CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE WALTER VAN GERVEN

presentate il 17 febbraio 1993 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. La presente causa riguarda un ricorso proposto dalla Commissione, ai sensi dell'art. 93, n. 2, secondo comma, del Trattato CEE, contro la Repubblica ellenica. La ricorrente chiede che la Corte voglia dichiarare che la Grecia, non conformandosi alla decisione della Commissione 3 maggio 1989, 89/659/CEE, relativa al decreto ministeriale E.3789/128 con cui il governo greco ha istituito un'imposta speciale unica a carico delle imprese [1], è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti a norma del Trattato CEE. La convenuta ha chiesto che il ricorso venga respinto.

Contesto del ricorso

2. Con decreto ministeriale E.3789/128, del 15 marzo 1988, le autorità elleniche istituivano un'«imposta speciale unica» a carico delle imprese. L'art. 1, secondo comma, di questo decreto esonerava tuttavia dall'imposta la parte degli utili delle imprese corrispondente alle entrate derivanti da esportazioni.

Ritenendo il suddetto esonero incompatibile con il Trattato CEE, la Commissione avviava il procedimento di cui all'art. 93, n. 2, dello stesso Trattato [2], che portava all'adozione della decisione 89/659/CEE. In questa decisione, notificata alla Repubblica ellenica con lettera 3 giugno 1989, la Commissione esigeva l'immediata modifica della norma in questione (art. 1) e il recupero degli aiuti concessi sotto forma di esonero dall'imposta (art. 2). Essa ordinava, infine, che le venissero trasmesse informazioni sui provvedimenti adottati (art. 3).

3. Pur non avendo impugnato la decisione 89/659/CEE, la Repubblica ellenica non procedeva al recupero degli aiuti criticati dalla Commissione. Dopo esser state più volte sollecitate a farlo, dalla Commissione, le autorità greche sostenevano, in due lettere, che era impossibile dare esecuzione alla decisione. Poiché le ripetute discussioni intervenute in proposito fra la Commissione e il governo ellenico non portavano ad alcun risultato, la Commissione sottoponeva la controversia alla Corte.

Per una più dettagliata esposizione dei fatti, rimando alla relazione d'udienza.

Sulla legittimità della decisione 89/659/CEE

4. Secondo la Repubblica ellenica, la decisione 89/659/CEE è giuridicamente infondata, perché l'esenzione fiscale cui essa si riferisce non ha avuto incidenza negativa sul

* Lingua originale: l'olandese.

1 — GU 1989, L 394, pag. 1.

2 — V. comunicazione 88/C 336/04, sotto la rubrica «Aiuti di Stato (Grecia)», pubblicata nella GU 1988, C 336, pag. 3.

commercio fra Stati membri. L'imposta in questione — e di conseguenza anche l'esonero — aveva, infatti, carattere speciale ed eccezionale e si collocava nell'ambito di una congiuntura economica particolarmente sfavorevole. Inoltre, l'esonero non era stato rinnovato in successive analoghe normative fiscali.

Nessuno di questi argomenti riesce a convincermi [3]. Mi sembra strano, ad esempio, che il governo greco affermi, da un lato, che l'esonero concesso alle imprese «non era tale da influire sul commercio fra Stati membri» [4], ma sostenga, dall'altro, che la disapplicazione dello stesso o il recupero dell'imposta «altererebbe a loro danno [delle imprese greche] le condizioni di concorrenza con le imprese analoghe di altri Stati membri» [5].

5. Comunque sia, nella presente causa è irrilevante la questione relativa al fatto che la norma ellenica abbia avuto o meno incidenza negativa sul commercio fra Stati membri. Secondo la costante giurisprudenza della Corte, infatti, la Grecia non può più rimettere in discussione, dopo la scadenza del termine fissato dall'art. 173, terzo comma, del Trattato, la validità di una decisione adottata nei suoi confronti in base all'art. 93, n. 2, del Trattato. Ciò «sarebbe inconciliabile coi principi che disciplinano i mezzi di ricorso istituiti dal Trattato, e recherebbe pregiudizio alla stabilità di questo sistema nonché al principio della certezza del diritto cui questo è informato» [6]. L'unico mezzo difensivo che la Grecia può ancora far valere in questa fase del procedimento è l'assoluta impossibilità di eseguire correttamente la decisione [7].

Il punto di vista sostenuto dal governo greco, secondo cui l'eventualità che nella fattispecie venga proposta, dai giudici nazionali, una domanda di pronuncia pregiudiziale renderebbe puramente formale l'argomento relativo alla non impugnabilità della decisione, è già stato disatteso dalla Corte:

«se è vero che la validità di un atto comunitario può (...) esser messa in discussione, nonostante la scadenza del termine fissato dall'art. 173, terzo comma, mediante il procedimento pregiudiziale di cui trattasi all'art. 177 del Trattato, non è men vero che un procedimento del genere (...) persegue [finalità] ed è retto da norme diverse (...), e non potrebbe giustificare una deroga al principio della preclusione (...) senza, per ciò stesso, svuotare l'art. 173 del proprio contenuto giuridico» [8].

