CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE WALTER VAN GERVEN

presentate il 19 gennaio 1994 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. Al pari della causa Kydep contro il Consiglio e la Commissione [1], sempre pendente dinanzi alla Corte e nella quale ho presentato le mie conclusioni il 15 settembre 1993, le questioni pregiudiziali che ci sono state sottoposte nella presente causa riguardano anch'esse le conseguenze per una società greca dell'incidente nucleare verificatosi a Cernobyl il 26 aprile 1986. La Corte d'appello amministrativa di Atene chiede alla Corte di pronunciarsi in via pregiudiziale sulla validità e sulla natura giuridica di un telex che la Commissione ha inviato alle rappresentanze permanenti degli Stati membri il 24 luglio 1986, nonché sull'interpretazione che si deve dare ai regolamenti (CEE) della Commissione nn. 2730/79 [2] e 3665/87 [3], recanti modalità comuni di applicazione del regime delle restituzioni all'esportazione per i prodotti agricoli [4]. Le questioni sollevate sono sorte nell'ambito di una lite fra lo Stato greco e la società per azioni «Ellinika Dimitriaka».

Ambito normativo

2. Il testo dell'art. 15 del regolamento n. 2730/79, come è stato sostituito dall'art. 13 del regolamento n. 3665/87, recita:

«Non è concessa alcuna restituzione quando i prodotti non siano di qualità sana, leale e mercantile e, se tali prodotti sono destinati all'alimentazione umana, quando la loro utilizzazione a tal fine sia esclusa o considerevolmente ridotta a causa delle loro caratteristiche o del loro stato».

Per quanto concerne più in particolare i cereali, una disposizione analoga figura nell'art. 2, nn. 1 e 2, del regolamento (CEE)

* Lingua originale: l'olandese.

1 — Causa C-146/91.

2 — Regolamento del 29 novembre 1979 (GU 1979, L 317, pag. 1).

3 — Regolamento del 27 novembre 1987 (GU 1987, L 351, pag. 1).

4 — Difficilmente comprendo il motivo per cui l'interpretazione del regolamento n. 2730/79 rilevi nella presente causa. Infatti, questo regolamento è stato abrogato dall'art. 50 del regolamento n. 3665/87, con effetto a partire dal 1° gennaio 1988, vale a dire già prima delle operazioni di esportazione di cui trattasi. Non mi sembra neanche applicabile nella specie il regime transitorio, in applicazione del quale esso è rimasto in vigore anche oltre il 1° gennaio 1988 «alle esportazioni per le quali le dichiarazioni di esportazione sono state accettate prima dell'entrata in vigore del (...) regolamento (n. 3665/87)» (art. 50, primo trattino, del regolamento n. 3665/87).

della Commissione 11 luglio 1977, n. 1569 [5]. Il testo di questa disposizione recita:

«1. Per essere accettati all'intervento i cereali debbono essere di qualità sana, leale e mercantile.

2. Sono considerati di qualità sana, leale e mercantile i cereali che presentano la colorazione caratteristica di ciascuno di essi, che sono privi di odori nonché di parassiti vivi (compresi gli acari) in tutte le fasi del loro sviluppo e che posseggono i requisiti qualitativi minimi specificati nell'allegato».

3. Subito dopo l'incidente nucleare verificatosi a Cernobyl il 26 aprile 1986 e che aveva provocato la contaminazione radioattiva di numerosissime merci agricole, la Commissione e il Consiglio adottavano vari provvedimenti provvisori [6]. In tale contesto il 6 maggio 1986 la Commissione inviava agli Stati membri la raccomandazione 86/156/CEE, concernente il coordinamento delle misure nazionali che essi avevano adottato o avevano intenzione di adottare per impedire la vendita di prodotti agricoli contaminati [7]. Questa raccomandazione istituiva limiti massimi di radioattività per varie merci (escluso il frumento), e stabiliva il principio secondo il quale gli Stati membri devono «sottoporre i prodotti esportati ai limiti suindicati e, in generale, agli stessi controlli relativi alla radioattività applicati sul proprio mercato» (punto 2).

4. Il 12 maggio 1986 il Consiglio adottava il regolamento (CEE) n. 1388/86, che sospendeva fino al 31 maggio 1986 incluso l'importazione di varie merci agricole originarie di sette paesi dell'Europa dell'Est (escluso, ancora una volta, il frumento) [8]. Il giorno prima della scadenza del periodo di sospensione, vale a dire il 30 maggio 1986, il Consiglio adottava il regolamento (CEE) n. 1707/86 «relativo alle condizioni di importazione di prodotti agricoli originari dei paesi terzi a seguito dell'incidente verificatosi nella centrale nucleare di Cernobyl» [9]. Contrariamente ai regolamenti che lo avevano preceduto, il regolamento n. 1707/86 si applicava anche al frumento e teneva conto del grado di contaminazione radioattiva delle merci agricole considerate. Invece di vietare puramente e semplicemente le importazioni provenienti dai predetti sette paesi, esso istituiva

5 — Regolamento che stabilisce le procedure e le condizioni di presa in consegna dei cereali da parte degli organismi di intervento (GU 1977, L 174, pag. 15).

6 — Per una visione più completa di dette misure, rinvio alle conclusioni che ho presentato nella causa Kydep, causa C-146/91, sentenza 15 settembre 1994, non ancora pubblicate nella Raccolta, punti 4-11.

7 — Raccomandazione della Commissione inviata agli Stati membri concernente il coordinamento delle misure nazionali adottate per i prodotti agricoli a seguito delle ricadute delle scorie radioattive provenienti dall'Unione Sovietica (GU 1986, L 118, pag. 28).

8 — Regolamento relativo alla sospensione delle importazioni di alcune merci agricole originarie di alcuni paesi terzi (GU 1986, L 127, pag. 1). I prodotti considerati erano i prodotti originari della Bulgaria, dell'Ungheria, della Iugoslavia, della Polonia, della Romania, della Cecoslovacchia e dell'Unione Sovietica.

9 — GU 1986, L 146, pag. 88. Le modalità di applicazione sono state fissate dal regolamento (CEE) della Commissione 5 giugno 1986, n. 1762 (GU 1986, L 152, pag. 41).

limiti massimi al di sotto dei quali l'importazione veniva autorizzata. In concreto, gli artt. 2 e 3 contenevano le seguenti disposizioni:

«[Art. 2] Fatte salve le altre disposizioni vigenti, l'immissione in libera pratica dei prodotti di cui all'articolo 1 è subordinata all'osservanza delle tolleranze massime stabilite dall'articolo 3.

[Art. 3] Le tolleranze massime di cui all'articolo 2 sono le seguenti:

la radioattività massima cumulata di cesio 134 e 137 non deve essere superiore a

— 370 bq/kg per il latte delle voci 04.01 e 04.02 della tariffa doganale comune, nonché per le derrate alimentari destinate all'alimentazione particolare dei lattanti durante i primi quattro a sei mesi di vita (...);

— 600 bq/kg per tutti gli altri prodotti interessati».

5. La durata di validità del regolamento n. 1707/86, inizialmente limitata al 30 settembre 1986, veniva prorogata due volte, la prima volta fino al 28 febbraio 1987 [10] e in seguito fino al 31 ottobre 1987 [11]. Soltanto il 22 dicembre 1987 il Consiglio adottava due nuovi regolamenti, questa volta aventi natura più permanente. Il regolamento (CEE) n. 3955/87 [12] prorogava per un periodo di due anni dopo la sua entrata in vigore [13] i limiti massimi di 370 bq/kg e, rispettivamente, 600 bq/kg stabiliti dal regolamento n. 1388/86.

