SENTENZA DELLA CORTE
DEL 10 MAGGIO 1984 [1]

Commissione delle Comunità europee contro Repubblica ellenica

(«Pagamento in contanti delle importazioni»)

Causa 58/83

Massime

1. *Adesione di nuovi stati membri alle Comunità — Repubblica ellenica — Libera circolazione delle merci — Deroghe — Interpretazione restrittiva*
   (Trattato CEE, art. 30; atto d'adesione, artt. 35 e 38)

2. *Stati membri — Obblighi — Inadempienza — Giustificazione — Inammissibilità*
   (Trattato CEE, art. 169)

1. Il sistema generale dell'art. 30 del trattato CEE e dell'art. 35 dell'atto d'adesione della Repubblica ellenica contempla la libera circolazione delle merci. L'art. 38 dell'atto d'adesione, in quanto costituisce una deroga a tale principio, dev'essere interpretato restrittivamente.

2. Uno stato membro non può far valere difficoltà amministrative esistenti nel proprio seno per giustificare l'inosservanza dei propri obblighi.

Nella causa 58/83,

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata dal sig. Xenophon Yataganas, membro del suo ufficio legale, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. Oreste Montalto, membro dell'ufficio legale della Commissione, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

ricorrente,

1 — Lingua processuale: il greco.

contro

REPUBBLICA ELLENICA, rappresentata dal sig. Yannis Kranidiotis, consigliere speciale del segretario di stato per gli affari esteri, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'ambasciata della Repubblica ellenica,

convenuta,

causa avente ad oggetto una domanda a norma dell'art. 169 del trattato CEE diretta a far accertare che la Repubblica ellenica è venuta meno agli obblighi impostile dagli artt. 30 e seguenti del trattato CEE, nonché dagli artt. 35 e 38 dell'atto di adesione della Repubblica ellenica alle Comunità europee,

LA CORTE,

composta dai signori Mackenzie Stuart, presidente, T. Koopmans e Y. Galmot, presidenti di sezione, P. Pescatore, A. O'Keeffe, G. Bosco e C. Kakouris, giudici,

avvocato generale: G. F. Mancini
cancelliere: J. A. Pompe, vice-cancelliere

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

I — Gli antefatti e la fase scritta

La lite verte sull'interpretazione dell'ampiezza dell'obbligo assunto dalla Grecia nell'art. 38 dell'atto di adesione alle Comunità europee, il quale stabilisce che i tassi delle somme da pagare in contanti in vigore in Grecia il 31 dicembre 1980, per quanto riguarda le importazioni dagli attuali stati membri, sono eliminati gradualmente in un periodo di tre anni, a partire dal 1° gennaio 1981. Le somme da pagare in contanti sono ridotte secondo il seguente ritmo: 1° gennaio 1981, 25 %; 1° gennaio 1982, 25 %; 1° gennaio 1983, 25 %; 1° gennaio 1984, 25 %.

Con provvedimento 23 gennaio 1981 il ministro del commercio decideva che taluni prodotti per i quali il pagamento in contanti dell'intero valore all'importazione era obbligatorio il 31 dicembre 1980 potevano da quel momento essere liberamente importati in Grecia. Viceversa determinati altri prodotti continuavano ad essere soggetti al regime del pagamento obbligatorio in contanti dell'intero valore.

La Commissione, ritenendo che questo provvedimento non fosse conforme agli obblighi derivanti dall'art. 38 dell'atto di adesione, decideva di avviare il procedimento contemplato dall'art. 169 CEE mediante messa in mora del 24 marzo 1982. Questa era seguita da un parere motivato in data 25 ottobre 1982 ed infine dall'istanza in data 24 marzo 1983, registrata nella cancelleria della Corte l'11 aprile 1983. Il governo greco rispondeva con memoria in data 16 giugno 1983 e la Commissione rinunziava al diritto di depositare la replica.