Sull'assoluta impossibilità del recupero degli aiuti

6. Di conseguenza, non resta che accertare se il recupero degli aiuti concessi illegittima-

3 — Il governo ellenico afferma anche che l'imposta aveva carattere retroattivo. Non vedo in qual modo quest'affermazione possa corroborare il suo punto di vista.

4 — Controricorso, sub III. D.

5 — Ibidem, sub IV. F.; v. anche ibidem, sub III. D.

6 — Sentenza 12 ottobre 1978, causa 156/77, Commissione/Belgio (Racc. 1978, pag. 1881, punto 24 della motivazione). V. anche sentenza 15 novembre 1983, causa 52/83, Commissione/Francia (Racc. 1983, pag. 3707, punto 10 della motivazione); sentenza 11 luglio 1984, causa 130/83, Commissione/Italia (Racc. 1984, pag. 2849, punto 8 della motivazione); sentenza 15 gennaio 1986, causa 52/84, Commissione/Belgio (Boch) (Racc. 1986, pag. 89, punto 13 della motivazione); sentenza 2 febbraio 1989, causa 94/87, Commissione/Germania (Racc. 1989, pag. 175, punto 8 della motivazione).

7 — V., ad esempio, sentenza Commissione/Belgio (Boch), punto 14 della motivazione; sentenza 2 febbraio 1989, Commissione/Germania, punto 8 della motivazione.

8 — Sentenza 12 ottobre 1978, Commissione/Belgio, punto 25 della motivazione.

mente sia in effetti assolutamente impossibile, come viene affermato dal governo ellenico. Quest'ultimo sostiene che il recupero assumerebbe necessariamente la forma di un onere fiscale retroattivo, e questo sarebbe in contrasto sia con l'art. 78, n. 2, della Costituzione greca, sia con i principi generali dell'ordinamento giuridico ellenico e di quello comunitario. Inoltre, sarebbe impossibile determinare quale parte degli aiuti concessi abbia riguardato esportazioni destinate a Stati membri e quale esportazioni destinate a paesi terzi. Infine, in considerazione del gettito medio per impresa che ci si potrebbe aspettare dall'applicazione dell'imposta, delle necessarie attività amministrative di localizzazione, accertamento, liquidazione e riscossione, nonché dei costi inerenti a tali operazioni, il recupero dell'imposta di cui trattasi sarebbe antieconomico e irrazionale [9].

7. Nella sentenza 2 febbraio 1989, Commissione/Germania [10], si trattava, esattamente come nel presente caso, di un obbligo incondizionato e preciso di recupero di un aiuto statale, obbligo imposto dalla Commissione ad uno Stato membro mediante una decisione avente carattere definitivo. In detta sentenza la Corte ha dichiarato che, qualora uno Stato membro incontri, nell'esecuzione di una siffatta decisione, difficoltà impreviste ed imprevedibili, la Commissione e lo Stato membro devono collaborare in buona fede onde superare le difficoltà osservando scrupolosamente le disposizioni del Trattato [11]. La Corte, che si basa espressamente, in proposito, sull'art. 5 del Trattato, prosegue tuttavia nei seguenti termini:

«Nella fattispecie, il governo convenuto si è limitato a comunicare alla Commissione le difficoltà politiche e giuridiche causate dall'esecuzione della decisione, senza compiere alcun passo presso l'impresa onde ripetere l'aiuto e senza proporre alla Commissione modalità di esecuzione della decisione che consentissero di sormontare le difficoltà di cui sopra.

Stando così le cose, *senza dover esaminare gli argomenti tratti dalla convenuta* dall'applicazione delle norme di procedura nazionali alla ripetizione degli aiuti, è giocoforza constatare che il governo convenuto non può addurre l'impossibilità assoluta di dare esecuzione alla decisione della Commissione» (il corsivo è mio) [12].

8. Anche nella presente causa, il governo greco si è limitato a comunicare alla Commissione che il recupero degli aiuti disposto con la decisione 89/659/CEE non era possibile. Più precisamente, esso non ha fatto il minimo tentativo di attuare il recupero, né ha proposto soluzioni alternative per superare le difficoltà segnalate. In conformità alla giurisprudenza sopra richiamata, neppure la Grecia può quindi addurre l'impossibilità assoluta di dare esecuzione alla decisione 89/659/CEE.

9 — Controricorso, sub IV. G. b).

10 — V. supra, nota 6.

11 — Sentenza 2 febbraio 1989, Commissione/Germania, punto 9 della motivazione; v. anche, ad esempio, sentenza Commissione/Belgio (Boch), punto 16 della motivazione.

12 — Sentenza 2 febbraio 1989, Commissione/Germania, punti 10 e 11 della motivazione; v. anche, ad esempio, sentenza Commissione/Belgio (Boch), punto 16 della motivazione.

La circostanza che le difficoltà fatte valere da uno Stato membro siano di natura costituzionale non inficia questa conclusione. Gli Stati membri sono tenuti, infatti, a dare piena attuazione al diritto comunitario, in ragione della preminenza dello stesso:

«Anzitutto l'applicazione del diritto nazionale non deve intaccare la portata e l'efficacia del diritto comunitario. Ciò avverrebbe in particolare se tale applicazione rendesse praticamente impossibile il ricupero delle somme irregolarmente versate» [13].