Il regolamento (Euratom) n. 3954/87 [14] ha una durata di validità indeterminata e fissa la procedura che consente in futuro, in caso di urgenza, di definire la procedura da seguire per fissare i livelli massimi ammissibili di radioattività dei prodotti alimentari e degli alimenti per animali «che possono essere immessi sul mercato a seguito di un incidente nucleare o in qualsiasi altro caso di emergenza radioattiva che possa causare o abbia causato una contaminazione radioattiva dei

10 — Col regolamento (CEE) del Consiglio 30 settembre 1986, n. 3020, che proroga il regolamento (CEE) n. 1707/86 relativo alle condizioni di importazioni delle merci agricole originarie dei paesi terzi a seguito dell'incidente avvenuto alla centrale nucleare di Cernobyl (GU 1986, L 280, pag. 79).

11 — Col regolamento (CEE) del Consiglio 27 febbraio 1987, n. 624, che proroga il regolamento (CEE) n. 1707/86 relativo alle condizioni di importazione delle merci agricole originarie dei paesi terzi a seguito dell'incidente avvenuto alla centrale nucleare di Cernobyl (GU 1987, L 58, pag. 101; errata corrige GU 1987, L 62, pag. 31).

12 — Relativo alle condizioni di importazione delle merci agricole originarie dei paesi terzi a seguito dell'incidente verificatosi alla centrale nucleare di Cernobyl (GU 1987, L 371, pag. 14).

13 — V. l'art. 7. Il regolamento è entrato in vigore il 30 dicembre 1987, vale a dire il giorno della sua pubblicazione nella Gazzetta ufficiale (art. 8).

14 — GU 1987, L 371, pag. 11.

prodotti alimentari e degli alimenti per animali» (art. 1). A questo scopo, l'art. 2 del regolamento dispone in particolare che:

«[n.1] La Commissione, qualora riceva (...) comunicazione ufficiale di incidenti o di qualsiasi altro evento di emergenza radioattiva comprovante che i livelli massimi ammissibili di cui all'allegato possono essere raggiunti o sono stati raggiunti, adotta immediatamente, se le circostanze lo esigono, un regolamento che rende applicabili detti livelli massimi ammissibili.

[n. 2] Il periodo di validità di qualsiasi regolamento ai sensi del paragrafo 1 è per quanto possibile limitato (...)».

L'allegato menzionato dal regolamento è intitolato«livelli massimi ammissibili per i prodotti alimentari e gli alimenti per animali (bq/kg o bq/l)».

6. Le regolamentazioni che ho descritto riguardano l'*importazione* nella Comunità di merci agricole originarie di paesi terzi. La Commissione e il Consiglio non hanno mostrato la stessa diligenza quanto all'adozione di norme concernenti l'*esportazione* di prodotti agricoli originari della Comunità verso i paesi terzi. Ciò non ha impedito alla Commissione di inviare un telex alle Rappresentanze permanenti degli Stati membri il 24 luglio 1986. Questo telex — che è lo stesso di quello di cui trattasi nella causa Kydep — è redatto come segue:

«Si attira l'attenzione degli Stati membri sul fatto che le disposizioni comunitarie in materia di acquisto all'intervento prevedono generalmente che i prodotti offerti debbono essere di qualità sana, leale e commerciale, oppure non devono contenere sostanze nocive alla salute umana. D'altronde, qualsiasi prodotto agricolo non commerciabile a causa delle sue caratteristiche non può essere oggetto di un contratto di acquisto.

Inoltre, per quanto concerne i prodotti per i quali è riconosciuta una restituzione all'esportazione, si ricorda che, conformemente alle disposizioni dell'art. 15 del regolamento (CEE) n. 2730/79 (GUCE L 317 del 12.12.1979), la restituzione può essere concessa solo ai prodotti di qualità sana, leale e commerciale e che non debbono essere esclusi dall'alimentazione umana a causa delle loro caratteristiche o del loro stato.

Tenuto conto di quanto precede e di quanto disposto dal regolamento (CEE) n. 1707/86 del Consiglio (GUCE L 146 del 31.5.1986), si deve ritenere che i prodotti che non rispettano i limiti di tolleranza di radioattività fissati dall'art. 3 di detto regolamento non soddisfino le condizioni richieste per l'acquisto all'intervento o per la restituzione all'esportazione. Pertanto gli esborsi finanziari

relativi non saranno presi in carico dal FEAOG» [15].

7. Il principio applicato nel telex, secondo il quale nessuna restituzione all'*esportazione* può essere concessa qualora vengano superati i limiti massimi di 370 bq/kg e, rispettivamente, 600 bq/kg che si applicano all'*importazione*, veniva confermato con il regolamento (CEE) n. 3494/88 adottato dalla Commissione il 9 novembre 1988 [16] (vale a dire dopo la controversa esportazione di frumento). L'art. 3 di questo regolamento ha aggiunto il seguente comma all'art. 13 del regolamento n. 3665/87 (che ho già sopraccitato al paragrafo 2):

«I prodotti che presentano un livello di radioattività superiore al livello massimo ammissibile previsto dalla normativa comunitaria non possono beneficiare di restituzioni. I livelli applicabili ai prodotti contaminati in seguito all'incidente della centrale nucleare di Cernobyl, indipendentemente dalla loro origine, sono quelli fissati all'articolo 3 del regolamento (CEE) n. 3955/87 del Consiglio (...)».

8. Devo ancora menzionare un ultimo regolamento della Commissione che, benché non fosse ancora in vigore quando si sono svolte le controverse operazioni di esportazione, ha tuttavia un'importanza nelle osservazioni delle parti. Il regolamento (CEE) della Commissione 2 settembre 1988, n. 2751 [17], è stato adottato in base all'art. 8 del regolamento del Consiglio 29 ottobre 1975, n. 2727 [18], ai termini del quale possono essere adottate misure speciali di intervento quando ciò è richiesto dalla situazione del mercato in alcune parti della Comunità. Grazie a tale misura il regolamento n. 2751/88 ha consentito l'attribuzione di restituzioni all'esportazione per 300 000 t di grano duro da esportare dalla Grecia. Per poter fruire delle restituzioni, il frumento doveva provenire per il 40% dalla raccolta greca del 1986, vale a dire la raccolta che ha maggiormente subito le conseguenze dell'incidente nucleare di Cernobyl, e comprendere per almeno il 30% frumento prelevato in determinati magazzini situati in Grecia.

Ambito della causa

9. Nell'aprile-maggio 1988, 55 000 t di grano duro venivano caricate per conto della Ellinika Dimitriaka su una nave a destinazione della Corea del Sud. Il carico era composto da 25 000 t di frumento originario della Grecia e da due partite di frumento originario della Francia, ammontanti a 24 500 t e a 5 000 t. Da un'analisi effettuata da un esperto agricolo (i cui risultati sono riprodotti sul retro di uno dei due moduli di

15 — Telex n. VS-S-1/1187/86/D1/GG/G8, firmato dal signor Legras, direttore generale dell'Agricoltura.

16 — Regolamento che modifica il regolamento (CEE) n. 3154/85 recante modalità per l'applicazione amministrativa degli importi compensativi monetari, il regolamento (CEE) n. 548/86 che stabilisce le modalità di applicazione degli importi compensativi«adesione» e il regolamento (CEE) n. 3665/87 recante modalità comuni di applicazione del regime delle restituzioni all'esportazione per i prodotti agricoli (GU 1988, L 306, pag. 24).

17 — Regolamento relativo a una misura speciale di intervento per il grano duro in Grecia (GU 1988, L 245, pag. 13).

18 — Regolamento relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali (GU 1975, L 281, pag. 1), abrogato a partire dalla stagione di commercializzazione 1993-1994 e sostituito dal regolamento (CEE) del Consiglio 30 giugno 1992, n. 1766, (GU 1992, L 181, pag. 21).

dichiarazione) e da un'analisi effettuata da un istituto scientifico emergeva che il frumento greco presentava un tasso di radioattività di 1 078 bq/kg.

