

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE

GIUSEPPE TESAURO

presentate il 30 giugno 1989 *

*Signor Presidente,
Signori Giudici,*

turati sulla somma sopra indicata dal 20 luglio 1986 sino al giorno del suo pagamento,

1. Per la seconda volta la Corte di giustizia è chiamata a pronunciarsi in una causa che si svolge in contumacia della parte convenuta¹. La Repubblica ellenica non ha infatti presentato nel termine prescritto il suo controricorso. Di conseguenza, con domanda in data 9 giugno 1988 e ai sensi dell'art. 94, § 1, del regolamento di procedura, la Commissione, ricorrente, ha chiesto l'accoglimento delle sue conclusioni, secondo cui:

— avendo omesso l'accertamento — ai sensi degli artt. 1, 9 e 10 del regolamento (CEE, Euratom, CECA) n. 2891/77² e del regolamento (CEE) n. 2727/75³ — delle risorse proprie e, in particolare, dei prelievi agricoli dovuti su alcuni lotti di mais importati da un paese terzo, complessivamente ammontanti a 447 053 406 DR, nonché avendo omesso di mettere tale somma a disposizione della Commissione a decorrere dal 20 luglio 1986,

— avendo omesso di versare ai sensi dell'art. 11 del regolamento (CEE, Euratom, CECA) n. 2891/77 gli interessi ma-

— avendo omesso il recupero « a posteriori » della predetta somma, ai sensi degli artt. 1 e 2 del regolamento (CEE) n. 1697/79⁴,

— avendo omesso l'avvio, ai sensi dell'art. 5 del trattato CEE, di adeguate procedure amministrative e giudiziarie nei confronti degli autori della frode e dei relativi complici,

— avendo omesso l'effettuazione, ai sensi degli artt. 1 e 18 del regolamento (CEE, Euratom, CECA) n. 2891/77, di adeguate verifiche e controlli nonché degli accertamenti supplementari richiesti dalla Commissione,

la Repubblica ellenica è venuta meno agli obblighi ad essa imposti dal trattato CEE.

2. *Il quadro normativo.* L'art. 13, § 1, del regolamento (CEE) n. 2727/75, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali, prevede che al momento dell'importazione venga riscosso un prelievo uguale, per ciascun prodotto, al prezzo d'entrata diminuito del prezzo cif.

* Lingua originale: l'italiano.

1 — Del pari emessa in contumacia è la sentenza 23 marzo 1988, Morabito, causa 105/87, Racc. pag. 1707.

2 — GU L 336, pag. 1.

3 — GU L 281, pag. 1.

4 — GU L 197, pag. 1.

Ai sensi degli artt. 1, 9 e 10 del regolamento (CEE, Euratom, CECA) n. 2891/77, gli Stati membri sono tenuti ad accertare e mettere a disposizione della Commissione le risorse proprie delle Comunità, tra cui sono compresi i prelievi agricoli, entro il giorno 20 del secondo mese successivo a quello durante il quale il diritto è stato accertato.

L'art. 11 dello stesso regolamento fissa il tasso degli interessi imputabili in caso di ritardo nell'accreditamento delle risorse proprie.

Ai sensi del successivo art. 18 gli Stati membri procedono alle verifiche ed alle indagini relative all'accertamento e alla messa a disposizione delle risorse proprie; procedono ai controlli supplementari richiesti dalla Commissione; associano quest'ultima, a sua richiesta, ai controlli effettuati e prendono tutte le misure atte a facilitare lo svolgimento dei controlli stessi.

L'art. 2 del regolamento (CEE) n. 1697/79 impone infine alle autorità competenti il recupero dei dazi non riscossi qualora esse accertino che i dazi all'importazione o all'esportazione legalmente dovuti non sono stati richiesti in tutto o in parte al debitore.

Il sistema così istituito è inteso a garantire il tempestivo, corretto ed effettivo accertamento ed accreditamento delle risorse proprie delle Comunità.

3. I fatti che sono all'origine del presente ricorso nonché lo svolgimento della fase pre-

contenziosa sono descritti nel rapporto d'udienza al quale mi permetto di rinviare. Richiamerò nel prosieguo tali elementi nella misura necessaria allo svolgimento delle mie argomentazioni.

4. La ricevibilità dell'atto introduttivo e il regolare adempimento delle formalità procedurali, che la Corte è tenuta a verificare ai sensi dell'art. 94, § 2, del regolamento di procedura, non sollevano a mio avviso alcun problema. Occorre quindi volgersi all'esame della fondatezza delle conclusioni avanzate dalla ricorrente.

