2. Il rifiuto di uno Stato membro di collaborare con la Commissione nel caso d'indagini da questa condotte per accertare se sussistano trasgressioni del diritto comunitario dovute a norme e prassi correnti in detto Stato costituisce inadempimento dell'obbligo, imposto agli Stati membri dall'art. 5 del trattato, di facilitare per la Commissione l'adempimento dei suoi compiti.

RELAZIONE D'UDIENZA
presentata nella causa 240/86 *

I — Gli antefatti

Nei mesi di febbraio e marzo 1984, la Commissione veniva informata da operatori economici nonché da uno Stato membro dell'esistenza di talune difficoltà incontrate all'atto dell'importazione di cereali in Grecia.

Detta importazione era subordinata alla concessione da parte delle banche di un'autorizzazione di cambio; queste rilasciavano un attestato che doveva essere presentato all'atto dello sdoganamento delle merci. La decisione del ministro del commercio 21 febbraio 1984 n. E 6/963, ha reso più rigorosa la procedura su descritta, in quanto qualsiasi autorizzazione od attestato rilasciati da altre banche per la concessione di divise estere doveva ricevere l'approvazione della Banca di Grecia.

Poiché in molti casi la Banca di Grecia aveva rifiutato la concessione delle autorizzazioni di cambio, i provvedimenti di cui è causa avevano ritardato, ovvero annullato, talune importazioni di grano.

Non avendo ricevuto risposta a due telex (del 12 e del 15 marzo 1984), con cui chiedeva informazioni ed invitava la Repubblica ellenica ad adottare i provvedimenti necessari per eliminare gli ostacoli così creati, il 21 settembre 1984 la Commissione indirizzava al governo ellenico una lettera di intimazione [1]. Il governo ellenico rispondeva a detta lettera il 22 novembre 1984, sostenendo che i provvedimenti adottati erano necessari per far fronte ad evasioni valutarie, già accertate, e trovavano il loro fondamento negli artt. 67 e 68 del trattato CEE. Esse non ostacolavano le importazioni, poiché tutte le domande inoltrate erano state accettate.

Dopo aver consultato gli importatori ed i querelanti, con lettera 13 febbraio 1985 del direttore generale dell'agricoltura, la Commissione invitava le autorità greche a comunicare i testi normativi in causa e a fornire l'elenco delle domande di valuta relative ad operazioni d' importazione di cereali, presentate nel corso del 1° semestre del 1984. Si chiedevano inoltre talune precisazioni-

* Lingua processuale: il greco.

1 — Una lettera di intimazione riguardante tutte le importazioni era stata inviata il 14 maggio 1984.

sullo svolgimento della procedura (data di presentazione della domanda, data della decisione della Banca di Grecia, data dell'importazione), nonché informazioni sui ritardi ed i rifiuti in materia di concessione e di autorizzazioni di cambio. In risposta a tali richieste, il governo greco si limitava a comunicare l'elenco delle autorizzazioni all'importazione concesse.

Poiché sussistevano ostacoli alle importazioni e poiché essa contestava il fondamento giuridico invocato dalle autorità greche per i provvedimenti adottati, il 23 ottobre 1985 la Commissione indirizzava loro un nuovo telex, rimasto senza risposta. Il 25 novembre 1985, essa emetteva quindi un parere motivato al quale il governo greco era invitato a conformarsi entro un mese a partire dalla sua notifica.

Frattanto, nel corso del 1985, la Commissione veniva a conoscenza del fatto che l'autorizzazione di cambio per l'importazione di grano era subordinata, in taluni casi, a condizioni volte a garantire la riesportazione del prodotto trasformato con un maggiore valore aggiunto. Essa veniva altresì a conoscenza della decisione del ministro del commercio 25 luglio 1985, n. E 6/2931, che aveva revocato le autorizzazioni di cambio relative alle importazioni di grano, già rilasciate, ma non ancora utilizzate in tale data. Le sole eccezioni riguardavano le importazioni soggette alla condizione di riesportazione del prodotto trasformato, nonché i casi in cui erano state emesse lettere di credito non revocabili ed il cui periodo di validità non era ancora spirato.

Con telex 14 e 30 agosto 1985, gli uffici della Commissione chiedevano l'intervento delle autorità greche allo scopo d'impedire l'applicazione di detto decreto, ma non ricevevano risposta.

Poiché secondo la Commissione detti provvedimenti costituivano ostacoli supplementari all'importazione di cereali, con lettera d'intimazione del 25 novembre 1985 si apriva una nuova procedura ex art. 169 del trattato CEE. Non avendo ottenuto risposta, il 15 maggio 1986, la Commissione emetteva il parere motivato definitivo n. E (86)796.

II — Fase scritta del procedimento

Con atto depositato in cancelleria l'11 settembre 1986, la Commissione ricorreva dinanzi alla Corte, ex art. 169, comma 2, del trattato, contro gli inadempimenti imputati alla Repubblica ellenica.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte decideva di passare alla fase orale senza istruttoria preliminare. Tuttavia, essa ha posto al governo ellenico diversi quesiti e l'ha invitato a trasmetterle taluni documenti.

III — Conclusioni delle parti

La *Commissione* conclude che la Corte voglia:

1) dichiarare che, assoggettando l'importazione di cereali ad un'autorizzazione di cambio e la concessione di questa all'obbligo di riesportare la merce, revocando autorizzazioni già rilasciate ed omettendo di comunicare alla Commissione le informazioni e i testi normativi richiesti,

la Repubblica ellenica è venuta meno agli obblighi impostile dall'art. 30, dall'art. 106, n. 1 e dall'art. 5 del trattato CEE, nonché dal regolamento (CEE) del Consiglio n. 2727/75, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereli;

2) condannare la Repubblica ellenica alle spese.

La *Repubblica ellenica* conclude che la Corte voglia:

1) respingere il ricorso della Commissione;

2) condannare la Commissione alle spese.

IV — Mezzi ed argomenti delle parti

La *Commissione* considera che il sistema di autorizzazioni di cambio, comportante un duplice controllo e, all'occorrenza, la revoca di autorizzazioni già concesse, funziona di fatto come un regime di licenze d'importazione avente lo scopo di consentire il controllo del mercato dei cereali.

Le importazioni di grano sono state completamente liberalizzate fra gli Stati membri, come risulta dal regolamento (CEE) del Consiglio n. 2727/75 e dall'art. 65, n. 1, dell'atto di adesione. Di conseguenza, i provvedimenti di cui è causa, aventi l'effetto di ritardare o persino, in taluni casi, di impedire la concessione della valuta necessaria, sono incompatibili con l'art. 106, n. 1, del trattato CEE, poiché fra gli Stati membri opera la libera circolazione di dette merci (vedasi in tal senso, sentenza della Corte 9 giugno 1982, Orlandi, cause riunite 206, 207, 209, 210/80, Racc. 1982, pag. 2147, e, Commissione/Italia, 95/81, Racc. 1982, pag. 2187).

La Commissione riconosce che gli Stati membri sono legittimati ad esercitare un controllo sull'evasione di capitali, ma tali controlli non possono essere sistematici. Essi debbono limitarsi ai casi in cui sussistano seri dubbi sulla reale esistenza di uno scambio o sul livello dei prezzi praticati. Peraltro, il governo greco non aveva fornito alcuna precisazione né alcun elemento probatorio al riguardo di fughe di capitali che si pretendeva aver constatato, nel settore di cui trattasi, all'inizio del 1984.

Le disposizioni di cui è causa contravvengono all'art. 30 del trattato CEE, parte integrante della disciplina sull'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali. Infatti, il duplice controllo, l'obbligo di presentare l'attestato e la garanzia bancaria per poter procedere allo sdoganamento, nonché la possibilità di revoca delle autorizzazioni concesse, modificano il carattere della procedura in causa che, da sistema di controllo dei cambi, si trasforma in rigoroso regime di licenze di importazioni, volto ad assicurare il totale controllo del mercato greco dei cereali, fino al punto di compartimentare detto mercato per taluni periodi di tempo.

Qualunque sia il quantitativo di grano importato in rapporto al consumo interno, di per sé esso non può provare l'assenza di ostacoli agli scambi. Infatti, il volume delle importazioni, calcolato a posteriori, non riflette affatto le eventuali scelte degli importatori e niente indica che il livello del consumo interno non sia stato determinato proprio dagli ostacoli o dalle restrizioni imposte alle importazioni. Nulla vieta di supporre che, in assenza dei constatati ostacoli agli

scambi di cereali, le importazioni di tali merci sarebbero state di gran lunga superiori e che il consumo sarebbe quindi cresciuto notevolmente. Trattasi di effetti potenziali che, secondo la giurisprudenza della Corte inaugurata dalla sentenza Dassonville, bastano a caratterizzare le misure di cui è causa come misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative.

Secondo la Commissione, le statistiche presentate dal governo ellenico, senza riferimento al livello della produzione interna in relazione ai reali bisogni del paese, restano prive di contenuto, specialmente per prodotti che — almeno per certi usi — non possono essere sostituiti da altri prodotti similari od analoghi.

I dati Eurostat mostrano che la produzione di grano in Grecia, negli anni 1985 e 1986 è stata eccezionalmente debole. Ciò può spiegare il livello più elevato delle importazioni di grano durante detto periodo, nonché il fatto che le autorità greche evitino di produrre le statistiche relative al 1984, benché il ricorso della Commissione riguardi anche detto periodo.

Tabella I: Importazioni di grano in Grecia (tutti i luoghi di provenienza)

(tonnellate)

	Tenero	Duro	Totale
1985			
Marzo	7 486		7 486
Aprile	44 033		44 033
Maggio	51 819		51 819
Giugno	23 250		23 250
Luglio	36 102		36 102
Agosto	28 939		28 939
Sett.	46 371		46 371
Ott.	7 831		7 831
Nov.	44 429		44 429
Dic.	44 027		44 027
1986			
Gen.	81 824		81 824
Feb.	59 039	2 868	61 907
Marzo	50 025	8 872	58 897
Aprile	46 170	3 136	49 306
			Totale 586 221

Tabella II: Totale delle importazioni in Grecia

(in tonnellate)

	Grano tenero	Grano duro
1980	0	0
1981	0	0
1982	28 233	1 112
1983	2 690	0
1984	28 485	0
1985	390 052	1 006

Tabella III: Totale delle esportazioni greche

(in tonnellate)

	Grano tenero	Grano duro
1980	0	0
1981	48 938	32 662
1982	129 163	248 537
1983	146 310	514 062
1984	406 473	548 860
1985	59 755	285 026

Tabella IV: Produzione greca

(in tonnellate)

	Grano tenero	Grano duro
1982	2 236 000	747 000
1983	1 477 000	567 000
984	1 734 000	904 000
1985	1 146 000	645 000
1986	1 100 000	900 000

Era di per sé in contrasto con gli artt. 30 e 106, n. 1, del trattato CEE, anche la concessione dell'autorizzazione di cambio da parte della Banca d Grecia, subordinata in taluni casi alla condizione che il prodotto, debitamente trasformato, sia riesportato entro sei mesi con un valore aggiunto del 30% in valuta straniera, ed il rispetto della quale è assicurato da una garanzia personale del 100% del valore caf della merce importata. Per quel che concerne il primo di detti articoli, l'obbligo di riesportare è incompatibile

col principio di un mercato aperto che costituisce uno dei fondamenti dell'organizzazione comune dei mercati (sentenza 29 novembre 1978, Pigs Marketings Board, 83/78, Racc. 1978, pag. 2347).

Era altresì in contrasto con gli artt. 30 e 106, n. 1, del trattato CEE, la revoca delle autorizzazioni con decisione del ministro del commercio n. E 6/2931. Detto provvedimento aveva costretto gli operatori che intendevano importare grano a presentare nuove domande. Ne conseguiva che durante un periodo indeterminato, a partire dalla fine di luglio 1985, le importazioni di grano in Grecia erano state bloccate. Questo divieto di importazione non poteva essere giustificato dalla necessità di conoscere le intenzioni degli operatori titolari di autorizzazioni non utilizzate, se non altro perché il regime di dette autorizzazioni era di per sé contrario al diritto comunitario.

La Commissione considera inoltre che il governo ellenico è venuto meno agli obblighi impostigli dall'art. 5 del trattato CEE, non dando risposta ai telex indirizzatigli ed omettendo poi di comunicare i testi normativi richiesti e di fornire precise informazioni sulle autorizzazioni di cambio concesse e sulle importazioni di cereali effettuata nel corso del primo trimestre del 1984.

La *Repubblica ellenica* sostiene che i provvedimenti adottati sono compatibili con il diritto comunitario. Il rilascio di autorizzazioni di cambio costituisce una procedura sommaria il cui scopo è di accertare l'effettiva consistenza degli scambi commerciali nel settore del grano. La procedura centralizzata istituita nel 1984 (concessione delle autorizzazioni da parte della Banca di Grecia) si era resa necessaria per far fronte all'evasione valutaria. All'inizio di quell'anno, si era infatti constatato che la concessione di autorizzazioni di cambio per le importazioni di cereali non sempre corrispondeva ad effettive importazioni. Detta procedura non ha provocato la creazione di ostacoli all'importazione di grano, come provano le statistiche: (dati, in tonnellate, provenienti dal Ministero del commercio e dalla Banca di Grecia)

1985

marzo	95 900
aprile	37 470
maggio	48 000
giugno	30 000
luglio	6 000
agosto	6 000
settembre	81 500
ottobre	147 394
novembre	145 340
dicembre	94 660

1986

gennaio	79 800
febbraio	53 615
marzo	7 628
aprile	18 960

I dati della tabella dimostrano che, in un anno, le importazioni di grano si sono portate a t. 852 267, vale a dire circa la metà del fabbisogno annuo della Grecia, che ammonta a t. 1 700 000.

Il grano è un prodotto base dell'alimentazione della popolazione greca e, poiché il consumo interno è molto elevato, qualsiasi margine di ulteriore incremento è molto limitato. È quindi impossibile che i provvedimenti adottati possano influenzare le abitudini del consumatore.

Ad ogni modo, la Repubblica ellenica afferma che, contrariamente a quanto sostenuto dalla Commissione, il controllo in questione non è mai stato effettuato a un duplice livello.

Detto controllo era stato effettuato o dalle banche competenti o dalla Banca di Grecia.

Secondo la Repubblica ellenica, la decisione del ministro del commercio n. E 6/2931 che ha revocato le autorizzazioni di importazioni di cereali non ancora effettuate, salvo i casi in cui l'importatore beneficiasse di crediti garantiti irrevocabili e non arrivati a scadenza (e non di lettere di credito valide come erroneamente indicava il parere motivato), costituiva un provvedimento indispensabile per assicurare la parità di trattamento degli importatori per un periodo determinato. I dati di cui sopra dimostravano che non rispondeva al vero che, come sosteneva la Commissione, per un periodo indeterminato, nessuna importazione aveva potuto essere effettuata.

Per quel che concerne la riesportazione del prodotto trasformato, essa non era una condizione per la concessione della valuta necessaria. In questi casi, l'importazione restava soggetta alla precedente procedura (autorizzazioni concesse dalle banche commerciali).

Infine, la Repubblica ellenica sostiene che cio' che la Commissione considera come una mancanza di collaborazione deriva dal fatto che era praticamente impossibile fornire l'insieme dei dati relativi agli scambi di cereali, depositati presso le 3 000 filiali delle banche competenti, per cui le autorità greche non erano in grado di raccogliere tutti i dati entro un breve termine. Tuttavia, dal marzo 1985, erano disponibili tutte le informazioni relative alle importazioni (data, domanda dell'interessato, numero di autorizzazioni, titolare, quantitativo, valore). Dette informazioni coprivano tuttavia solo il periodo fino all'aprile 1986, poiché a partire da tale data le procedure d'importazione erano state di nuovo affidate alle banche competenti con decisione ministeriale n. E 6/4492.

V — Risposte ai quesiti della Corte

Nel comunicare il testo delle decisioni ministeriali richieste dalla Corte, il governo ellenico ha risposto come segue ai quesiti postigli:

a) I dati relativi alle autorizzazioni d'importazione non sono stati comunicati alla Commissione per quanto riguarda il periodo fra il febbraio 1984 ed il febbraio 1985, poiché la Banca di Grecia non ha registrato analiticamente le autorizzazioni concesse in detto periodo;

b) il governo della Repubblica ellenica ha già spiegato, in sede di controreplica, (pag. 2, punto 2) che lo scarto esistente fra i dati da esso stesso comunicati nel controricorso e quelli dell'Eurostat è dovuto al fatto che i primi riguardano autorizzazioni rilasciate a seguito di domande di concessione, mentre i secondi riguardano gli sdoganamenti effettuati.

J. C. Moitinho de Almeida
giudice relatore