Sapendo che il frumento greco era troppo radioattivo per rispondere ai requisiti stabiliti dalla Commissione nel telex 24 luglio 1986, la Ellinika Dimitriaka faceva venire dalla Francia grano di qualità sana o leggermente radioattivo. Il frumento francese veniva immagazzinato in depositi diversi. Le partite di frumento greco e francese venivano del resto caricate separatamente (ma alternativamente). Quattro documenti di dichiarazione diversi venivano redatti complessivamente per la dogana, la quale ha rilasciato quattro autorizzazioni di carico distinte [19].

10. Le partite francesi e quella greca venivano in seguito mescolate sulla nave. Sembra certo che il tasso medio di radioattività del quantitativo complessivo del frumento trasportato ammontasse a 470 bq/kg, e fosse quindi inferiore alla soglia di ammissibilità di 600 bq/kg che era stata fissata dal Consiglio nel regolamento n. 1707/86 per l'*importazione* nella Comunità di prodotti agricoli originari di paesi terzi. È quanto risulta dalle analisi che sono state effettuate dalla Wirtschaftskammer di Weser-Ems in base a campioni che erano stati prelevati dalla società inglese di controllo Caleb Brett nelle stive della nave su invito della Ellinika Dimitriaka. Senza contestare le analisi effettuate dalla società inglese, le autorità greche osservavano che esse non erano presenti all'atto dei controlli e che non erano state quindi in grado di controllare quali cereali fossero stati analizzati e in quale modo i controlli fossero stati organizzati.

11. Dopo aver ricevuto un parere dal ministero greco degli Affari esteri datato 6 febbraio 1989 che raccomandava tale soluzione, gli organi greci competenti rifiutavano di concedere restituzioni all'esportazione alla Ellinika Dimitriaka per le 25 000 t di frumento greco la cui radioattività superava la norma di 600 bq/kg al momento del carico sulla nave. Infatti, essi ritenevano che la norma di 600 bq/kg applicabili all'*importazione* in provenienza da paesi terzi dovesse essere applicata in modo analogo in caso di *esportazione* dalla Comunità a destinazione di paesi terzi, opinione che essi ritenevano corroborata dal precitato telex della Commissione 24 luglio 1986. Poiché la Ellinika Dimitriaka non aveva presentato una dichiarazione in dogana, ma ben quattro diverse dichiarazioni in dogana, secondo le autorità greche occorreva analizzare separatamente le partite di frumento greco e quelle di frumento francese: il frumento francese rispondeva ai criteri applicabili e poteva quindi comportare restituzioni all'esportazione, mentre il frumento greco non era conforme a detti criteri e non poteva quindi fruire di tali restituzioni.

19 — Come si può leggere nell'ordinanza di rinvio, 14 000 t di frumento greco venivano caricate fra il 12 e il 18 aprile 1988 (dichiarazione n. 502/88); 7 000 t di frumento francese venivano caricate fra il 18 e il 20 aprile (dichiarazione n. 530/88); un miscuglio di 11 000 t di frumento greco e di 17 500 t di frumento francese veniva caricato tra il 20 aprile e il 5 maggio 1988 (dichiarazione n. 536/88) e infine 5 500 t di frumento francese (dichiarazione n. 643/88). Le autorizzazioni di carico richieste recavano le date del 18 aprile e, rispettivamente, del 20 aprile, del 6 maggio e del 9 maggio 1988.

12. La Ellinika Dimitriaka chiedeva quindi l'intervento della Commissione. In un telex inviato loro da Bruxelles il 19 aprile 1989, la Commissione garantiva alle autorità greche che il FEAOG avrebbe sostenuto le spese risultanti dalla concessione completa delle restituzioni all'esportazione tanto per il frumento greco quanto per il frumento francese, a condizione tuttavia che le autorità greche fossero disposte a rettificare le dichiarazioni in dogana presentate dalla Ellinika Dimitriaka, onde renderle conformi alle disposizioni della direttiva del Consiglio 24 febbraio 1981, n. 81/177/CEE [20]. Le autorità greche non accoglievano però tale proposta della Commissione, alla quale esse comunicavano che né la direttiva 81/177/CEE né la legge greca di attuazione della stessa direttiva consentivano la *sostituzione* delle quattro dichiarazioni in dogana originarie mediante un solo documento. La Commissione replicava con lettera 22 ottobre 1990 che, dopo un esame più approfondito, tale sostituzione non le sembrava necessaria per poter procedere al versamento delle restituzioni all'esportazione.

13. Dopo aver esperito tutti i rimedi giurisdizionali di diritto amministrativo, la Ellinika Dimitriaka adiva il Tribunale amministrativo di prima istanza di Atene, il quale le dava ragione e condannava lo Stato greco a versarle le restituzioni all'esportazione che aveva chiesto, e a svincolare le cauzioni che essa aveva costituito per la controversa esportazione di frumento. Contro detta sentenza lo Stato greco interponeva appello dinanzi alla Corte d'appello amministrativa di Atene, la quale, a sua volta, deferiva alla Corte quattro questioni pregiudiziali.

20 — Direttiva relativa all'armonizzazione delle procedure di esportazione delle merci comunitarie (GU 1981, L 83, pag. 40).

La prima questione pregiudiziale: se il telex 24 luglio 1986 sia valido e abbia forza obbligatoria

14. Il testo della prima questione è redatto come segue:

«Se il telex della Commissione datato 24 luglio 1986, con il quale vengono estese alle esportazioni di prodotti verso i paesi terzi le tolleranze massime in materia di radioattività fissate per le importazioni degli stessi prodotti nella Comunità dal regolamento (CEE) n. 1707/86, sia valido e vincolante per gli Stati membri».

Per risolvere tale questione distinguerò fra la natura vincolante del telex 24 luglio 1986, da un lato, e la sua validità, dall'altro.

15. Tutte le parti in lite (vale a dire lo Stato greco, la Ellinika Dimitriaka e la Commissione) concordano nell'ammettere che il telex non ha *alcuna natura vincolante*. Nelle osservazioni scritte che hanno presentato esse hanno insistito sulla natura «informale», «interpretativa» o «esplicativa» del telex per sostenere che esso non poteva costituire la fonte di obbligazioni per gli Stati membri (né *a fortiori* per singoli quali la Ellinika Dimitriaka e il suo contraente sud-coreano). Tale parere è condiviso dal giudice a quo, il

quale ha affermato che il telex«doveva essere considerato una dichiarazione di interpretazione della Commissione quanto alle disposizioni del regolamento (CEE) n. 2730/79, in particolare quanto al suo art. 15».

Anch'io sono di questo avviso. Nelle conclusioni che ho presentato nella causa Kydep, ho già aderito alla dichiarazione della Commissione la quale aveva ritenuto che il telex dovesse essere considerato giuridicamente «una nota dichiarativa o interpretativa che la Commissione ha inviato agli Stati membri nell'ambito della loro collaborazione amministrativa e con la quale essa ha ricordato agli stessi Stati membri i principi di finanziamento delle spese agricole da parte del FEAOG». Tale nota, la quale, come giustamente ricorda il governo greco, non presenta la forma di un atto obbligatorio ai sensi dell'art. 189 del Trattato CE, non è atta a vincolare gli Stati membri.