La Corte, su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

II — Le conclusioni delle parti

La *Commissione* conclude che la Corte voglia:

1. dichiarare che, sottoponendo l'importazione dagli altri stati membri di determinati prodotti all'obbligo di pagamento in contanti per l'intero valore, la Repubblica ellenica è venuta meno agli obblighi impostile dagli artt. 30 e seguenti del trattato CEE nonché dagli artt. 35 e 38 dell'atto di adesione;

2. condannare la Repubblica ellenica alle spese.

La *Repubblica ellenica* conclude che la Corte voglia:

1. respingere la domanda della Commissione;

2. condannare la Commissione alle spese.

III — I mezzi e gli argomenti delle parti

Secondo la *Commissione,* le autorità elleniche hanno sostenuto di essersi uniformate all'art. 38 dell'atto di adesione trasferendo nell'elenco dei prodotti che potevano essere importati senza pagamento dei tassi in contanti un certo numero di prodotti ch'esse consideravano pari al 25 % del volume delle importazioni.

Secondo la Commissione, questa tesi non è conforme alle varie versioni linguistiche dell'art. 38, che non differiscono fra loro ed il cui senso è chiaro. La restrizione delle importazioni costituito dal pagamento in contanti dev'essere eliminata gradualmente in quattro scadenze annuali del 25 % ciascuna. Il solo modo sicuro per raggiungere lo scopo voluto è la possibilità di far fruire di queste riduzioni tutte le importazioni senza eccezioni, cioè ciascun negozio d'importazione di merci. A favore di questa ovvia constatazione milita anche l'impossibilità pratica per le autorità elleniche di determinare cosa corrisponda al 25 % di riduzione dei pagamenti in contanti, dato che non è possibile determinare in anticipo il volume complessivo delle importazioni.

L'interpretazione adottata dalle autorità elleniche, che lascia loro la possibilità di frapporre ostacoli alle importazioni di determinati prodotti, si risolve in una restrizione selettiva delle importazioni nei settori in cui la Grecia ritiene di aver bisogno di una particolare protezione. È

questa del pari una politica di trattamento disuguale degli importatori. Si tratta quindi di misure equivalenti a restrizioni quantitative all'importazione in contrasto con gli artt. 30 e seguenti del trattato CEE.

L'art. 35 dell'atto d'adesione aveva stabilito la soppressione immediata di tali provvedimenti a partire dal 1° gennaio 1981 e l'art. 38 istituiva un periodo transitorio di tre anni per i provvedimenti ivi menzionati.

La politica della Grecia trasgredisce l'art. 38 e non è conforme allo scopo di questo che è il graduale smantellamento dei suoi regimi restrittivi onde evitare gravi perturbazioni. Essa farebbe sì che alla fine del periodo transitorio, nel settore dei prodotti importati più nevralgici, le restrizioni di cui trattasi rimarrebbero in vigore e dovrebbero essere completamente eliminate qualche mese dopo.

Le autorità elleniche adducono inconvenienti di carattere tecnico. Questo argomento non può essere considerato sufficiente per giustificare che uno stato membro non si attenga alle norme comunitarie. Le autorità elleniche cercano argomenti nei rendiconti dei negoziati per l'adesione. A parte il fatto che non è possibile trarre argomenti, a favore di una deroga ad una precisa disposizione del diritto comunitario, dai verbali della conferenza ministeriale di negoziazione, le modalità tecniche di cui trattasi si sono concretate nelle quattro successive riduzioni del 25 % contemplate dall'art. 38.