5. Con il primo mezzo di ricorso la Commissione lamenta, sulla base di dati raccolti nel corso di un'inchiesta effettuata in loco nell'agosto 1986 e di successive indagini, che la Repubblica ellenica avrebbe omesso di accertare e di mettere a disposizione della Commissione i prelievi agricoli dovuti su due carichi di mais di origine jugoslava importati in Grecia e successivamente esportati verso il Belgio come merce di origine greca.

I documenti ufficiali relativi al primo dei due carichi in contestazione, trasportato dalla nave *Alfonsina*, attestano che la nave, dopo aver imbarcato circa 9 000 tonnellate di mais nel porto greco di Kavala tra il 30 aprile e il 7 maggio, sarebbe ripartita per Salonicco onde espletarvi tra l'8 ed il 9 maggio le necessarie formalità doganali per poi dirigersi verso il Belgio.

La Commissione è giunta invece alla conclusione che l'*Alfonsina* ha imbarcato del mais a Koper, in Jugoslavia, tra il 25 aprile e il

3 maggio, per poi recarsi a Salonicco tra l'8 e il 9 maggio — senza peraltro fare alcuno scalo a Kavala — al semplice fine di « trasformare » i documenti « jugoslavi » in documenti « greci » con una sorta di operazione magica, priva forse di contenuti spettacolari ma non certamente di vantaggi economici.

La tesi della frode, alla cui realizzazione avrebbero partecipato funzionari greci, si basa in particolare sul rifiuto delle autorità elleniche di autorizzare alcuni controlli che avrebbero facilmente consentito di dimostrare la veridicità di quanto attestato dalle autorità stesse; sulla verifica di documenti e informazioni fornite « in tempore non suspecto »; sull'analisi di dati provenienti da organismi internazionali indipendenti quali i Lloyd's e l'International Maritime Bureau; sull'accertamento dell'avvenuta falsificazione di taluni documenti recanti il timbro dell'*Alfonsina* e la firma del suo capitano; infine sulle dichiarazioni rilasciate dal capitano della nave al momento del suo arrivo a Salonicco.

6. Il luogo e la data del secondo carico, relativo a 11 000 tonnellate di mais ed effettuato dalla nave *Flamingo*, non sono invece contestati. La Commissione ritiene tuttavia che in tale caso, diversamente da quanto attestato dalle autorità elleniche, il mais sia stato trasportato dalla Jugoslavia per ferrovia fino al porto di Salonicco, per essere poi imbarcato come mais greco senza che si fosse provveduto alla riscossione del prelievo.

Anche riguardo alle operazioni relative a tale carico la Commissione lamenta il rifiuto delle autorità elleniche di autorizzare una

serie di controlli, tra cui quello del registro del silo di mais del porto di Salonicco e della documentazione relativa ai movimenti ferroviari avvenuti nel corso della settimana in cui si era proceduto al carico della nave.

Il rifiuto opposto allo svolgimento dei controlli richiesti, unito ad altri elementi quali l'annotazione riportata nel giornale di bordo del *Flamingo*, secondo cui la presenza di insetti nei vagoni del treno avrebbe per ben due volte causato l'interruzione delle operazioni di carico, hanno indotto la Commissione a ritenere che il mais imbarcato provenisse in realtà dalla Jugoslavia.

7. L'esame degli elementi sottoposti alla Corte, che ho testé ricordato per sommi capi e che sono diffusamente esposti nel rapporto redatto dalla commissione d'inchiesta allegato al ricorso, nonché la valutazione del comportamento tenuto dalle autorità elleniche nel corso dell'inchiesta, in particolare il diniego opposto alle richieste di verifica di documenti che avrebbero potuto ancor meglio chiarire la dinamica dei fatti in contestazione, mi fanno ritenere che la Commissione abbia assolto nel caso di specie l'obbligo che le incombe in un procedimento ex art. 169 del trattato di fornire la prova del preteso inadempimento⁵.

I dati raccolti, numerosi, univoci e frutto di un'accurata indagine, sono tali da far ritenere che in entrambi i casi il mais esportato dalla Grecia verso il Belgio come prodotto

5 — Vedasi, da ultimo, sentenza 25 aprile 1989, Commissione/Italia, causa 141/87, Racc. 1989, pag. 943, punto 15 della motivazione.

di origine greca fosse in realtà di origine jugoslava.

In tali circostanze, senza con questo postulare un'inversione dell'onere della prova e conformemente alla giurisprudenza della Corte⁶, incombeva alla Repubblica ellenica contestare in maniera sostanziale e dettagliata i dati presentati e le conseguenze che ne derivano.

