CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE G. FEDERICO MANCINI

presentate il 24 maggio 1988

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. Con ricorso iscritto a ruolo il 20 luglio 1987, la Commissione delle Comunità europee vi chiede di constatare che la Repubblica ellenica si è resa inadempiente ad obblighi impostile dal trattato di Roma. Essa non avrebbe infatti adottato in termini le misure interne necessarie ad eseguire la decisione della Commissione 24 aprile 1985, n. 85/276, relativa all'assicurazione in Grecia dei beni pubblici e dei crediti concessi dalle banche pubbliche greche (GU L 152, pag. 25).

I fatti. L'articolo 13 della legge 28-31 maggio 1982, n. 1256/82, con cui vennero modificati gli articoli 31, paragrafo 1 e 54, paragrafo 1 della legge 13-17 gennaio 1970, n. 400/1970, dispone che:

a) tutti i beni pubblici, inclusi quelli delle imprese pubbliche greche, sono assicurabili solo da compagnie del settore pubblico;

b) le banche pubbliche devono raccomandare per iscritto ai loro clienti di assicurarsi presso compagnie dipendenti e controllate dal settore bancario pubblico.

Persuasa che tale norma è in conflitto con l'articolo 90, paragrafo 1, letto alla luce degli articoli 52, 53, 5, secondo comma e 3, lettera f), del trattato, la Commissione notificò il 30 maggio 1985 al governo di Atene la decisione n. 85/276, ingiungendogli di comunicare entro due mesi le misure emanate per far cessare la detta incompatibilità. Con nota 30 settembre 1985, il termine venne prorogato al 18 ottobre, ma fu solo il 29 successivo che la Grecia rispose all'istituzione assicurando un rapido varo delle modifiche richieste. Poiché, peraltro, tale promessa non fu seguìta da alcun atto, la Commissione iniziò l'8 aprile 1986 la procedura d'infrazione inviando alla Repubblica ellenica la rituale lettera di messa in mora e, qualche settimana più tardi (26 maggio), un richiamo.

L'11 luglio 1986 la Grecia confermò che la norma controversa sarebbe stata modificata e che il relativo progetto di legge sarebbe stato presentato al Parlamento in tempi brevi. Quest'impegno fu ribadito sia nell'incontro a livello ministeriale svoltosi in Atene i successivi 28 e 29 luglio, sia nella lettera del 4 novembre 1986 con cui la Grecia rispose ad un nuovo richiamo inviatole il 13 ottobre dalla Commissione. L'Esecutivo prese atto di tali assicurazioni (1° dicembre) e si dichiarò disposto a sospendere la procedura d'infrazione se il governo ellenico avesse indirizzato « aux instances concernées » una circolare che « enjoindrait aux banques publiques et aux compagnies d'assurance de se conformer immédiatement aux dispositions (...) modifiant la loi n. 1256/82 dans l'attente de l'approbation formelle du texte par le Parlement ».

Nessuna circolare, tuttavia, venne emanata. Il 17 febbraio 1987, pertanto, la Commissione emise il prescritto parere motivato, in-

vitando la Grecia ad adottare le misure richieste entro due mesi dalla sua notifica. Il governo di Atene non rispose e la Commissione promosse il ricorso su cui siete chiamati a decidere.

2. La difesa dello Stato convenuto si fonda su due argomenti:

a) il carattere non vincolante, e

b) l'illegittimità della decisione n. 85/276.

Sotto il profilo *sub* a), la Grecia afferma, da un canto, che la Commissione ha per la prima volta fatto ricorso all'articolo 90, paragrafo 3 del trattato come base giuridica di una decisione e, d'altro canto, che la natura di quest'atto non è pacifica: un'autorevole dottrina si è infatti spinta fino a ravvisarvi un parere, se pure dotato di notevole « peso morale » (Pappalardo, Régime de l'article 90 du traité CEE: « Les aspects juridiques » in *L'entreprise publique et la concurrence: les articles 90 e 37 du traité CEE et leurs relations avec la concurrence,* Semaine de Bruges 1968, Bruges 1969, pag. 81). Il fatto che esso non sia stato impugnato non implica dunque alcun riconoscimento della sua validità e non ne vieta la contestabilità nella nostra sede. Una soluzione diversa priverebbe gli Stati membri della tutela che l'articolo 169 garantisce loro sul piano precontenzioso e giurisdizionale in misura più ampia di quanto faccia la procedura « sommaria » risultante dal combinato disposto degli articoli 90 e 173.

Sotto il secondo profilo, il governo ellenico sostiene che l'accusa d'incompatibilità rivolta all'articolo 13 della legge n. 1256/82 non si fonda su un'analisi realistica ed obiettiva del mercato nazionale delle assicurazioni: in particolare, la Commissione non avrebbe provato che la norma ostacola il commercio intracomunitario, il libero giuoco della concorrenza o lo stabilimento in Grecia delle compagnie assicuratrici di altri Stati membri ed è pertanto contraria agli articoli 3, lettera f), 5, secondo comma, 52 e 53 del trattato. La misura adottata sembra infine disconoscere il principio di proporzionalità.