Il *governo greco* sostiene che si devono tener presenti gli scopi economici dell'art. 38, i quali possono consistere unicamente nel garantire l'adeguamento normale del regime delle importazioni greche nel suo complesso. L'interpretazione di questo articolo fatta dal governo greco è lecita, data la formulazione astratta dell'art. 38. Questo non risolve la questione se la riduzione del 25 % delle somme da pagare in contanti riguardi il singolo negozio ovvero gli scambi nel loro complesso. Per questo la sesta conferenza ministeriale aveva deciso che la riduzione graduale sarebbe stata effettuata secondo modalità tecniche da stabilirsi. La volontà del legislatore è chiarita dai rendiconti delle riunioni. Il disaccordo fra le parti riguarda unicamente le modalità tecniche d'applicazione. La Commissione può agire solo una volta scaduto il periodo transitorio, onde accertare se la soppressione completa e complessiva sia stata effettuata.

La Grecia ha adempiuto il proprio obbligo trasferendo, nell'elenco delle merci per le quali era autorizzato il pagamento differito all'importazione, un complesso di prodotti comprendenti macchine, materie prime, prodotti semifiniti, ecc., il cui volume può essere predeterminato, di guisa che si può effettivamente parlare di riduzione complessiva del 25 % delle somme da pagarsi in contanti. Il governo greco allega al controricorso un elenco esemplificativo di merci per le quali è autorizzato l'acquisto a credito, elenco il quale dimostrerebbe il carattere stabile di queste importazioni, a differenza di quelle di merci che non compaiono in detto elenco e che sarebbero soggette a rilevanti variazioni.

L'interpretazione adottata dalle autorità greche non costituisce un ostacolo per l'importazione di determinate merci e una liberalizzazione di altre, come la Commissione sostiene, dato che si tratta, non già di una liberalizzazione, ma di un modo di pagamento diverso. Ciò non ha nulla a che vedere con la questione se una merce sia importata liberamente ovvero soggetta ad un contingente. Non vi è trattamento discriminatorio degli importatori, dato che le ditte straniere fanno credito solo per prodotti quali le macchine, le materie prime, ecc., prodotti per i quali le autorità greche hanno già autorizzato l'acquisto a credito. Anche se si adottasse l'interpretazione della Commissione, questa non avrebbe rilevanza pratica, dato che per determinate importazioni non è possibile ottenere credito da parte delle ditte straniere.

IV — La fase orale

All'udienza dell'11 gennaio 1984 hanno svolto difese orali il sig. Yataganas, per la Commissione, e, per il governo greco, il sig. C. Stephanou, in qualità di agente, e la sig.ra Pantazi in qualità di perito.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni il 4 aprile 1984.

In diritto

1 Con atto depositato nella cancelleria della Corte il 24 marzo 1983, la Commissione ha proposto, a norma dell'art. 169 del trattato, un ricorso diretto a far accertare che, sottoponendo l'importazione da altri stati membri di determinate merci all'obbligo di pagare in contanti il loro intero valore, la Repubblica ellenica è venuta meno agli obblighi impostile dagli artt. 30 e seguenti del trattato CEE nonché dagli artt. 35 e 38 dell'atto d'adesione.

2 L'atto adesione stabilisce all'art. 38 che le somme da pagare in contanti, per quanto riguarda le importazioni dagli altri stati membri, sono ridotte secondo il seguente ritmo: 1° gennaio 1981, 25 %; 1° gennaio 1982, 25 %; 1° gennaio 1983, 25 %; 1° gennaio 1984, 25 %.

3 Con provvedimento 23 gennaio 1981 il ministro del commercio ellenico decideva che determinate merci per le quali, al 31 dicembre 1980, il pagamento in contanti del valore complessivo era prescritto all'atto dell'importazione, potevano da quel momento essere importate in Grecia senza soddisfare que-

sta condizione. Viceversa, determinate altre merci continuavano ad essere soggette al regime di pagamento obbligatorio in contanti dell'intero valore.

4 La Commissione ritiene che con questo provvedimento la Repubblica ellenica non abbia correttamente adempiuto i propri obblighi. Anziché liberalizzare completamente un determinato numero di prodotti, essa avrebbe dovuto applicare la riduzione del 25 % dell'importo da pagare in contanti per tutte le merci cui l'art. 38 si riferisce.

5 La Repubblica ellenica contesta quest'interpretazione. A suo parere, la formulazione dell'art. 38 è astratta e non riguarda la questione se la riduzione del 25 % delle somme da pagare in contanti riguardi il singolo negozio.

6 La Repubblica ellenica avrebbe adempiuto il proprio obbligo trasferendo nell'elenco delle merci per le quali il pagamento differito all'importazione era autorizzato un complesso di prodotti il cui volume poteva essere predeterminato e che corrispondeva al 25 % delle somme da pagarsi in contanti.

7 A sostegno della propria tesi il governo ellenico si richiama ai lavori preparatori dell'atto d'adesione. Secondo le conclusioni della sesta conferenza ministeriale, la graduale eliminazione del sistema dei pagamenti in contanti doveva aver luogo in un periodo di tre anni a partire dall'adesione, secondo modalità tecniche da concordarsi. In mancanza di un accordo in proposito, la Repubblica ellenica sarebbe libera di adottare le modalità tecniche più consone ai suoi interessi.

8 Il governo ellenico deduce inoltre che la disposizione di cui trattasi è stata stabilita a suo favore e che esso dispone quindi di una certa latitudine per la sua interpretazione. L'atto d'adesione non avrebbe avuto lo scopo di far adottare l'interpretazione proposta dalla Commissione. Tenuto conto della complessità pratica e delle difficoltà amministrative che insorgerebbero se si seguisse l'interpretazione proposta dalla Commissione, sarebbe opportuno adottare quella proposta dal governo ellenico.

9 Questa tesi non può essere accolta. Il sistema generale dell'art. 30 del trattato CEE e dell'art. 35 dell'atto d'adesione contempla la libera circolazione delle merci. L'art. 38, in quanto costituisce una deroga a tale principio, dev'essere interpretato restrittivamente. Lo scopo dell'art. 38 è quello di sopprimere gradualmente un sistema di protezione dell'industria nazionale onde consentire a questa di approfittare del periodo transitorio per adattarsi alla maggior concorrenza dovuta all'apertura delle frontiere. Il metodo seguito dal governo ellenico con consente di raggiungere questo scopo giacché dispone, a seconda delle merci, vuoi la conservazione totale, vuoi la soppressione immediata di questo sistema di protezione, senza passaggio graduale da una situazione all'altra. D'altro canto, non si può sottovalutare il rischio di arbitrio inerente a tale metodo.

10 I lavori preparatori non contraddicono affatto questa interpretazione, dato che le modalità tecniche della graduale soppressione del sistema di pagamento in contanti, sulle quali doveva essere stipulato un accordo, sono stabilite dallo stesso art. 38, il quale contempla quattro riduzioni successive del 25 %.

11 Nemmeno semplici difficoltà amministrative possono far accogliere l'interpretazione caldeggiata dal governo ellenico. Secondo la costante giurisprudenza della Corte, uno stato membro non può far valere difficoltà amministrative esistenti nel proprio seno per giustificare l'inosservanza dei propri obblighi.

12 Di conseguenza, la Commissione ha provato l'asserito inadempimento e la sua domanda va accolta.

Sulle spese

13 A norma dell'art. 69, § 2 del regolamento di procedura, il soccombente è condannato alle spese.

14 La Repubblica ellenica è rimasta soccombente e va quindi condannata alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1° Continuando, durante l'anno 1981, a sottoporre l'importazione dagli altri stati membri di determinate merci all'obbligo di pagare in contanti il loro intero valore, la Repubblica ellenica è venuta meno agli obblighi impostile dall'art. 38 dell'atto d'adesione.

2° La Repubblica ellenica è condannata alle spese.

Mackenzie Stuart Koopmans Galmot

Pescatore O'Keeffe Bosco Kakouris

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo, il 10 maggio 1984.

Per il cancelliere

H. A. Rühl

amministratore principale

Il presidente

A. J. Mackenzie Stuart