8. Le autorità elleniche si sono invece limitate ad eccepire in maniera alquanto generica, nel corso della fase precontenziosa, che la questione era oggetto di un'istruttoria giudiziaria e che appariva pertanto opportuno attendere l'esito del procedimento giudiziario stesso prima di avviare le misure proposte dalla Commissione.

Tale risposta non può essere considerata soddisfacente. È vero che i regolamenti comunitari non fanno menzione di una relazione fra i poteri di controllo relativi all'accertamento delle risorse proprie, da un lato, e le garanzie disposte dalle legislazioni nazionali per il corretto svolgimento dei procedimenti penali, dall'altro⁷.

Ed è pur vero che gli Stati membri restano competenti per le azioni giudiziarie e le iniziative volte al recupero delle risorse proprie nei confronti dei singoli⁸.

Tuttavia, la semplice pendenza di un procedimento giudiziario, che peraltro nel caso di specie non sembra essere stato attivato dalle autorità elleniche bensì da una ditta concorrente della società incriminata e che sembra riguardare uno solo dei due carichi, non esime di per sé le autorità di uno Stato membro in cui è avvenuta una frode in un traffico di merci assoggettate ai prelievi agricoli dal dovere di accertare e mettere a disposizione della Commissione nella loro integralità tutte le risorse proprie, ivi comprese le somme eventualmente non riscosse.

Le due azioni possono infatti perseguire fini ed avere effetti parzialmente diversi, l'una di garantire alle Comunità la tempestiva disponibilità delle risorse proprie e l'altra di perseguire i responsabili dell'azione fraudolenta.

Non risulta d'altra parte che le autorità elleniche abbiano adottato misure adeguate al fine di accertare i prelievi fraudolentemente evasi o che sia stato loro opposto dall'autorità giudiziaria un eventuale segreto istruttorio, come avvenuto nella causa 267/78 in precedenza citata, o ancora in quale misura il procedimento pendente in Grecia sia connesso con l'accertamento delle operazioni in causa ed impedisca l'accertamento delle risorse proprie apparentemente dovute.

9. Mi sia consentito peraltro di rilevare che, soprattutto in un campo così delicato quale quello dell'accertamento delle risorse proprie e della lotta contro le frodi ai danni del bilancio comunitario, l'obbligo di collaborazione di cui all'art. 5 del trattato — articolo

6 — Vedasi sentenza 22 settembre 1988, Commissione/Grecia, causa 272/86, Racc. 1988, pag. 4875, punto 21 della motivazione.

7 — Vedasi sentenza 10 gennaio 1980, Commissione/Italia, causa 267/78, Racc. pag. 31, punto 20 della motivazione.

8 — Vedasi sentenza 5 maggio 1977, Pretore di Cento/Ignoto, causa 110/76, Racc. pag. 851, punto 6 della motivazione.

che, come giustamente rilevato dalla Commissione nel suo ricorso, costituisce in qualche modo lo sfondo e la base del procedimento che ci occupa — tale obbligo, dicevo, si impone agli Stati membri con particolare forza e ciò al fine di permettere alle Comunità di disporre delle risorse proprie nelle migliori condizioni.

Allo Stato membro incombe in tale settore un vero e proprio dovere di iniziativa, che non sembra nella fattispecie essere stato assolto dalle autorità elleniche. Esse si sono infatti limitate a trincerarsi dietro un generico richiamo ad un procedimento penale in corso senza mai entrare nel merito dei fatti contestati.

La prima censura risulta pertanto fondata così come corretto appare il calcolo, effettuato dalla Commissione, della somma fraudolenta evasa.

10. Con il secondo mezzo di ricorso la Commissione chiede alla Corte di censurare il mancato versamento degli interessi maturati sulla somma dovuta dal 20 luglio 1986 sino al giorno del suo pagamento.

Ai sensi dell'art. 11 del regolamento (CEE, Euratom, CECA) n. 2891/77:

« Ogni ritardo nelle iscrizioni sul conto (...) dà luogo al pagamento, da parte dello Stato membro in questione, di un interesse (...) ».

Risulta al riguardo dalla giurisprudenza della Corte che:

« Gli interessi di mora di cui all'art. 11 del regolamento sono dovuti per "ogni ritardo" e sono esigibili qualunque sia la ragione per cui l'iscrizione sul conto della Commissione è stata effettuata con ritardo »⁹.

Né sarebbe comunque giustificato ammettere che il governo della Repubblica ellenica possa avvalersi di un suo comportamento omissivo nell'accertare le risorse proprie al fine di sottrarsi al dovere di versare gli interessi previsti in caso di ritardo.

11. Ugualmente fondata appare la censura relativa al mancato recupero « a posteriori » dei prelievi non riscossi, previsto dall'art. 2 del regolamento (CEE) n. 1697/79.