3. A mio avviso, gli argomenti così riassunti sono da respingere. Osservo in primo luogo che la legittimità della decisione 85/276/CEE non è contestabile in questa sede. Per dimostrarlo, tuttavia, pronunciarsi sulla ricevibilità dell'eccezione *ex* articolo 184 nel quadro di una procedura d'inadempimento è superfluo (per un quadro esauriente della dottrina e della giurisprudenza sul punto vedasi comunque Kovar: « Contentieux de la légalité: l'exception d'illégalité », in *Jurisclasseur de droit international,* 1981, fascicolo 161-C, terza parte, paragrafi 19-25). Basta infatti rilevare che, secondo la vostra giurisprudenza, quell'eccezione non può essere invocata rispetto alle decisioni individuali salvo che nell'ipotesi limite del loro contrasto con un principio costituzionale (pronunce 10 dicembre 1969, cause riunite 6 e 11/69, Commissione/Francia, Racc. 1969, pag. 523; 12 luglio 1973, causa 70/72, Commissione/Repubblica federale di Germania, Racc. 1973, pag. 813; 12 ottobre 1978, causa 156/77, Commissione/Belgio, Racc. 1978, pag. 1881, e le conclusioni degli avvocati generali Roemer e Mayras nei primi due procedimenti).

Ciò premesso, rilevo, per usare le parole della sentenza in cause 6 e 11/69, che la decisione n. 85/276 non è « priva di fondamento giuridico sotto il profilo comuni-

tario » punto 13 della motivazione); ai sensi dell'articolo 90, paragrafo 3, infatti, « la Commissione vigila sull'applicazione delle disposizioni (...) [in tema di imprese pubbliche] rivolgendo (...) agli Stati membri, opportune direttive o *decisioni* » (il corsivo è mio). Naturalmente, il provvedimento avrebbe potuto essere impugnato nel termine previsto dall'articolo 173. Sappiamo peraltro che la Grecia lasciò decorrere questo periodo senza agire; e non è pensabile che alla sua inerzia del 1985 essa possa porre rimedio due anni dopo. La ragione è evidente. Il detto termine mira ad evitare che gli atti comunitari siano rimessi in discussione *ad infinitum*: è dunque un'applicazione del primo e più importante principio — quello della certezza giuridica — a cui si ispiri il sistema dei mezzi di ricorso istituito dal trattato (vedasi, con riferimento alle decisioni di cui all'articolo 93, n. 2, primo comma, la sentenza 12 ottobre 1978, citata, punto 24 della motivazione).

4. Giunto a questo risultato, esaminerò i rilievi che il governo greco muove alla decisione solo per completezza.

Che nell'applicazione dell'articolo 90 essa non abbia precedenti [e — aggiungerò — conosca una sola replica: la decisione 22 giugno 1987, relativa alle riduzioni delle tariffe dei trasporti aerei e marittimi riservate ai residenti spagnoli delle isole Canarie e Baleari (GU L 194, pag. 28)] è esatto, ma anche del tutto irrilevante sotto l'aspetto giuridico. Sicuramente erroneo, invece, è contestare la sua riducibilità al modello dell'articolo 189 e perciò la sua configurabilità a stregua di atto pienamente vincolante per il destinatario. Privo di pertinenza, in particolare, è il richiamo che la Grecia fa all'opinione del professor Pappalardo. Nello scritto citato, infatti, questo giurista affermò che il potere conferito alla Commissione non va esagerato perché « si l'État en cause ne se conforme pas à (...) la décision, il ne reste que le recours à l'article 169 ». Il paragone, peraltro non felicissimo, che egli fece tra l'atto previsto dall'articolo 90, paragrafo 3, e il parere dev'essere letto in tale chiave.

Inconsistenti sono poi le censure che lo Stato convenuto rivolge alla motivazione del provvedimento per dimostrare l'illegittimità di quest'ultimo. La Commissione ha esaminato in modo approfondito tutti gli ostacoli che la norma controversa frappone sia alla concorrenza degli assicuratori privati e in particolare delle agenzie, delle succursali e delle filiali appartenenti a compagnie di altri Stati membri, sia al diritto di stabilimento. L'articolo 13 della legge n. 1256/82 impedisce in pratica a queste imprese di assicurare i beni pubblici, per i quali vengono pagati premi il cui importo è pari ad un quarto del mercato assicurativo nazionale.

Dirò infine che la nostra decisione è lungi dal violare il principio di proporzionalità. Essa è piuttosto uno degli strumenti che il trattato offre alla Commissione perché eserciti il potere-dovere di vigilare sulle norme statali in tema di imprese pubbliche.

5. Alla luce di queste considerazioni, vi propongo di dichiarare che, non avendo adottato in termini le misure necessarie ad eseguire la decisione 85/276/CEE della Commissione, del 24 aprile 1985, relativa all'assicurazione in Grecia dei beni pubblici e dei crediti concessi dalle banche pubbliche greche, la Repubblica ellenica si è resa inadempiente ad obblighi impostile dal trattato CEE.

Vi suggerisco inoltre di decidere sulle spese applicando il criterio della soccombenza.