CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE SIR GORDON SLYNN

presentate il 1° marzo 1988 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

Questo procedimento verte sulla questione se la Grecia abbia omesso di conformarsi alla decisione della Commissione 86/187 (GU 1986, L 136, pag. 61, in prosieguo: la « decisione ») la cui validità è in discussione nella causa Grecia/Commissione. Per maggiori particolari sul sistema di sovvenzioni di cui trattasi rinvio alle conclusioni da me presentate nella causa suddetta (nelle quali esprimo il parere che la decisione non debba essere annullata). Tuttavia, nell'ambito del presente procedimento, la validità della decisione deve presumersi in forza dell'art. 185 del trattato, a tenore del quale « i ricorsi proposti alla Corte di giustizia non hanno effetto sospensivo ». La decisione deve pertanto ritenersi valida dal giorno della sua adozione ed esecutiva nei confronti della Grecia per effetto della notifica, ai sensi dell'art. 191. La continuità della sua validità è corroborata dal fatto che il presidente della Corte si è rifiutato, con ordinanza 30 aprile 1986 emessa nel procedimento 57/86 R, di sospenderne l'esecuzione. Quand'anche la Corte dovesse annullare detta decisione con la sentenza definitiva nella causa 57/86, la Grecia resterebbe pur sempre inadempiente rispetto agli obblighi impostile dal trattato qualora avesse omesso di conformarsi alla stessa entro detta data, a prescindere dal suo comportamento successivo.

Il sistema di abbuono d'interessi venne istituito nell'aprile 1983. La decisione venne adottata il 30 novembre 1985 e trasmessa alle autorità greche con lettera del commissario Andriessen il 23 dicembre 1985. La Commissione sembra considerare detta data come la data della notifica. A questo proposito è lecito nutrire dubbi, poiché la lettera fu spedita ad Atene l'antivigilia di Natale. Tuttavia la Grecia non formula rilievi sul punto e, date le circostanze del caso di specie, non è necessario che la Corte accerti la data esatta in cui la decisione è stata notificata alle autorità greche.

Il ricorso della Grecia nella causa 57/86 è stato depositato il 26 febbraio 1986 e l'istanza di provvedimento provvisorio è stata depositata il 13 marzo 1986 e respinta con ordinanza 30 aprile 1986.

Il 23 maggio 1986 la Commissione indirizzava alle autorità greche un telex con il quale chiedeva di essere informata entro due settimane sui provvedimenti adottati per conformarsi alla decisione, specialmente in seguito all'ordinanza del presidente. Essa non riceveva una risposta ufficiale; tuttavia veniva ufficiosamente a conoscenza di due provvedimenti adottati dal governatore della Banca di Grecia per ottemperare, assertivamente, alla decisione, cioè il provvedimento 5 giugno 1986, n. 790, che riduceva l'aliquota dell'abbuono al 5% dal 9 giugno 1986 e il provvedimento 29 gennaio 1987, n. 936, che riduceva l'aliquota dal 5% al 3% per il periodo 1 febbraio 1987 — 31 dicem-

* Traduzione dall'inglese.

bre 1987 ed aboliva l'abbuono dal 1° gennaio 1988.

Con il ricorso presentato ai sensi dell'art. 93, n. 2, la Commissione mira a dichiarare che, non conformandosi alla decisione « entro il termine stabilito », la Grecia è venuta meno agli obblighi impostile dal trattato.

Se non fosse sopravvenuta la sentenza della Corte 2 febbraio 1988 nella causa 213/85, Commissione/Paesi Bassi, avrei ritenuto che la decisione non possa essere ragionevolmente interpretata nel senso che essa impartisce un termine per ottemperarvi. Nell'art. 1 essa ordina alle autorità greche di abolire l'abbuono di interessi, senza stabilire una data limite; nell'art. 2 chiede alla Grecia di informare la Commissione entro un mese dalla notifica dei provvedimenti adottati per ottemperare alla decisione. Per gli stessi motivi che ho esposto nelle conclusioni relative alla causa 213/85, avrei considerato che la decisione fa obbligo alle autorità greche di adottare detti provvedimenti « con la dovuta diligenza », ai sensi della sentenza della Corte nella causa 173/73, Commissione/Italia (Racc. 1974, pag. 809), e di informare la Commissione entro un mese dei provvedimenti adottati a quella data per l'attuazione della decisione (obbligo che non sembra essere stato adempiuto, anche se la Commissione non chiede accertamenti in proposito). Nel corso dell'udienza relativa alla presente causa la Commissione ha ammesso che la decisione era ambigua su questo punto. A mio parere la Commissione non aveva validi motivi per non specificare chiaramente che la Grecia doveva adottare i provvedimenti necessari entro il termine di un mese, se questa era la sua intenzione.