È del resto la soluzione che risulta chiaramente dalla costante giurisprudenza della Corte a partire dalla sentenza che essa ha emesso il 27 marzo 1980 nella causa *Sucrimex* [21]. Questa sentenza riguardava una domanda di annullamento di un telex (anch'esso firmato dal direttore generale dell'Agricoltura di allora), inviato dalla Commissione il 3 luglio 1979 a un ente francese responsabile del versamento delle restituzioni all'esportazione. La Corte ha dichiarato il ricorso irricevibile, in particolare per il seguente motivo:

«Sta di fatto che l'applicazione delle disposizioni comunitarie in materia di restituzioni all'esportazione dipende dagli organi nazionali a tale scopo designati e che la Commissione non ha alcuna competenza ad adottare provvedimenti relativi alla loro interpretazione, bensì unicamente la possibilità di esprimere la propria opinione, *non vincolante per le autorità nazionali*» (punto 16; il corsivo è mio) [22].

16. Per contro, le opinioni sono meno concordanti per quanto concerne la *validità* del telex. La Commissione sostiene che esso è valido, la Ellinika Dimitriaka afferma il contrario, mentre il governo greco non si pronuncia.

La Ellinika Dimitriaka deduce due argomenti*contro*la validità del telex. Essa si basa anzitutto sull'allegato del regolamento n. 3954/87 (v. sopra, paragrafo 5), il quale, sotto il titolo«livelli massimi ammissibili per i prodotti alimentari e gli alimenti per animali», stabilisce un livello di radioattività

21 — Causa 133/79 (Racc. 1980, pag. 1299).

22 — Confermata con sentenza 10 giugno 1982, causa 217/81, Interagra (Racc. pag. 2233, punto 8), sentenza 18 ottobre 1984, causa 109/83, Eurico (Racc. pag. 3581, punto 20). V. anche l'ordinanza emessa dalla Corte il 17 maggio 1989, causa 151/88, Italia/Commissione (Racc. pag. 1255, punto 22); ordinanza 13 giugno 1991, causa C-50/90, Sunzest (Racc. pag. I-2917, punto 13); ordinanza 8 marzo 1991, cause C-66/91 e C-66/91R, Emerald Meats (Racc. pag. I-1143, punto 30).

di 1 250 bq/kg [23]. La Ellinika Dimitriaka afferma che, se tali livelli di radioattività sono considerati leciti all'interno della Comunità, è illogico che nel telex 24 luglio 1986 la Commissione esiga che un livello massimo di 600 bq/kg sia rispettato all'atto dell'esportazione di prodotti della Comunità verso paesi terzi. La Ellinika Dimitriaka ritiene inoltre che con l'invio del telex 24 luglio 1986 la Commissione sia andata oltre i limiti della sua competenza, in quanto soltanto una decisione espressa del *Consiglio* avrebbe potuto fissare i livelli massimi ammissibili per l'esportazione di merci.

17. Nelle conclusioni che ho presentato nella causa Kydep ho affermato che l'invio del telex non costituisce un atto illegittimo sotto alcun aspetto; anzi, al contrario:

«È del tutto normale che, in quanto custode del diritto comunitario e autorità di gestione del FEAOG, la Commissione ricordi agli Stati membri le norme comunitarie che gli stessi Stati membri devono del pari applicare. È altrettanto normale che, nell'ambito della collaborazione amministrativa con gli Stati membri, la Commissione fornisca al riguardo la sua interpretazione sull'applicazione delle norme in materia di finanziamento da parte del FEAOG — dato che essa è tenuta in seguito ad applicare queste norme in occasione della liquidazione annuale dei conti del FEAOG [24].

Del resto, il telex censurato (...) mi sembra costituire una valida interpretazione delle disposizioni che esso cita o considera [25]».

18. Gli argomenti della Ellinika Dimitriaka che ho sopra enunciato non possono convincermi del contrario. Per quanto concerne il primo argomento, è sufficiente ricordare che il regolamento n. 3954/87 è stato adottato soltanto il 22 dicembre 1987, vale a dire circa un anno e mezzo dopo l'invio del telex. La Ellinika Dimitriaka non può quindi trarre da detto regolamento un argomento col quale dimostrare che in data 24 luglio 1986 vi era una disparità di trattamento fra le merci destinate al consumo nella Comunità e le merci destinate all'esportazione verso i paesi terzi. Comunque, anche a prescindere da tale elemento, il livello di radioattività di 600 bq/kg stabilito dal telex non può essere confrontato con il livello di 1 250 bq/kg menzionato nell'allegato del regolamento n. 3954/87. Queste due norme hanno natura del tutto diversa fra loro. La norma di 600 bq/kg mirava a determinare in una *situazione concreta*, vale a dire la situazione successiva all'incidente nucleare di Cernobyl, quali prodotti agricoli potessero essere immessi in libera pratica e fruire delle restituzioni. Per contro, il massimale di 1 250 bq/kg è destinato a fungere da campanello d'allarme per un'*eventuale situazione d'urgenza in futuro*: qualora tale massimale sia superato o rischi

23 — V. la rubrica «altri prodotti alimentari esclusi quelli secondari», voce«tutti gli altri nuclidi il cui tempo di dimezzamento supera i dieci giorni, in particolare Cs-134 e Cs-137». Le altre voci della stessa rubrica stabiliscono livelli massimi situati fra 80 e 2 000 bq/kg.

24 — V. art. 5, n. 2, lett. b), del regolamento (CEE) del Consiglio 21 aprile 1970, n. 729, concernente il finanziamento della politica agricola comune (GU 1970, L 94, pag. 13).

25 — V. punto 20 delle conclusioni.

di essere superato in qualche parte del mondo (e quindi non necessariamente all'interno della Comunità), la Commissione e il Consiglio fisseranno, «se le circostanze lo esigono» e secondo la procedura definita dal regolamento n. 3954/87, nuovi limiti massimi di radioattività al di sotto dei quali dovranno restare le merci agricole per poter essere vendute (v. sopra, paragrafo 5) [26].

19. Quanto al secondo argomento della Ellinika Dimitriaka, secondo cui la Commissione non era competente ad inviare il telex 24 luglio 1986 [27], osserverò quanto segue. Qualora si ammetta, al pari di tutte le parti in lite (compresa la Ellinika Dimitriaka), che il telex censurato non impone alcun obbligo agli Stati membri e fornisce soltanto un'interpretazione, priva di forza vincolante, di norme giuridiche la cui validità non è contestata, secondo me non vi è alcun motivo di ritenere che la Commissione fosse incompetente. Al contrario, è alla Commissione che spetta, come ho già rilevato, fornire, nell'ambito della sua collaborazione amministrativa con gli Stati membri, la sua interpretazione in modo da applicare le norme relative al finanziamento da parte del FEAOG. Esaminerò in seguito se sia giustificata l'interpretazione della Commissione (e applicata dal governo greco).

20. A proposito della prima questione pregiudiziale, concludo quindi nel senso che il telex che la Commissione ha inviato alle Rappresentanze permanenti degli Stati membri il 24 luglio 1986 in merito ai livelli massimi di radioattività che devono essere applicati per l'esportazione di merci a destinazione di paesi terzi è un atto interpretativo il quale non vincola gli Stati membri e non esula dalle competenze della Commissione.

La seconda questione pregiudiziale: se gli Stati membri fossero legittimati ad applicare in via analogica alle esportazioni le norme che erano state stabilite per l'importazione

21. Dalla soluzione che avevo proposto per la prima questione pregiudiziale risulta che gli Stati membri non erano vincolati dal telex della Commissione 24 luglio 1986, e che essi non erano quindi *obbligati* a dichiarare automaticamente applicabili alle operazioni di esportazione i massimali di radioattività vigenti per le importazioni. A tal riguardo il giudice a quo intende far precisare, in risposta alla sua seconda questione pregiudiziale, se gli Stati membri *potessero* comunque

26 — A norma dell'art. 5 del regolamento n. 3954/87, i livelli massimi ammissibili di cui all'allegato, e in particolare il limite di 1 250 bq/kg, possono essere infatti modificati o completati, su richiesta di uno Stato membro o della Commissione.