Questo principio vale anche per l'obbligo di recuperare gli aiuti concessi illegittimamente [14], obbligo che, del resto, la Corte considera come una «logica conseguenza» dell'accertamento della loro illegittimità [15].

9. Non spetta naturalmente alla Corte stabilire in qual modo il diritto ellenico possa esser reso compatibile, nella fattispecie, con il suddetto obbligo di diritto comunitario. Mi sembra che una siffatta compatibilità non vada necessariamente realizzata mediante modifica, o disapplicazione, della Costituzione, ma possa esser raggiunta anche tramite interpretazione della norma costituzionale in senso conforme al diritto comunitario. Questo modo di procedere potrebbe essere rilevante nella fattispecie, in quanto la Costituzione greca non sembra opporsi in senso assoluto alla retroattività. La stessa imposta ellenica di cui è causa ha infatti carattere retroattivo [16]. Inoltre, in proposito, si deve tener conto del fatto che nel caso di specie *non* si tratta di istituire un onere fiscale con effetto retroattivo, bensì di abolire un'*esenzione* fiscale concessa illegittimamente, cioè in violazione di norme giuridiche superiori. Perciò, il recupero dell'imposta non fa altro che eliminare una situazione illegittima, dal momento in cui è sorta l'illegittimità.

10. Potrò essere breve, infine, per quanto riguarda l'argomento del governo greco secondo cui applicare la decisione 89/659/CEE equivarrebbe a violare il principio della tutela del legittimo affidamento. Questo argomento si basa sull'incompatibilità della decisione con principi superiori del diritto comunitario. Esso riguarda perciò la validità della decisione e, di conseguenza, non può più esser fatto valere dopo la scadenza del termine fissato dall'art. 173, terzo comma, del Trattato [17]. Inoltre, la Corte ha recentemente dichiarato in termini inequivocabili:

«Non può certamente escludersi la possibilità, per il *beneficiario* di un aiuto illegittimamente concesso, di invocare circostanze ecce-

13 — Sentenza 21 settembre 1983, cause riunite 205-215/82, Deutsche Milchkontor/Germania (Racc. 1983, pag. 2633, punto 22 della motivazione).

14 — V., ad esempio, sentenza 21 febbraio 1990, causa C-74/89, Commissione/Belgio [Racc. 1990, pag. I-491, punto 8 della motivazione (pubblicazione sommaria)]; sentenza 21 marzo 1990, causa C-142/87, Belgio/Commissione (Tubemeuse) (Racc. 1990, pag. I-959, punto 61 della motivazione); sentenza 20 settembre 1990, causa C-5/89, Commissione/Germania (Racc. 1990, pag. 3437, punti 12 e 18 della motivazione).

15 — Sentenza Belgio/Commissione (Tubemeuse), punto 66 della motivazione; sentenza 21 marzo 1991, causa C-305/89, Italia/Commissione (Racc. 1991, pag. I-1603, punto 41 della motivazione).

16 — Il governo greco lo dice espressamente tre volte, nel controricorso (sub I, III. A, e V). Esso aggiunge tuttavia che tale retroattività rientra nei limiti stabiliti dall'art. 78, n. 2, della Costituzione ellenica (controreplica, sub IV).

17 — Sentenza Commissione/Francia, punto 10 della motivazione; v. anche sentenza 2 febbraio 1989, Commissione/Germania, punti 4-8 della motivazione.

zionali sulle quali egli abbia potuto fondare il proprio affidamento nella natura regolare dell'aiuto e di opporsi, conseguentemente, alla sua ripetizione. In tale ipotesi spetta al giudice nazionale eventualmente adito valutare, se necessario dopo aver proposto alla Corte talune questioni pregiudiziali di interpretazione, le circostanze del caso di specie.

Uno *Stato membro* le cui autorità abbiano concesso un aiuto in violazione delle norme procedurali di cui all'art. 93 *non può*, invece, invocare il legittimo affidamento dei beneficiari per sottrarsi all'obbligo di adottare i provvedimenti necessari ai fini dell'esecuzione di una decisione della Commissione con cui sia stato ordinato di ripetere l'aiuto. Ammettere tale possibilità significherebbe, infatti, privare di pratica efficacia le norme di cui agli artt. 92 e 93 del Trattato, in quanto le autorità nazionali potrebbero far valere in tal modo il proprio illegittimo comportamento, al fine di vanificare l'efficacia delle decisioni emanate dalla Commissione in virtù di tali disposizioni del Trattato» (il corsivo è mio) [18].

Propongo quindi alla Corte di dichiarare quanto segue:

«1) Non conformandosi alla decisione della Commissione 3 maggio 1989, 89/659/CEE, relativa al decreto ministeriale E.3789/128 con cui il governo greco ha istituito un'imposta speciale unica a carico delle imprese, la Repubblica ellenica è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti a norma del Trattato CEE.

2) La Repubblica ellenica è condannata alle spese».

18 — Sentenza 20 settembre 1990, Commissione/Germania, punti 16 e 17 della motivazione.