CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE MARCO DARMON del 16 ottobre 1985 *

Signor Presidente,
signori Giudici,

1. La procedura per inadempimento promossa dalla Commissione nei confronti della Repubblica ellenica verte sulle agevolazioni creditorie che sarebbero praticate dagli istituti bancari greci per l'acquisto di macchine agricole nazionali, a detrimento delle macchine analoghe importate dagli Stati membri. Siffatta discriminazione costituirebbe una trasgressione del divieto di restrizioni quantitative all'importazione e di misure di effetto equivalente, divieto sancito dal combinato disposto dell'art. 30 del trattato e dell'art. 35 dell'atto di adesione, a norma del quale

« le restrizioni quantitative all'importazione e all'esportazione nonché qualsiasi misura di effetto equivalente tra la Comunità nella composizione attuale e la Grecia sono abolite dal momento dell'adesione »,

vale a dire dal 1° gennaio 1981.

La Commissione fa inoltre carico alle autorità greche di avere omesso, contravvenendo all'art. 5 del trattato CEE, di fornire le informazioni, da essa più volte richieste, circa le macchine agricole colpite dalla discriminazione criticata.

2. Onde meglio chiarire i dati della presente lite, è necessario esporre, in ordine cronologico, gli atti dell'autorità amministrativa e degli istituti bancari greci ai quali si riferiscono gli argomenti rispettivamente svolti dalle parti.

In un primo tempo, la politica creditizia mirante a proteggere la produzione nazionale di macchine per l'agricoltura in generale dava luogo al provvedimento n. 749, del 18 settembre 1970 (in prosieguo: « il provvedimento n. 749/70 ») del comitato per il coordinamento della politica economica presso il ministero per il coordinamento. Secondo questo provvedimento, la Banca agricola ellenica doveva:

— per determinati tipi di macchine nominativamente indicati, riservare i prestiti alle macchine di produzione nazionale;

— per tutte le altre macchine, concedere crediti per l'acquisto di macchine importate solo contro presentazione di un attestato del ministro dell'industria, valido sei mesi, che certificasse ufficialmente che la macchina non veniva prodotta nel paese.

Questo provvedimento veniva abrogato, in seguito all'adesione della Grecia alla Comunità il 1° gennaio 1981, per l'effetto congiunto dei provvedimenti 20 agosto 1981, n. 329/8, del comitato monetario, e 24 settembre 1981, n. 1748, del comitato economico.

Con direttiva 31 marzo 1982, n. Ph 5.3/42, il ministero dell'industria e dell'energia indicava che, per i prestiti per l'acquisto di *centrifughe e decantatori per oleifici*, gli uffici della Banca agricola ellenica dovevano esi-

* Traduzione dal francese.

gere la produzione di un attestato rilasciato dal ministero, che certificasse che non vi erano macchine analoghe di produzione nazionale, « finché il provvedimento n. 749/70 dell'ex comitato per il coordinamento della politica economica rimarrà in vigore ». Questa direttiva era diramata agli uffici competenti mediante circolare n. 96/82 della Banca agricola ellenica.

Infine, il ministero dell'economia nazionale — che nel frattempo aveva assunto le competenze del ministero dell'industria — il 23 settembre 1984 inviava alla Banca agricola ellenica una direttiva che revocava quella del 31 marzo 1982. Con circolare 24 settembre 1984, n. 238, la Banca agricola abrogava quindi la circolare n. 96/82.

3. Secondo la *Commissione*, la direttiva ministeriale 31 marzo 1982 e la circolare n. 96/82 della Banca effettuano una discriminazione creditizia a seconda dell'origine delle macchine e favoriscono quindi la vendita delle macchine prodotte in Grecia. Queste agevolazioni, infatti, pur se non obbligano l'acquirente a scegliere le macchine di produzione nazionale, lo stimolano fortemente onde ottenere un prestito della Banca, principale istituto di credito in questo settore. Per ciò stesso, esse incidono sulle importazioni che avrebbero potuto essere effettuate se non vi fossero state dette disposizioni. Quindi i provvedimenti criticati, pur se formalmente non vincolanti, avrebbero l'effetto di restringere gli scambi. Si tratterebbe perciò di misure d'effetto equivalente a restrizioni quantitative, vietate dall'articolo 30 del trattato.

Questa conclusione, come dimostrerebbero d'altra parte i reclami pervenuti alla Commissione, non è scalfita dalla contraddizione tra i provvedimenti criticati ed i provvedimenti generali di efficacia superiore adottati nel 1981 e miranti ad abrogare il regime istituito dalla decisione n. 749/70.