27 — La Ellinika Dimitriaka sostiene al tempo stesso che la Commissione non era competente ad adottare il regolamento n. 3494/88. Poiché nessuna delle questioni pregiudiziali riguarda tale regolamento, che del resto non era in vigore al momento delle operazioni di esportazione di cui trattasi, non tornerò su tale argomento.

applicare per analogia alle esportazioni le norme vigenti per le importazioni. Ecco quanto esso chiede più precisamente:

«Se la Commissione e i competenti organi nazionali abbiano il potere di interpretare, in mancanza di una disposizione formale, l'art. 15 del regolamento (CEE) n. 2730/79 in vigore all'epoca [ora art. 13 del regolamento (CEE) n. 3665/87], e di fissare per le esportazioni una disciplina analoga a quella delle importazioni per stabilire che cosa sia un prodotto di qualità sana, leale e mercantile, *oppure se*, in materia di restituzioni, perché l'organo nazionale possa decidere che l'esportatore non ha diritto all'aiuto in base all'art. 13 del regolamento n. 3665/87, sia necessaria una disciplina comunitaria di carattere vincolante che fissi esattamente i casi in cui è esclusa la concessione delle restituzioni e *più precisamente* se, per escludere le restituzioni all'esportazione di prodotti la cui contaminazione radioattiva superi quella tollerata per le importazioni degli stessi prodotti, fosse necessaria l'emanazione del regolamento n. 3494/88» (il corsivo è mio).

22. Poiché la Comunità non si era mai dovuta occupare in precedenza di un incidente nucleare come quello di Cernobyl, si comprenderà che all'epoca di detto incidente non vi era nella Comunità alcuna norma armonizzata che definisse il tasso massimo di radioattività e che non vi era neanche una procedura per l'adozione di tali norme. Per gli stessi motivi si comprenderà anche come il vuoto giuridico risultante da tale situazione potesse essere colmato soltanto progressivamente da norme comunitarie e come, dato che la Comunità era responsabile anzitutto verso il proprio territorio, tali norme riguardassero anzitutto l'importazione di prodotti nella Comunità e soltanto successivamente avessero avuto ad oggetto l'esportazione di prodotti comunitari verso paesi terzi.

Ciò significa che, nell'attesa di norme comunitarie obbligatorie che riguardassero anche le esportazioni, spettava agli Stati membri, come giustamente sottolineano la Commissione e il governo greco, definire direttamente i livelli massimi applicabili per l'attribuzione di restituzioni all'esportazione di prodotti agricoli verso paesi terzi [28]. In mancanza di norme comunitarie obbligatorie in materia, spetta agli Stati membri, e non, come risulta dalla precitata costante giurisprudenza della Corte (al paragrafo 15), alla Commissione, disporre con norme obbligatorie ciò che si debba intendere per «prodotti di qualità sana, leale e mercantile» ai sensi degli artt. 15 del regolamento n. 2730/79 e 13 del regolamento n. 3665/87, menzionati nella questione pregiudiziale.

23. Peraltro, l'interpretazione seguita dalle autorità greche, secondo cui i livelli massimi ammissibili già vigenti per le importazioni

28 — V. già il paragrafo 17 delle conclusioni che ho presentato nella causa Kydep.

nella Comunità potevano essere applicati per analogia alle esportazioni di prodotti agricoli a destinazione di paesi terzi, mi sembra, anche per il suo contenuto, più che ragionevole. Quando le autorità greche hanno dovuto adottare una decisione, non vi era alcun dubbio che si poteva applicare un trattamento identico ai prodotti esportati e ai prodotti destinati al consumo sul mercato nazionale (indipendentemente dal fatto che essi fossero importati o no), poiché il principio di siffatta parità di trattamento figurava già al punto 2 della raccomandazione 6 maggio 1986, 86/156/CEE (v. sopra, paragrafo 3), e nel telex della Commissione 24 luglio 1986, che ho già commentato (vale a dire, questo principio era già stato accolto dalla Commissione nella sua interpretazione circa le disposizioni in esame). Del resto, tale principio è stato confermato in seguito, dopo le esportazioni di cui trattasi, col regolamento 9 novembre 1988, n. 3494/88 (v. sopra, paragrafo 7).

Del resto, non è ragionevole tale interpretazione? Infatti, difficilmente riesco a comprendere come uno Stato membro possa giustificare il fatto di aver consentito l'esportazione (e quindi il consumo su un altro mercato) di prodotti agricoli che non sono stati ritenuti idonei al consumo sul mercato nazionale.

24. Per tale motivo concludo, in risposta alla seconda questione pregiudiziale, che, in mancanza di norme comunitarie obbligatorie in materia, le competenti autorità degli Stati membri erano legittimate ad applicare per analogia alle esportazioni di prodotti agricoli le norme applicabili alle importazioni di prodotti analoghi originari di paesi terzi, che sono enunciate dagli artt. 15 del regolamento n. 2730/79 e 13 del regolamento n. 3665/87.

La quarta questione pregiudiziale: se le dichiarazioni originarie potessero essere rettificate a posteriori

25. Per un motivo di logica esaminerò la quarta questione pregiudiziale prima di occuparmi della terza. Collocata nel contesto di tutte le questioni sollevate, la quarta questione della Corte d'appello amministrativa di Atene verte in sostanza sul se un'autorità pubblica quale il governo greco possa basarsi sull'art. 7 della direttiva 81/177/CEE per negare, nelle circostanze della specie, la sostituzione di quattro dichiarazioni in dogana originarie con un solo documento.

Se tale rifiuto dovesse risultare ingiustificato, alla Ellinika Dimitriaka dovrebbero essere versate le restituzioni all'esportazione. In caso contrario ciò non significherebbe però ancora necessariamente che la Ellinika Dimitriaka non possa far valere un diritto alle restituzioni: il versamento delle restituzioni potrebbe essere giustificato infatti anche in base ad altri elementi, *anche senza la rettificazione delle dichiarazioni in dogana*. È quanto costituisce oggetto della

terza questione, la cui rilevanza dipende, quindi, dalla soluzione che si fornirà alla quarta questione. Per tale motivo la esaminerò dopo aver risolto la quarta questione.

26. Il testo della quarta questione pregiudiziale è il seguente:

«Se le disposizioni dell'art. 3 del regolamento (CEE) n. 3665/87 si riferiscano esclusivamente al calcolo delle restituzioni all'esportazione e non riguardino l'art. 13 del regolamento (CEE) n. 3665/87, che concerne l'esclusione della concessione del summenzionato aiuto comunitario quando i prodotti esportati non sono sani, col risultato che non è necessaria la rettifica delle relative dichiarazioni di esportazione».

L'art. 3 cui si fa riferimento nella questione figura sotto il titolo «Disposizioni generali» del regolamento n. 3665/87; esso dispone in particolare quanto segue:

«1. Per giorno dell'esportazione si intende il giorno in cui il servizio doganale accetta la dichiarazione di esportazione nella quale è indicato che verrà richiesta una restituzione.

2. La data di accettazione della dichiarazione di esportazione determina:

a) il tasso della restituzione applicabile (...);

b) gli adeguamenti del tasso della restituzione eventualmente necessari (...).

3. È assimilato all'accettazione della dichiarazione di esportazione qualsiasi altro atto avente effetti giuridici equivalenti a tale accettazione.

4. *Il giorno di esportazione è determinante per stabilire la quantità, la natura e le caratteristiche del prodotto esportato.*

5. Il documento utilizzato all'atto dell'esportazione per beneficiare di una restituzione deve recare tutti i dati necessari per il calcolo dell'importo della restituzione, in particolare (...).

Qualora il documento contemplato nel presente paragrafo sia la dichiarazione di esportazione, quest'ultima deve recare anche le indicazioni suddette nonché la dicitura "Codice restituzione".