Tuttavia, nel punto 19 della sentenza pronunciata nella causa 213/85, la Corte ha statuito che la fissazione di una data limite per la comunicazione alla Commissione dei provvedimenti adottati per ottemperare ad una decisione implica che i provvedimenti devono essere adottati entro detta data. In base a questo precedente, sarà necessariamente dichiarato in questo procedimento che la Grecia non si è conformata alla decisione nel termine impartito.

La giurisprudenza della Corte sembra ammettere due mezzi di difesa in caso di omissione di conformarsi a decisioni della Commissione in questa materia. Il primo è che la decisione è oscura o ambigua. Nella sentenza per la causa 70/72, Commissione/Repubblica federale di Germania (Racc. 1973, pag. 813), il ricorso della Commissione diretto a far dichiarare che la Repubblica federale di Germania aveva omesso di conformarsi ad una decisione adottata ai sensi dell'art. 93, n. 2, venne respinto per il motivo che l'obbligo imposto non era chiaramente definito. Detta sentenza viene richiamata, con argomento a contrario, nella causa 52/83, Commissione/Francia (Racc. 1983, pag. 3707) nella quale la Corte considerò che la decisione rivolta alla Francia imponeva a detto Stato un obbligo chiaro. La Commissione si richiama a quest'ultima sentenza, ma la Grecia non deduce l'ambiguità della decisione, né io credo che possa farlo utilmente.

Il secondo mezzo difensivo è l'impossibilità. La giurisprudenza in materia è costituita dalla sentenza nella causa 52/84, Commissione/Belgio (Racc. 1986, pag. 87), nella quale la Corte rilevò, nel punto 14, pag. 104: « (...) l'unico mezzo difensivo che può ancora esser fatto valere dal governo belga contro il ricorso per inadempimento sarebbe quello dell'assoluta impossibiliità di eseguire

correttamente la decisione (...) . La decisione esige la soppressione di una partecipazione (...) attuata da una holding pubblica di ambito regionale, e (...) questa esigenza è abbastanza precisa per essere soddisfatta. Il fatto che, a causa della situazione finanziaria dell'impresa, le autorità belghe non potessero recuperare la somma versata non costituisce impossibilità d'esecuzione, poiché lo scopo perseguito dalla Commissione era la soppressione dell'aiuto, scopo che, come ammette il governo belga, poteva essere raggiunto mediante la liquidazione della società, (...) ».

Nel caso di specie è evidente che la Grecia doveva abolire il sistema di abbuono entro un mese dalla notifica della decisione impugnata. Mi pare del pari evidente che la Grecia si è conformata pienamente alla decisione solo con l'ultima delle tre fasi dell'abolizione graduale dell'abbuono attuate con i due provvedimenti della Banca di Grecia.

Pertanto si tratta di stabilire se la Grecia si trovasse nell'impossibilità assoluta di ottemperare alla decisione impugnata. L'impossibilità può riguardare l'oggetto della decisione e/o il termine. In altre parole, uno Stato membro può dedurre che non gli era possibile conformarsi alla decisione in generale entro il « termine fissato ».

La Grecia chiede alla Corte di dichiarare che i provvedimenti adottati erano adeguati, tenuto conto dell'insieme delle circostanze, e che, pertanto, adottandoli essa si è debitamente conformata alla decisione. A suo dire, le era impossibile ottemperare « entro il termine » perché gli abbuoni erano legati ad impegni a medio e a lungo termine degli esportatori greci e perché l'abrogazione del regime avrebbe avuto conseguenze eccezionalmente disastrose ed impreviste su detti impegni e, quindi, sulla politica greca in materia economica, monetaria e di esportazione. Il regime degli abbuoni, poiché costituiva parte integrante di un sistema monetario globale istituito nell'aprile 1983, non avrebbe potuto essere abrogato senza una revisione completa di detto sistema, il che avrebbe richiesto un notevole periodo di tempo per le valutazioni necessarie.

La Commissione replica, in sostanza, che non era impossibile ottemperare alla decisione, anche se ciò comportava difficoltà o inconvenienti. Aggiunge che il secondo provvedimento del governatore della Banca di Grecia dimostra che era possibile ottemperare alla decisione.

A mio parere era manifestamente possibile ottemperare alla decisione: a buon diritto la Commissione si richiama, per sostenerlo, al secondo provvedimento del governatore.

La Commissione sostiene altresì che non solo era possibile ottemperare alla decisione ma era anche possibile farlo nel termine di un mese.

Il sistema controverso costituisce una entità a sé stante, indipendentemente dal fatto che rientri o no in una serie di provvedimenti di attuazione della politica economica e monetaria della Grecia. La Grecia non ha fatto valere nessun motivo d'ordine tecnico (relativo, per esempio, al modo in cui sono state adottate le decisioni del governatore della Banca di Grecia) che impedisse l'abolizione del sistema entro un mese o entro qualsiasi altro termine. Secondo me il sistema avrebbe

potuto essere abolito prima di quanto non lo sia stato e non credo che, come sostiene la Grecia, non avrebbe potuto essere abolito entro un mese o entro un termine ragionevole molto più breve di quello effettivamente trascorso. Le difficoltà degli esportatori sono quelle di norma incontrate dai beneficiari di aiuti illegittimi e non è stato addotto che la decisione fosse illegittima per violazione del legittimo affidamento (causa 52/83, citata, in particolare pag. 3715).