La facoltà di non procedere alla riscossione « a posteriori » di tali dazi, prevista dall'art. 5, § 2, del regolamento citato, presuppone infatti l'errore delle autorità competenti e la buona fede del debitore nonché la sua osservanza di tutte le disposizioni previste per la dichiarazione in dogana dalla regolamentazione vigente; elementi che sembrano mancare nel caso di specie.

12. Il quarto mezzo di ricorso è basato sull'art. 5 del trattato. Con tale mezzo la

⁹ — Vedasi sentenza 22 febbraio 1989, Commissione/Italia, causa 54/87, Racc. pag. 385, punto 12 della motivazione; sentenza 18 dicembre 1986, Commissione/Regno Unito, causa 93/85, Racc. pag. 4011, punto 37 della motivazione, e sentenza 20 marzo 1986, Commissione/Germania, causa 303/84, Racc. pag. 1171, punto 17 della motivazione.

Commissione contesta alle autorità elleniche il fatto di non avere avviato adeguate procedure amministrative e giudiziarie nei confronti degli autori della frode e degli eventuali relativi complici.

Anche tale censura appare fondata. L'obbligo, che l'art. 5 del trattato impone agli Stati membri, di adottare tutte le misure di carattere generale e particolare atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dal trattato ovvero determinati dagli atti delle istituzioni delle Comunità implica infatti il dovere di perseguire e di sanzionare in maniera adeguata gli autori di violazioni del diritto comunitario in maniera tale da evitare che ne sia pregiudicata l'efficacia.

Le generiche indicazioni fornite dalle autorità elleniche nel corso della fase precontenziosa, a fronte di precise richieste in tal senso da parte della Commissione, non forniscono elementi sufficienti e tali da far ritenere che il governo ellenico abbia assolto in maniera soddisfacente tale obbligo.

Al contrario, non si può non constatare che, a circa tre anni di distanza dallo svolgimento dei fatti, nulla è dato sapere sulle ini-

ziative intraprese dalle autorità competenti e sulle misure adottate, non potendosi ritenere adeguata a tal fine la laconica risposta fornita dalle autorità elleniche al parere motivato inviato dalla Commissione, risposta peraltro tardiva, in cui ci si limita a comunicare che la documentazione rilevante e il rapporto inviato dalla Commissione sono stati trasmessi all'autorità giudiziaria.

13. Del pari vaghe e lacunose sono state le risposte fornite dalle autorità elleniche sulle verifiche ed indagini effettuate e sui controlli supplementari richiesti dalla Commissione fin dal gennaio 1987. Anche in tal caso infatti, malgrado le reiterate richieste della Commissione, non risulta che sia stata fornita alcuna informazione precisa sullo svolgimento e sui risultati di eventuali indagini.

Deve quindi ritenersi che il governo della Repubblica ellenica ha ommesso di effettuare adeguate verifiche e controlli nonché gli accertamenti supplementari richiesti dalla Commissione ai sensi dell'art. 18 del regolamento (CEE, Euratom, CECA) n. 2891/77.

14. Alla luce delle considerazioni che precedono concludo proponendo alla Corte di:

1) dichiarare che la Repubblica ellenica,

— avendo ommesso l'accertamento — ai sensi degli artt. 1, 9 e 10 del regolamento (CEE, Euratom, CECA) n. 2891/77 e del regolamento (CEE)

n. 2727/75 — delle risorse proprie e, in particolare, dei prelievi agricoli dovuti su alcuni lotti di mais importati da un paese terzo, complessivamente ammontanti a 447 053 406 DR, nonché avendo omesso di mettere tale somma a disposizione della Commissione a decorrere dal 20 luglio 1986,

- avendo omesso di versare ai sensi dell'art. 11 del regolamento (CEE, Euratom, CECA) n. 2891/77 gli interessi maturati sulla somma sopra indicata dal 20 luglio 1986 sino al giorno del suo pagamento,
- avendo omesso il recupero « a posteriori » della predetta somma, ai sensi degli artt. 1 e 2 del regolamento (CEE) n. 1697/79,
- avendo omesso l'avvio, ai sensi dell'art. 5 del trattato CEE, di adeguate procedure amministrative e giudiziarie nei confronti degli autori della frode e dei relativi complici,
- avendo omesso l'effettuazione, ai sensi degli artt. 1 e 18 del regolamento (CEE, Euratom, CECA) n. 2891/77, di adeguate verifiche e controlli nonché degli accertamenti supplementari richiesti dalla Commissione,

è venuta meno agli obblighi che le incombono in virtù del trattato CEE;

2) condannare la Repubblica ellenica alle spese.