6. Al momento dell'accettazione o dell'intervento dell'atto i prodotti sono sottoposti a controllo doganale fino a quando lasciano il territorio doganale della Comunità» (il corsivo è mio).

27. Così come è formulata, credo che la quarta questione pregiudiziale possa essere risolta soltanto negativamente. L'art. 3, designato dal regolamento n. 3665/87 come una «disposizione generale», non riguarda soltanto il calcolo delle restituzioni all'esportazione (oggetto del n. 2 di questo articolo), ma è anche determinante per «stabilire la quantità, la natura e le caratteristiche del prodotto esportato» (a tenore del n. 4 di detto articolo). Orbene, ciò costituisce appunto l'oggetto dell'art. 13 del regolamento n. 3665/87, che riguarda «la natura e le caratteristiche del prodotto esportato»: interpretato in combinato disposto con l'art. 3, nn. 1 e 4, dello stesso regolamento, esso vieta la concessione di restituzioni all'esportazione per prodotti che non erano di qualità sana, leale e mercantile il giorno dell'esportazione.

In risposta alla quarta questione pregiudiziale del giudice a quo non posso quindi che concludere che l'art. 3 del regolamento n. 3665/87 riguarda anche l'art. 13 di questo regolamento, di modo che non si può affermare che il n. 4 dell'art. 3 sia privo di importanza per la valutazione della «qualità sana, leale e mercantile» dei prodotti di cui trattasi, qualità cui l'art. 13 subordina la concessione di una restituzione.

28. Ritengo però che la quarta questione pregiudiziale e la soluzione che si fornirà ad essa debbano essere collocate in una prospettiva più ampia. Infatti, dalla motivazione dell'ordinanza di rinvio risulta che detta questione è collegata al rifiuto delle competenti autorità greche di rettificare, come aveva proposto la Commissione, le quattro dichiarazioni in dogana originarie che la Ellinika Dimitriaka aveva presentato e di sostituirle con un'unica dichiarazione affinché esse potessero ancora essere prese in considerazione per la concessione delle restituzioni all'esportazione (v. sopra, paragrafo 11). La questione è quindi se, come sostiene il governo greco, l'art. 7 della direttiva 81/177/CEE, che subordina a presupposti assai rigorosi la rettifica delle dichiarazioni in dogana per l'esportazione, renda effettivamente impossibile tale rettifica.

È evidente che anche tale questione è all'origine della quarta questione pregiudiziale. Poiché tutte le parti si sono pronunciate su questo punto nello loro osservazioni scritte (v. oltre, paragrafo 30), esaminerò lo stesso punto in modo più approfondito.

29. Il testo dell'art. 7 della direttiva 81/177/CEE è il seguente:

«1. Il dichiarante è autorizzato, a sua richiesta e con le riserve sotto indicate, a modificare (...) le dichiarazioni (...):

a) la modifica deve essere chiesta prima che le merci siano uscite dall'ufficio doganale

o dal luogo a tal fine designato, a meno che tale richiesta non riguardi elementi la cui esattezza può essere verificata dal servizio doganale anche in assenza delle merci;

b) la modifica non può più essere accordata se è chiesta dopo che il servizio doganale ha informato il dichiarante della propria intenzione di procedere a una visita delle merci o dopo che sia stata effettuata la constatazione dell'inesattezza delle indicazioni in questione;

c) la modifica non deve avere l'effetto che la dichiarazione riguardi merci diverse da quelle che ne hanno formato inizialmente l'oggetto.

2. Il servizio doganale può ammettere o esigere che le modifiche di cui al paragrafo 1 siano effettuate mediante deposito di un'altra dichiarazione, sostitutiva della dichiarazione primitiva. In tal caso, la data da prendere in considerazione per la determinazione dei dazi all'esportazione inerenti alle merci considerate e per l'applicazione delle altre disposizioni che disciplinano l'esportazione è la data di accettazione della dichiarazione originaria».

30. Il punto di vista del *governo greco*sull'applicazione di tale disposizione nella presente causa è sufficientemente noto: a suo avviso, tale disposizione vieta la rettifica delle dichiarazioni in dogana proposta dalla Commissione, in particolare in quanto la Ellenika Dimitriaka non ha chiesto tale rettifica «prima che le merci siano uscite dall'ufficio doganale o dal luogo a tal fine designato» (come richiesto dall'art. 7, n. 1, lett. a).

Secondo la *Ellinika Dimitriaka*, l'art. 7 della direttiva 81/177/CEE autorizzava una rettifica delle dichiarazioni dal momento in cui, ai sensi del n. 1, lett. a) di detto articolo, tale rettifica non riguardava modifiche aventi ad oggetto le stesse merci. Le autorità greche nella specie non avrebbero potuto avvalersi neanche delle disposizioni dell'art. 7, n. 1, lett. b), per negare la rettifica delle dichiarazioni. Esse avrebbero potuto farlo solo a condizione di contestare l'esattezza delle affermazioni effettuate dalla Ellinika Dimitriaka nella sua dichiarazione.

La *Commissione* sostiene che le condizioni di rettifica delle dichiarazioni devono essere interpretate restrittivamente in modo da impedire gli abusi. Essa ritiene però che, date le particolarità della fattispecie, si debba trovare una soluzione pragmatica per consentire il versamento delle restituzioni. Essa ritiene che, se del caso, il governo greco avrebbe potuto, anche senza rettificarle materialmente, considerare come unica dichiarazione le quattro distinte dichiarazioni in dogana.

31. Anch'io penso che le condizioni da cui l'art. 7, n. 1, lett. b), fa dipendere la rettifica delle dichiarazioni in dogana debbano essere interpretate restrittivamente onde evitare per quanto possibile le frodi.

È assodato nella specie che la Ellinika Dimitriaka *non ha* chiesto una rettifica delle dichiarazioni «prima che le merci siano uscite dall'ufficio doganale o dal luogo a tal fine designato». Può quindi essere soddisfatta la condizione stabilita dall'art. 7, n. 1, lett. a), della direttiva 81/177/CEE soltanto se la domanda di rettifica della dichiarazione «riguardi elementi la cui esattezza può essere verificata dal servizio doganale anche in assenza delle merci».

32. A quanto pare, la Commissione è dell'avviso che ciò si verifichi. Infatti, all'udienza il suo rappresentante ha affermato che la radioattività di un miscuglio di frumento greco contaminato e di frumento sano o poco contaminato può essere calcolata in modo puramente «matematico». In pratica, si ritiene infatti che la radioattività di tale miscuglio sia sempre la media della radioattività di ciascuna partita di frumento mescolata, senza che si esamini in quale modo e in quale misura sia stato effettuato il miscuglio.

Se si applica questa tesi alla presente causa ciò significherebbe anzitutto che le autorità doganali greche, che hanno controllato la radioattività delle varie partite di frumento greco e di frumento francese, avrebbero potuto calcolare la radioattività del miscuglio di tali partite mediante un metodo matematico e quindi accertare, anche in assenza delle merci, l'esattezza dei dati forniti a sostegno della domanda di rettifica delle dichiarazioni. In tal caso sarebbe stata soddisfatta anche la condizione stabilita dall'art. 7, n. 1, lett. a), della direttiva 81/177/CEE.

Del resto, sempre secondo la Commissione, tale calcolo «matematico» sarebbe stato conforme alle disposizioni del regolamento n. 2751/88 — che rendeva generale il regime grazie al quale il frumento greco contaminato mescolato al frumento non contaminato poteva essere esportato verso paesi terzi (v. sopra, paragrafo 8) — di modo che dopo l'entrata in vigore di detto regolamento, avvenuta il 4 settembre 1988, non vi sarebbe stata alcuna obiezione al fatto che la Ellenika Dimitriaka facesse valere il suo diritto alle restituzioni, che le sono ora negate in quanto i fatti si sono verificati prima di detta data.

33. Non comprendo su quale elemento si basi l'affermazione della Commissione all'udienza. Al contrario, l'art. 6, n. 3, del regolamento n. 2751/88, cui essa fa riferimento (e che non era ancora applicabile al momento dei fatti), mi sembra piuttosto escludere un controllo meramente matematico del miscuglio di frumento radioattivo con frumento non contaminato. Il n. 3 di detto articolo, nei suoi commi primo e secondo, così dispone:

«La restituzione applicata può essere concessa solo (...) se la qualità del frumento duro

esportato corrisponde almeno alla qualità richiesta per l'intervento, quale è definita dal regolamento (CEE) n. 1569/77. Tuttavia, la percentuale massima dei grani rotti è portata all'8%, quella dell'impurità varie al 5% e il peso specifico minimo a 75 kg/hl.

A tal fine, l'organismo competente fa procedere ad un'analisi della merce caricata e tiene a disposizione della Commissione un campione supplementare di ciascuna partita, prelevato e sigillato in presenza dell'aggiudicatario o di un suo rappresentante».

Da questa disposizione risulta chiaramente che si richiede un intervento attivo dei competenti organi nazionali per l'analisi delle merci caricate: sono *essi* che dispongono un'analisi che sarà effettuata in presenza dell'aggiudicatario o del suo rappresentante onde accertare se siano state rispettate le norme di qualità richieste per un intervento — e quindi anche le norme applicabili in materia di radioattività [29]; essi inoltre tengono un campione supplementare a disposizione della Commissione. Se il regolamento richiede un'analisi delle merci, ciò significa anche che non si può prendere in considerazione un calcolo meramente«matematico» della radioattività del miscuglio dei cereali. Del resto, ciò mi sembra del tutto normale: se la Comunità ammettesse l'intervento o una restituzione per un miscuglio di varie partite di frumento soltanto in base a considerazioni matematiche, senza accertare se ci sia stato effettivamente un miscuglio, nulla garantirebbe con una soddisfacente verosimiglianza che le varie partite sono state sufficientemente mescolate integralmente per restare al di sotto dei vigenti livelli massimi di radioattività.

34. Il regolamento n. 2751/88, che è entrato in vigore dopo i fatti, non fornisce quindi alcun argomento che possa autorizzare il calcolo matematico del grado di contaminazione delle partite di frumento mescolate. Al contrario, sembra che anche questo regolamento esiga che il calcolo del grado di contaminazione sia effettuato in base ad un'analisi, analisi che esso affida ai competenti organi nazionali. Questa mi sembra anche la portata che si deve dare all'espressione «elementi la cui esattezza può essere verificata dal servizio doganale anche in assenza delle merci», figurante nell'art. 7, n. 1, lett. a), della direttiva 81/177/CEE che era applicabile al momento dei fatti. Orbene, se il grado di contaminazione delle partite di frumento mescolate non può essere calcolato matematicamente, l'esattezza del calcolo effettuato dalla dogana, in assenza delle merci, può essere verificata soltanto con un'analisi effettuata sotto il suo controllo da un istituto di analisi indipendente.

Per questo motivo giungo alla conclusione che nelle circostanze della specie non sono soddisfatte le condizioni cui l'art. 7, n. 1 della

29 — Le norme applicabili in materia di radioattività fanno parte integrante dei criteri di qualità dei cereali fissati dal regolamento n. 1569/77 per l'intervento: v. il paragrafo 21 delle conclusioni che ho presentato nella causa Kydep.

direttiva 81/177/CEE subordina la rettifica *a posteriori* delle dichiarazioni in dogana.

La terza questione pregiudiziale: se il versamento di restituzioni non sia comunque giustificato nella specie, anche senza sostituzione delle dichiarazioni originarie

35. Con la terza questione pregiudiziale — che riveste un'importanza del tutto particolare, data la soluzione che ho dato alla quarta questione (v. sopra, paragrafo 25) —, la Corte d'appello amministrativa di Atene intende far stabilire se fattori diversi dalle dichiarazioni in dogana debbano essere considerati per stabilire se, nelle circostanze della fattispecie, debbano essere comunque versate le restituzioni all'esportazione. Il testo della questione è il seguente:

«Qualora si ritenga possibile giungere per via interpretativa al divieto di concedere le restituzioni quando i prodotti non sono sani, conformemente alle condizioni stabilite per l'importazione degli stessi prodotti negli Stati membri, se l'elemento unico ed esclusivo cui ci si deve riferire per determinare le caratteristiche del carico sia la dichiarazione di esportazione nel giorno della sua accettazione da parte delle autorità doganali, ai sensi dell'art. 3 del regolamento n. 3665/87, e se perciò, da quel momento, sia irrilevante per il pagamento delle restituzioni comunitarie la mescolanza del carico nelle stive della nave, posto che il prodotto esportato, nel quale non possono più essere distinte le diverse partite che lo compongono, non superi le tolleranze massime in materia di radioattività, oppure se tale fatto renda necessaria la rettifica delle dichiarazioni di esportazione dopo la loro accettazione da parte delle autorità doganali».

36. Dopo che le autorità greche le avevano annunciato che, alla luce delle disposizioni di cui all'art. 7, n. 1, della direttiva 81/177/CEE, esse ritenevano impossibile sostituire con un solo documento le quattro dichiarazioni originarie della Ellinika Dimitriaka, la *Commissione* comunicava loro, con lettera 22 ottobre 1990 (v. sopra, paragrafo 12), che, dopo un esame più approfondito, una sostituzione del genere non le sembrava necessaria per poter procedere al versamento delle restituzioni all'esportazione. È questo del resto il punto di vista che essa ha del pari difeso dinanzi alla Corte, riferendosi alle«peculiarità delle esportazioni di cui trattasi».

Il *governo greco* sostiene che il versamento delle restituzioni all'esportazione è impossibile senza rettifica delle dichiarazioni in dogana. Naturalmente la *Ellinika Dimitriaka* non condivide questo punto di vista. Essa sostiene di avere diritto in ogni caso alle restituzioni, in base al principio del legittimo affidamento e al principio di proporzionalità.

37. Il principio del legittimo affidamento e il principio della certezza del diritto fanno

parte dell'ordinamento giuridico comunitario [30] e una loro violazione costituisce una violazione del Trattato [31]. Lo stesso vale per il principio di proporzionalità, che vieta, in particolare, di imporre alle imprese oneri maggiori di quelli necessari per raggiungere gli obiettivi che le autorità (comunitarie o nazionali) si sono prefissi, come, nella specie, la tutela della salute pubblica [32]. Detti principi possono quindi comportare di regola che la Ellinika Dimitriaka ha diritto alle restituzioni all'esportazione anche per il frumento greco radioattivo, anche se non vi è stata alcuna previa rettifica delle originarie dichiarazioni in dogana.

38. Secondo la costante giurisprudenza della Corte, è compito del giudice nazionale e non della Corte, nell'ambito del procedimento pregiudiziale stabilito dall'art. 177 del Trattato CEE, applicare il diritto comunitario e i principi generali che ne fanno parte integrante a tutti i fatti concreti della causa sottoposta al suo esame [33]. Può accadere che in tale occasione il giudice nazionale constati che un unico principio generale è riconosciuto tanto dall'ordinamento giuridico comunitario quanto dal proprio ordinamento giuridico nazionale, ma che esso non attribuisca lo stesso grado di tutela giuridica nei due diversi ordinamenti giuridici. La sentenza Deutsche Milchkontor emessa dalla Corte il 21 settembre 1983 costituisce un buon esempio di tale situazione [34]. La sentenza riguardava una legge tedesca che, in base al principio del legittimo affidamento e al principio della certezza del diritto, minacciava di rendere impossibile la restituzione di aiuti comunitari indebitamente versati. Dopo aver osservato che il principio del legittimo affidamento e il principio della certezza del diritto fanno parte tanto dell'ordinamento giuridico comunitario quanto degli ordinamenti giuridici nazionali, la Corte ha affermato che

«il diritto comunitario non osta a che una legislazione nazionale prenda in considerazione, per escludere la ripetizione di aiuti indebitamente versati, criteri del tipo della tutela del legittimo affidamento (...), purché le modalità previste siano le stesse che per il recupero delle prestazioni economiche prettamente nazionali e l'interesse della Comunità sia pienamente preso in considerazione» (punto 33).

