci assoggettate al regime del perfezionamento attivo, qualora si ricorra al sistema della sospensione, godono dell'esenzione di cui all'art. 16 del regolamento n. 2228/91 solo perché sono destinate a essere riesportate fuori del territorio doganale della Comunità e non sono quindi messe in vendita sul mercato comunitario.
- 55 Ne discende che l'esenzione di cui all'art. 16 del regolamento n. 2228/91 è destinata ad applicarsi solo alle misure non tariffarie di politica commerciale che, come i dazi, colpiscono le merci importate allo scopo di proteggere il mercato comunitario.
- 56 Non è però questo l'oggetto dell'accordo, che ha una portata molto più ampia. Esso fissa regole minime di organizzazione del mercato mondiale dei prodotti lattiero-caseari, aventi lo scopo di garantire un livello di prezzi minimi negli scambi commerciali internazionali. In particolare, la presenza di disposizioni relative ai prezzi minimi all'importazione non intende proteggere il mercato comunitario, ma si spiega con il fatto che non tutti i paesi sono parti all'accordo e quindi occorre evitare che gli operatori stabiliti in uno Stato terzo all'accordo possano perturbare il regime di stabilizzazione istituito esportando i loro prodotti in un paese parte all'accordo a prezzi inferiori a quelli minimi.

57 L'art. 16 del regolamento n. 2228/91 va quindi interpretato nel senso che esso non esenta le merci assoggettate nella Comunità al regime del perfezionamento attivo dall'applicazione dell'accordo, qualora si faccia uso del sistema della sospensione.

58 La Commissione ha quindi ragione a sostenere che la disciplina comunitaria del perfezionamento attivo vietava alla Repubblica federale di Germania di ammettere al perfezionamento attivo prodotti lattiero-caseari importati a prezzi inferiori a quelli minimi stabiliti a norma dell'accordo.

Sulla seconda censura

59 La Commissione sostiene che, autorizzando le importazioni di prodotti lattiero-caseari in regime di perfezionamento attivo a prezzi inferiori a quelli minimi stabiliti a norma dell'accordo, la Repubblica federale di Germania non ha garantito il rispetto dei prezzi minimi all'esportazione, in violazione dell'art. 3, n. 1, dei tre allegati all'accordo.

60 Al riguardo, come ha sottolineato l'avvocato generale al paragrafo 14 delle sue conclusioni, la Commissione si è limitata a sostenere che l'inosservanza dei prezzi minimi all'atto dell'importazione dei prodotti lattiero-caseari comporterebbe necessariamente la loro riesportazione nell'inosservanza di tali prezzi. Il governo tedesco ha risposto sul punto che la riesportazione di tali prodotti, dati i costi delle operazioni di perfezionamento e di trasporto, può avere luogo solo a prezzi superiori a quelli stabiliti a norma dell'accordo.

- 61 Secondo una costante giurisprudenza, nell'ambito di un procedimento avviato a norma dell'art. 169 del Trattato la Commissione ha l'obbligo di accertare l'esistenza dell'inadempimento contestato e non può basarsi su alcuna presunzione (v. sentenza 5 ottobre 1989, causa 290/87, Commissione/Paesi Bassi, Racc. pag. 3083, punto 11).
- 62 Tenuto conto delle circostanze sopra descritte, occorre rilevare che la Commissione non ha fornito la prova dell'inadempimento contestato. La seconda censura della Commissione va quindi respinta.
- 63 Da tutto quanto precede, discende che la Repubblica federale di Germania, autorizzando l'importazione di prodotti lattiero-caseari in regime di perfezionamento attivo, con un valore in dogana inferiore ai prezzi minimi stabiliti a norma dell'accordo, è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi dell'art. 6, n. 1, lett. a), dell'allegato I e dell'art. 6, lett. a), degli allegati II e III all'accordo, nonché a quelli derivanti dal regolamento n. 1999/85.

Sulle spese

- 64 A norma dell'art. 69 del regolamento di procedura, se le parti soccombono reciprocamente su uno o più capi, la Corte può ripartire le spese o dichiararle compensate. Essendo però la Repubblica federale di Germania rimasta soccombente nell'essenziale dei suoi motivi, essa va condannata alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

- 1) La Repubblica federale di Germania, autorizzando l'importazione di prodotti lattiero-caseari in regime di perfezionamento attivo, con un valore in dogana inferiore ai prezzi minimi stabiliti a norma dell'accordo internazionale sui prodotti lattiero-caseari, approvato dalla Comunità con la decisione del Consiglio 10 dicembre 1979, 80/271/CEE, relativa alla conclusione degli accordi multilaterali derivanti dai negoziati commerciali degli anni 1973-1979, è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi dell'art. 6, n. 1, lett. a), dell'allegato I e dell'art. 6, lett. a), degli allegati II e III all'accordo, nonché a quelli derivanti dal regolamento (CEE) del Consiglio 16 luglio 1985, n. 1999, relativo al regime di perfezionamento attivo.
- 2) Il ricorso è respinto per il resto.
- 3) La Repubblica federale di Germania è condannata alle spese.

Rodríguez Iglesias

Edward

Puissochet

Hirsch

Mancini

Moitinho de Almeida

Kapteyn

Gulmann

Murray

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 10 settembre 1996.

Il cancelliere

Il presidente

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias