CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE SIR GORDON SLYNN

presentate il 1° marzo 1988 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

La Repubblica ellenica chiede l'annullamento della decisione della Commissione 86/187/CEE (GU 1986, L 136, pag. 61; in prosieguo « la decisione »), la quale ha ritenuto che un sistema di abbuono di interessi all'esportazione di tutti i prodotti esclusi quelli petroliferi, come quello adottato in Grecia (e non notificato alla Commissione a norma dell'art. 93, n. 3, del trattato CEE) costituisse un aiuto di Stato, in contrasto con il mercato comune.

L'istanza di provvedimenti d'urgenza avanzata dalla Repubblica ellenica, volta a sospendere l'esecuzione della decisione è stata respinta con ordinanza del presidente della Corte 30 aprile 1986.

Nell'ambito del sistema illustrato nella decisione suddetta e nell'ordinanza del presidente, i tassi di interesse commerciali (fissati dalla Banca di Grecia), venivano portati, dall'aprile 1983, ai seguenti livelli: 21,5% per i prestiti all'industria, 18,5% per i prestiti alle imprese esportatrici di prodotti agricoli trasformati, 14% per i prestiti alle imprese artigianali. In sede d'udienza è emerso, contrariamente a quello che si era ritenuto al momento dell'ordinanza del presidente della Corte, che il tasso del 18,5% si applicava a tutte le imprese trasformatrici di prodotti agricoli, destinati o no all'esportazione.

Il tasso del 10,5% sui prestiti all'esportazione per il prefinanziamento e il finanziamento delle esportazioni stesse, il quale prima dell'aprile 1983 trovava attuazione nell'ambito di un sistema che era in vigore al momento dell'adesione della Grecia alla Comunità, veniva soppresso. Onde compensare lo svantaggio che ne risultava per gli esportatori, venivano concessi abbuoni di interesse del 6% (3% nel caso di prestiti concessi ad un tasso del 14%) per gli esportatori di tutti i prodotti, esclusi quelli petroliferi, a condizione che le somme provenienti dalla vendita dei prodotti stessi fossero rapidamente rimpatriate e convertite in dracme.

Il dispositivo della decisione si limita a constatare l'incompatibilità del sistema suddetto col mercato comune, a norma dell'art. 92, n. 1, anche se la Commissione ha dichiarato nell'ultimo punto della motivazione della decisione che essa non avrebbe pregiudicato le « conseguenze che la Commissione potrà trarne, se del caso, in merito al recupero degli aiuti suddetti dai beneficiari nonché in merito al finanziamento della politica agricola comune da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia ». L'art. 1 dispone che « l'aiuto sotto forma di abbuono d'interesse del 6% o del 3%, che le autorità elleniche accordano, a determinate condizioni, agli esportatori dei prodotti agricoli compresi nell'allegato II del trattato CEE e per i quali, a norma degli artt. 42 e 43, sono divenuti integralmente applicabili gli artt. 92, 93 e 94, nonché agli esportatori di tutti gli altri prodotti non compresi nel-

* Traduzione dall'inglese.

l'allegato suddetto, esclusi i prodotti petroliferi, è incompatibile col mercato comune ai sensi dell'art. 92 del trattato CEE e dev'essere quindi soppresso ».

L'art. 2 dispone a sua volta che « entro un mese dalla notifica della presente decisione, la Grecia informa la Commissione sui provvedimenti da essa adottati per conformarvisi ». I provvedimenti adottati dalle autorità greche a seguito della decisione sono oggetto della causa 63/87 Commissione/Grecia.

La Grecia deduce tre mezzi i quali valgono senza distinzione per le differenti categorie di esportazioni di cui trattasi e che sono rispettivamente i seguenti: 1) il sistema di abbuono di interessi non costituisce un « aiuto di Stato » a norma dell'art. 92, n. 1 (e in conseguenza non incombeva obbligo di notifica a norma dell'art. 93); 2) l'abbuono non era finanziato « per mezzo di risorse statali »; infine 3) la Commissione non ha fornito la prova che tale sistema pregiudicasse il commercio tra Stati membri.

A sostegno del primo mezzo vengono presentati due argomenti, vale a dire che il sistema di abbuono di interessi era neutro rispetto al regime in vigore prima dell'aprile del 1983 (in altri termini che esso si limitava ad annullare gli effetti negativi dell'aumento del tasso di interesse per gli esportatori e che non concedeva nessun vantaggio supplementare) e che, d'altra parte, esso costituiva, in ogni caso, un provvedimento di politica monetaria e non un mezzo di sovvenzione.

La ricorrente sostiene che, non avendo la Commissione esaminato il sistema precedente alla luce dell'art. 93, n. 1, e non avendolo dichiarato incompatibile col mercato comune, essa non può qualificare come incompatibile il sistema poi modificato, visto che tale ultimo sistema produce gli stessi effetti e, nel caso dei prestiti concessi per una durata superiore a sei mesi, è meno vantaggioso per gli esportatori.

Pur avanzando diversi motivi per chiarire perché non abbia esaminato il sistema precedente, la Commissione osserva a buon diritto che il sistema modificato può essere valutato indipendentemente da quello precedente. Se il nuovo sistema favorisce talune imprese o la produzione di talune merci, e se soddisfa le condizioni di cui all'art. 92, n. 1, è da considerare un sistema di aiuti, e avrebbe dovuto quindi essere notificato a norma dell'art. 93, n. 3, sia come aiuto nuovo sia come modifica di un aiuto già esistente. È irrilevante che esso sia più o meno favorevole del sistema che sostituisce, e che quest'ultimo fosse stato o no un sistema di aiuti e, in caso affermativo, che esso fosse stato o no in armonia col mercato comune.

È poi manifesto che, nell'ambito del sistema suddetto, i tassi d'interesse generalmente in vigore per le operazioni commerciali greche vengono ridotti unicamente in caso di prestiti concessi per il finanziamento di talune esportazioni. Le imprese esportatrici fruiscono di un'agevolazione evidente nei confronti delle imprese che vendono all'interno del paese, e anche riguardo a taluni altri esportatori, e ciò a causa di un provvedimento che la Commissione ha considerato una sovvenzione all'esportazione relativa agli scambi intracomunitari. La conclusione della Commissione in questo senso è rafforzata dalla sentenza nelle cause riunite 6 e 11/69, Commissione/Francia (Racc. 1969, pag. 523), nella quale la Corte ha giudicato che un tasso preferenziale di risconto all'esportazione costituisce un aiuto a norma dell'art. 92, n. 1.

Tale sentenza è di rilievo anche per quanto riguarda la seconda parte del primo mezzo dedotto dalla Grecia, secondo cui il sistema costituisce un provvedimento di politica monetaria. La ricorrente sostiene infatti che tale sistema era destinato a migliorare la bilancia dei pagamenti del paese, incoraggiando gli esportatori a rimpatriare le somme ricavate dalle loro vendite e a convertirle in dracme anziché conservare della valuta straniera onde approfittare, in modo particolare, del deprezzamento della dracma. A suo dire, tale sistema non era volto a mettere in posizione di vantaggio gli esportatori in quanto tali.

La Commissione dubita che il sistema precedente abbia incoraggiato tali pratiche e che il nuovo sistema vi porti efficacemente rimedio. Essa osserva peraltro che anche altri sistemi, quali ad esempio le sanzioni, per le quali non si potrebbe parlare di effetto di protezione, potrebbero ben essere utilizzate per raggiungere lo stesso obiettivo.

Comunque sia, è indiscutibile dal punto di vista giuridico che, nonostante la relativa libertà degli Stati membri in materia monetaria, i provvedimenti presi in tale settore possono rientrare nell'ambito dell'art. 92. Come la Corte ha dichiarato, respingendo l'argomento contrario della Francia nella causa del risconto preferenziale, gli artt. 108, n.3 e 109, n. 3 « conferiscono alle istituzioni comunitarie poteri di autorizzazione e di intervento che non avrebbero senso se gli Stati membri, col pretesto che la loro azione rientra unicamente nella politica monetaria, potessero derogare unilateralmente, e al di fuori del controllo di dette istituzioni, agli obblighi loro derivanti dalle disposizioni del trattato »; il principio si solidarietà di cui all'art. 5 trova la sua espressione nell'art. 108, e « l'esercizio dei poteri che gli Stati si sono riservati non può quindi giustificare l'adozione unilaterale di misure vietate dal trattato ». In conseguenza di ciò, la Corte ha ritenuto che il tasso preferenziale di risconto costituisse un aiuto a norma dell'art. 92.

Allo stesso modo, nel caso di specie, quali che siano i motivi che hanno condotto le autorità greche ad adottare il sistema di abbuono di interessi, tale sistema favorisce manifestamente gli esportatori e, di conseguenza, rientra nell'ambito dell'art. 92, sempreché le altre condizioni poste da tale articolo, le quali sono oggetto del secondo e del terzo mezzo del ricorso, siano soddisfatte. Si deve quindi, a mio parere, respingere il primo mezzo.

Per quanto riguarda il secondo mezzo, l'abbuono non è concesso mediante risorse di Stato. Due affermazioni apparentemente contraddittorie sono state fatte, la prima, che le banche commerciali pagano l'abbuono per mezzo di risorse proprie (rimborso di depositi a termine effettuati sui loro propri fondi), e la seconda che, in effetti, esse si limitano a rimborsare gli esportatori di ciò che loro già apparteneva. Al punto 11 della motivazione dell'ordinanza nel procedimento sommario, il presidente ha dichiarato che « nel corso dell'audizione è risultato che gli abbuoni di interessi versati ai loro clienti, esportatori commerciali, che hanno concesso i prestiti, non provenivano dai fondi propri di queste banche (...) tali banche erano rimborsate dalla Banca di Grecia ». Per questa ragione egli riteneva che « sembra difficile concludere, in questa fase, che detti fondi non provengono dalle risorse dello Stato ».

Nulla è più emerso, dopo l'ordinanza del presidente, sia nell'ambito della fase scritta che nell'udienza sul merito, che possa condurre la Corte ad adottare un punto di vista diverso. In particolare la Grecia non ha tentato di negare che le banche prestatarie fossero rimborsate dalla Banca centrale.

Inoltre, come osserva la Commissione, la Banca di Grecia è abilitata per legge ad adottare la politica monetaria del governo, il governatore della Banca è nominato dal governo e più della metà delle banche commerciali sono in pratica gestite dallo Stato o per suo conto; nessuna di tali affermazioni è stata contestata dal governo greco.

Infine, « come si desume dalla stessa lettera dell'art. 92, n. 1, la sovvenzione non deve necessariamente essere finanziata col denaro dello Stato perché si tratti di una sovvenzione statale », come la Corte ha dichiarato nella causa 290/83 Commissione/Francia (Racc. 1985, pag. 439, cfr. pag. 449). In quella sentenza, la Corte ha rinviato del pari alla causa 78/86, Steineke und Weinlig/Repubblica federale di Germania (Racc. 1977, pag. 595) nella quale aveva dichiarato che non vi era alcuna distinzione da compiere tra « l'aiuto .... concesso direttamente dallo Stato o quello concesso da enti pubblici o privati che sostituisce o designa al fine della gestione ». (cfr. pag. 616). Tale giurisprudenza è stata riconfermata nelle cause riunite 67, 68 e 70/85 Kwekerij Gebroeders Van Der Kooy BV e altri/Commissione, sentenza 2 febbraio 1988, Racc. 1988, pag. 219.

Perché ricorrano le condizioni di cui all'art. 92, è sufficiente a mio parere che l'aiuto sia pagato su istruzioni dello Stato, o su ordine di un ente a ciò autorizzato dallo Stato stesso come la Banca di Grecia, pure se essa non è finanziata direttamente per mezzo di risorse statali, come è il caso del sistema di cui trattasi. Il secondo mezzo va dunque del pari respinto.

Col terzo mezzo la Grecia sostiene che, la Commissione non ha dimostrato, nella decisione, l'esistenza di una qualche ripercussione sugli scambi tra Stati membri e sulla concorrenza.

La ricorrente sostiene che la Commissione deve basarsi su dati concreti per dimostrare che le esportazioni greche sono aumentate a seguito dell'aiuto, mentre la decisione, si limita a compiere una semplice affermazione. Ed in effetti, segnatamente nel settore dei cereali, le esportazioni greche hanno segnato il passo.

Nondimeno la Commissione parte dal principio che, come la Corte ha già dichiarato nella causa 730/79, Philip Morris Holland/Commissione (Racc. 1980, pag. 2671, in particolare pagg. 2688 e 2689), « allorché un aiuto finanziario concesso dallo Stato rafforza la posizione di un'impresa nei confronti di altre imprese concorrenti negli scambi intracomunitari, questi sono da considerarsi influenzati dall'aiuto ». E tale presunzione che vi siano ripercussioni negli scambi intracomunitari è stata del pari ripresa nelle cause riunite 296 e 318/82, Paesi Bassi e Leeuwarder Papierwarenfabriek BV/Commissione (Racc. 1985, pag. 809), nelle quali la Corte ha riconosciuto che « dalle circostanze stesse in cui l'aiuto è stato concesso può risultare che esso è atto ad incidere sugli scambi tra Stati membri ed a falsare, o minacciare di falsare, la concorrenza ». (Più specificamente pag. 824). I termini « atto a » vogliono per l'appunto fare riferimento al fatto che l'art. 92 ha ad oggetto sia le conseguenze potenziali che quelle reali.

La parte V della decisione così recita:

« Gli abbuoni d'interesse (del 6 o del 3%) che la Grecia ha previsto dal 1983 a favore dell'esportazione dei propri prodotti, esclusi quelli petroliferi, facilitano artificialmente il loro smaltimento sui mercati comunitari ed extracomunitari, in quanto riducono notevolmente le spese incorse all'atto della vendita sui mercati esteri.

Va tenuto presente infatti che i prodotti greci formano oggetto di un notevole flusso di scambi (nel 1982 il 46,3% del valore totale delle esportazioni greche, ossia 4 381 milioni di ecu, proveniva dalle vendite di altri Stati membri; nel 1984 il valore delle esportazioni ha raggiunto il 13,6% del prodotto interno lordo) e che il commercio all'esportazione è oggetto di una forte concorrenza tra le imprese greche e quelle degli altri Stati membri.

Inoltre, facilitando la creazione dei nuovi sbocchi commerciali o almeno il loro mantenimento, questo intervento (la cui importanza è direttamente collegata al volume delle esportazioni effettuate) incoraggia i produttori greci ad aumentare i quantitativi prodotti, consentendo loro in tal modo di ridurre — tra l'altro mediante economie di scale — i prezzi di costo e di aumentare di conseguenza la loro competitività su tutti i mercati ».

La Commissione disponeva di un punto di riferimento valido — l'abbuono concretamente pagato agli esportatori — da cui poteva dedurre se gli scambi intracomunitari erano o potevano essere pregiudicati; tale punto figura, nella decisione, in una forma atta a soddisfare le esigenze dell'art. 190 del trattato. Il terzo mezzo, quindi non mi convince.

Infine, in udienza, la ricorrente ha sostenuto che la Commissione non era legittimata a sostenere che il sistema di abbuono di interessi pregiudicasse gli scambi intracomunitari, poiché, nell'ambito della liquidazione dei conti del FEAOG, la Commissione ha qualificato come non importante l'aiuto di cui al sistema suddetto, non imputandolo alla Grecia. Come osserva la Commissione, qui siamo sul terreno di un nuovo mezzo il quale, in quanto tale, è irricevibile. Ed è su questa base, a mio parere, che occorre prendere una decisione.

Nondimeno, nonostante i fatti di causa siano esatti, rimane valida l'osservazione, di cui alla decisione, secondo cui il sistema di abbuono di interessi costituisce un aiuto ai sensi dell'art. 92. E ciò indica solamente che la Commissione ha scelto di non dare esecuzione alla decisione per motivi che non richiedono una presa di posizione in questa sede.

Si deve dunque, a mio parere, respingere il ricorso e condannare la Grecia alle spese sostenute dalla Commissione, ivi comprese quelle del procedimento sommario.