Così pure la tesi secondo la quale la maggior parte delle macchine usate in Grecia e che fruiscono di un credito della Banca agricola sono macchine importate è priva di pertinenza. Si deve, infatti, tener presente che il credito è differenziato a seconda del *tipo* di macchina. Quindi, benché sia possibile che in valore assoluto le macchine di produzione straniera fruiscano largamente del credito bancario greco, ciò non toglie che, per le macchine di tipo *equivalente*, la politica creditizia differenziata a seconda dell'origine agisca in pieno.

In via più generale, la Commissione sostiene che i provvedimenti specifici summenzionati sono sintomi isolati della continuazione di una prassi discriminatoria, applicata ad altre macchine agricole. Il rifiuto delle autorità greche di fornire informazioni in proposito le avrebbe impedito d'identificare i vari tipi di macchine in questione. Con il suo comportamento, la Repubblica ellenica sarebbe venuta meno all'obbligo impostole dall'art. 5 del trattato CEE, che prescrive agli Stati membri di facilitare alla Comunità « l'adempimento dei propri compiti » e, quindi, avrebbe impedito alla Commissione di vegliare « al fine di assicurare il funzionamento e lo sviluppo del mercato comune (...) sull'applicazione delle disposizioni del presente trattato (...) » (art. 155 del trattato).

4. Dal canto suo, il *governo greco* ribatte che, per conformarsi ai principi del trattato, ha espressamente abrogato, coi provvedimenti del 1981, il regime discriminatorio ri-

sultante dal provvedimento n. 749/70. Orbene, secondo i principi che disciplinano la gerarchia delle norme nazionali, i provvedimenti del 1981 priverebbero totalmente di validità le direttive 31 marzo 1982 e, di conseguenza, la circolare n. 96/82. Questi atti, benché non possano quindi spiegare alcun effetto, sono stati espressamente revocati dalla direttiva ministeriale 23 settembre 1984 e dalla circolare successiva n. 238/84 della Banca agricola.

La Repubblica ellenica aggiunge che non sussistono altre disposizioni di questo tipo, dopo i provvedimenti generali di abrogazione adottati nel 1981 dai comitati. Essa osserva invece che i crediti bancari hanno largamente giovato alle macchine importate e che, nel caso delle macchine per oleifici, la maggior parte di quelle che hanno fruito di un prestito della Banca agricola ellenica era di origine straniera.

5. Onde meglio definire i dati della lite, sono necessarie tre osservazioni.

— Risulta in modo univoco dalla cronistoria degli atti relativi al credito per l'acquisto di macchine agricole che la Repubblica ellenica, sia pure con un certo ritardo, ha abrogato le disposizioni che, prima della sua adesione alla Comunità economica europea, miravano, in via generale, a proteggere la produzione nazionale di macchine agricole mediante una politica creditizia differenziata a seconda dell'origine.

— Questi provvedimenti non hanno raggiunto appieno lo scopo perseguito poiché la direttiva del ministero dell'industria 31 marzo 1982, n. Ph 5.3/42 e la circolare n. 96/82 della Banca agricola ellenica hanno ripristinato la condizione della produzione dell'attestato di « non concorrenza » per un tipo particolare di macchine: le centrifughe e i decantatori per oleifici.

— È vero che questo ripristino è stato anch'esso revocato con un provvedimento speciale adottato nelle more del giudizio, il 23 settembre 1984, dal ministero dell'economia nazionale e seguito dalla circolare n. 238 della Banca agricola. Resta che, nel frattempo, la concessione di un prestito per l'acquisto di centrifughe e decantatori per oleifici importati da un altro Stato membro è stata disciplinata dalla circolare n. 96/82 adottata in forza della direttiva 31 marzo 1982.

Orbene, non si può contestare, come provano d'altra parte i provvedimenti generali inizialmente adottati dalla Repubblica ellenica ed i provvedimenti speciali d'abrogazione adottati in seguito, che la condizione posta dalle disposizioni di cui trattasi è atta ad ostacolare la libera circolazione delle merci, che è garantita dal trattato e che doveva essere osservata dalla Grecia sin dal suo ingresso nella Comunità economica europea, a norma dell'art. 35 del trattato d'adesione.

Qual è, infatti, l'incidenza sugli scambi intracomunitari di una politica creditizia definita dalle pubbliche autorità e seguita dagli enti bancari, che subordini la concessione di prestiti per l'acquisto di una macchina importata alla prova dell'inesistenza di macchine nazionali dello stesso tipo? Rifacendoci agli esempi forniti dalla direttiva della Commissione n. 70/50, relativa alla soppressione delle « misure d'effetto equivalente alle restrizioni quantitative all'importazione » (GU L 13 del 19.1.1970, pag. 29), siffatta politica si risolve nell'imporre condizioni di pagamento per le sole macchine importate [art. 2, n. 3, lett. h], creando uno

stimolo o una preferenza per l'acquisto delle sole macchine nazionali [art. 2, n. 3, lett. k]. In quanto impone una condizione discriminatoria, questa politica va quindi annoverata tra i provvedimenti che « ostacolano le importazioni che potrebbero aver luogo ove tali misure non esistessero », rendendo le importazioni « più difficili od onerose dello smercio dei prodotti nazionali » (art. 2, n. 1).

La direttiva 31 marzo 1982 e la circolare n. 96/82 costituiscono quindi misure d'effetto equivalente ad una restrizione quantitativa all'importazione, vietate fra gli Stati membri dall'art. 30 del trattato CEE.

6. Questa conclusione non è contraddetta dagli argomenti della convenuta, miranti a dimostrare che in pratica i provvedimenti in questione non sarebbero stati applicati.

A questo proposito le statistiche delle importazioni non sono probanti. Espresse in valore assoluto, esse non consentono affatto di escludere l'applicazione, per il tipo particolare di macchina considerato, delle disposizioni impugnate. Osservo, per di più, che l'ostacolo per gli scambi non dipende dalla gravità del pregiudizio per il commercio fra Stati membri: nel presente caso, si deve ritenere che la politica discriminatoria di credito agricolo, basata sulla presentazione di un attestato ufficiale dell'inesistenza di prodotti nazionali concorrenti di quello importato, è stata elaborata dalle pubbliche autorità e seguita dalla principale Banca agricola. Siffatta politica è, di per sé, tale da

« ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari » (causa 8/74, Dassonville, Racc. 1974, pag. 837 punto 5 della motivazione).

Quindi, risulta del pari infondato l'assunto relativo alla natura non vincolante delle disposizioni criticate, come si desume del resto chiaramente dalla vostra sentenza 249/81, Irlanda (Racc. 1982, pag. 4005, in particolare n. 28). Lo stesso dicasi dell'argomento relativo all'invalidità di dette disposizioni, conseguente ai provvedimenti generali d'abrogazione del 1981: la gerarchia delle norme nazionali non implica che l'atto successivo, in linea di massima inefficace, sia stato disapplicato. Se ciò non bastasse, si deve ricordare che, con giurisprudenza costante, avete affermato che uno Stato membro non può invocare disposizioni, prassi o situazioni del proprio ordinamento giuridico interno per giustificare l'inosservanza degli obblighi comunitari (vedere in particolare 275/83, Commissione/Belgio, 28 marzo 1985, punto 10 della motivazione, Racc. 1985, pag. 1103).

7. Benché l'inadempimento dello Stato convenuto appaia dimostrato per quanto riguarda la direttiva ministeriale 31 marzo 1982 e la circolare n. 96/82, non è possibile, nello stato attuale degli atti, condividere la tesi della Commissione che vi ravvisa l'indizio di una politica complessiva in questo campo.

Nell'ambito del procedimento di cui all'art. 169 del trattato spetta alla Commissione fornire la prova dell'inadempimento. Orbene, si deve rilevare che nel presente caso essa non ha dimostrato che i provvedimenti

generali d'abrogazione del 1981 siano stati trasgrediti su punti diversi da quello sopra ricordato.

Questa lacuna è forse imputabile alla mancata collaborazione della Repubblica ellenica? Nulla consente di affermarlo. Indubbiamente, lo Stato convenuto si è astenuto dal comunicare alla Commissione la direttiva ministeriale e la circolare del 1982. L'istituzione avrebbe quindi avuto motivo, su questo punto preciso e specifico, di dedurre la trasgressione dell'art. 5 del trattato. Quest'ultima norma viene tuttavia fatta valere nei confronti della convenuta solo per quanto riguarda « le altre categorie di macchine », vale a dire in modo generico e impreciso. Sotto questo aspetto, il silenzio della Repubblica ellenica non può, attualmente, considerarsi un rifiuto d'informazioni. Per questo motivo il secondo inadempimento non può ritenersi provato.

8. Per tutti questi motivi, vi propongo semplicemente di dichiarare che, subordinando la concessione di crediti per l'acquisto di macchine agricole importate — nella fattispecie, decantatori e centrifughe per oleifici — alla produzione di un attestato ministeriale che certificasse l'inesistenza di macchine nazionali dello stesso tipo, la Repubblica ellenica è venuta meno agli obblighi impostile dall'art. 30 del trattato CEE.