La Commissione sostiene inoltre che gli argomenti della Grecia sono già stati respinti con l'ordinanza del presidente. Questo non è esatto. Per quanto riguarda l'argomento relativo alla politica monetaria, il presidente ha considerato che il governo greco non aveva dedotto mezzi che, prima facie, giustificassero il provvedimento sollecitato (punto 11); il danno subito dagli esportatori è stato ammesso, ma sull'altro piatto della bilancia sono stati messi gli interessi dei concorrenti di altri Stati membri (punto 12).

La brevità del termine impartito per l'ottemperanza alla decisione (alla luce della decisione della Corte nella causa 213/85) potrebbe essere considerato, in cause future, idoneo: a) a rendere invalida una decisione che ordini di abolire un provvedimento di aiuto, o, almeno, b) a fornire un mezzo di difesa basato sull'impossibilità, ma non mi risulta che un simile mezzo sia stato, rispettivamente: a) fatto valere o b), corroborato con prove in questo procedimento.

Di conseguenza il solo punto che resta da valutare è se le trattative tra la Commissione e la Grecia, successive alla decisione impugnata e riguardanti la bilancia dei pagamenti greca, abbiano comportato la rimozione dell'obbligo di conformarsi alla decisione o una proroga del termine impartito per conformarvisi. Poiché detto punto non è stato trattato nelle memorie della Commissione, la Corte ha posto alla Commissione un quesito scritto. Dalla risposta data a detto quesito è emerso che la Commissione, pur mostrando, in generale, comprensione per le difficoltà attraversate dall'economia greca, non si è specificamente pronunziata sul sistema di abbuono di interessi controverso in questo procedimento e nel procedimento 57/86, che erano già pendenti dinanzi alla Corte quando si svolsero le trattative. La Commissione aggiunge che l'impegno assunto dalla Grecia di abolire gradualmente il sistema nel modo concretizzato nei due provvedimenti del governatore della Banca di Grecia non pregiudicava l'esito dei predetti procedimenti.

La decisione è stata adottata il 13 novembre 1985. In base all'art. 108, n. 3, la Commissione ha adottato due decisioni in favore della Grecia, il 22 novembre 1985 (GU 1985, L 373, pag. 9) e, rispettivamente, il 16 dicembre 1986 (GU 1986, L 357, pag. 28). Esse autorizzano la graduale abolizione di un sistema greco di aiuti alle esportazioni diverso, però, dal sistema di abbuono di interessi di cui si discute in questa sede. Risulta pertanto che la Commissione non ha adottato atti formali intesi a rimuovere l'obbligo di ottemperare alla decisione. In particolare, non ha abrogato la decisione né ha rinunciato agli atti nel presente procedimento.

Si può ritenere che questo risultato scaturisca dal semplice fatto che si sono svolte trattative di carattere generale in merito a talune difficoltà? Nel punto 16 della sentenza nella citata causa 52/84, la Corte ha considerato quanto segue: « Il fatto che lo Stato membro destinatario possa eccepire, contro un ricorso come quello di specie, unica-

mente l'assoluta impossibilità di esecuzione, non impedisce allo Stato membro il quale, nell'eseguire una simile decisione, incontri difficoltà impreviste ed imprevedibili o si renda conto di conseguenze non considerate dalla Commissione, di sottoporre tali problemi alla valutazione di questa, proponendo appropriate modifiche della decisione stessa. In tal caso la Commissione e lo Stato membro, in forza della norma che impone agli Stati membri ed alle istituzioni comunitarie doveri reciproci di leale collaborazione, norma che informa soprattutto l'art. 5 del trattato, devono collaborare in buona fede per superare le difficoltà nel pieno rispetto delle norme del trattato e soprattutto di quelle relative agli aiuti. Ebbene, nel caso specifico, nessuna delle difficoltà del governo belga ha tale natura, né il governo ha proposto alla Commissione l'adozione di altri provvedimenti appropriati (...) » (loc. cit., pag. 105).

Come nella causa 5/86 (Commissione/Belgio, sentenza 9 aprile 1987, Racc. 1987, pag. 1773), la Commissione, secondo me, non si è comportata in contrasto con quanto affermato dalla Corte nella causa 52/84, né ha adottato un atteggiamento irragionevole rifiutandosi di ravvisare nelle difficoltà fatte presenti un motivo idoneo a farla desistere dall'esigere l'esecuzione della decisione.

In conclusione, ritengo che la Grecia abbia omesso di conformarsi alla decisione entro il termine impartitole. La Commissione deve quindi ottenere una declaratoria in tal senso e la condanna della convenuta alle spese.