39. Questa sentenza della Corte consente un'applicazione del principio del legittimo affidamento nel diritto nazionale, anche se la tutela giuridica collegata a tale applicazione va oltre la tutela giuridica che offrirebbe il diritto comunitario (e anche se tale applicazione lede leggermente gli interessi economici della Comunità).

30 — V. sentenza 3 maggio 1978, causa 112/77, Töpfer/Commissione (Racc. pag. 1019, punto 19); sentenza 21 settembre 1983, cause riunite da 205 a 215/82, Deutsche Milchkontor/Repubblica federale di Germania (Racc. pag. 2633, punto 30); sentenza 16 luglio 1992, causa C-163/90, Legros (Racc. pag. I-4625, punto 30). Oltre al principio del legittimo affidamento, la Corte applica anche il «principio generale del rispetto dei diritti quesiti», come risulta in particolare dalla sentenza 16 maggio 1979, causa 84/78, Tomadini/Amministrazione italiana delle finanze dello Stato (Racc. pag. 1801, punto 25).

31 — Sentenza Töpfer, pag. 1033, punto 19.

32 — V., in particolare, sentenza 24 ottobre 1973, causa 5/73, Balkan (Racc. pag. 1091, punto 22); sentenza 18 marzo 1980, cause riunite 154/78, 205/78, 206/78, 226/78, 263/78 e 264/78, 39/79, 31/79, 83/79 e 85/79, Ferriera Valsabbia/Commissione (Racc. pag. 907, punto 118); sentenza 18 marzo 1980, cause riunite 26/79 e 86/79, Forges de Thy-Marcinelle e Monceau/Commissione (Racc. pag. 1083, punto 6).

33 — V. in particolare, sentenza 20 aprile 1988, causa 204/87, Procedimento penale contro Bekaert (Racc. pag. 2029, punto 5).

34 — Già citata alla nota 29.

Mi sembra utile sottolineare, nell'ambito della causa attualmente in esame, che *anche il contrario è vero*. In altri termini, se dovesse risultare che il principio del legittimo affidamento e/o il principio di proporzionalità sanciti dall'ordinamento giuridico comunitario garantiscono ad un'impresa quale la Ellinika Dimitriaka una tutela giuridica che va oltre quella di cui essa beneficierebbe in base al diritto nazionale, il giudice nazionale dovrebbe del tutto tener conto di questi principi di diritto comunitario quando, come nella specie, deve pronunciarsi sulla validità di un atto adottato da un'autorità nazionale in base al diritto comunitario e in applicazione dello stesso [35].

40. Benché non spetti alla Corte, nell'ambito della ripartizione dei compiti stabilita dall'art. 177 del Trattato CEE, sindacare la conformità al diritto comunitario del diniego degli organi greci di concedere alla Ellinika Dimitriaka le restituzioni all'esportazione, essa può comunque fornire al giudice a quo tutti gli elementi che gli possono essere utili per tale sindacato. A questo proposito, vorrei far riferimento a varie circostanze che riguardano specificamente la lite in esame.

Anzitutto, nessuna delle parti in causa, e neanche il governo greco, nega che la Ellinika Dimitriaka abbia agito *in buona fede*. Sta di fatto inoltre che una delle quattro dichiarazioni originariamente presentate dalla Ellinika Dimitriaka riguardava una partita di frumento greco mescolata a frumento francese, e che questa dichiarazione è stata accettata senza problemi dalle autorità doganali, senza che queste stesse autorità avessero fatto esaminare la radioattività del miscuglio oggetto di tale dichiarazione. Del resto, dal fatto che le autorità doganali greche abbiano accettato, senza formulare la minima riserva né chiedere un'analisi, la dichiarazione relativa a questa partita che la Elliniaka Dimitriaka aveva mescolato di propria iniziativa prima del giorno dell'esportazione, si potrebbe dedurre che esse avevano implicitamente rinunciato a chiedere un'analisi del miscuglio per tutte le partite. Ciò è avvalorato dal fatto che, data l'origine delle varie partite di frumento e il collegamento fra le quattro distinte dichiarazioni che le riguardavano, dette autorità avrebbero effettivamente potuto rendersi conto dell'intenzione della Elliniaka Dimitriaka di mescolare sulla nave anche le altre tre partite.

41. Un altro elemento del diritto comunitario che può essere di utilità al giudice a quo è il *principio di proporzionalità*.

Si tratta più precisamente dell'asserzione della Elliniaka Dimitriaka, la quale ha dichiarato — senza essere contraddetta dal governo greco — che le autorità greche, secondo cui le 25 000 t di frumento greco da esportare erano troppo radioattive per poter fruire delle restituzioni all'esportazione, non hanno esse stesse adottato alcuna misura per evitare che frumento con lo stesso grado di

35 — Ciò analogamente a quanto la Corte ha affermato nella sentenza ERT emessa il 18 giugno 1991 nella causa C-260/89 (Racc. pag. I-2925, punti 42-45), nella quale essa ha ammesso il potere e l'obbligo del giudice nazionale di controllare la conformità alle norme del diritto comunitario, ivi compresi i suoi principi giuridici generali, di una normativa nazionale che rientra nella sfera di applicazione del diritto comunitario.

radioattività fosse consumato sul territorio greco. Qualora tale affermazione dovesse risultare esatta, bisogna chiedersi se l'obbligo imposto alla Elliniaka Dimitriaka in base alla tutela della salute pubblica non debba essere considerato sproporzionato.

Per di più, al riguardo vorrei anche rilevare che, come risulta dal preambolo del regolamento n. 2751/88 (v. sopra, paragrafo 8), la Comunità ha incentivato economicamente, mediante una misura speciale di intervento, il miscuglio di cereali greci radioattivi con altri cereali:

«considerando che la produzione di frumento duro in Grecia supera il fabbisogno di questo paese e vi sono inoltre ingenti scorte, in particolare del raccolto 1986;

(...)

considerando che, mancando misure adeguate, è prevedibile un deterioramento del mercato greco tale da creare gravi problemi di ammasso (...); che è opportuno dare a tale misura [speciale d'intervento] il carattere di un incoraggiamento diretto delle esportazioni ed evitare così le spese (...) che risulterebbero per il bilancio comunitario [dalle] misure di acquisto o di ammasso [dei prodotti considerati] (...)» [36].

Qualora il giudice nazionale dovesse concludere nel senso che il diniego di versare le restituzioni all'esportazione non era dovuto all'intento di tutelare la salute pubblica, tale rifiuto apparirebbe tanto più incompatibile con il principio di proporzionalità in quanto, con tale diniego, le autorità greche hanno ignorato l'obbligo degli Stati membri di vigilare sugli interessi economici della Comunità [37].

42. Alla luce di tutti gli elementi che ho esposto, concludo che spetta al giudice nazionale accertare — con piena osservanza dei principi generali del diritto comunitario quali il principio del legittimo affidamento e il principio di proporzionalità — se le autorità greche fossero tenute a versare alla Ellinika Dimitriaka le restituzioni per le partite di frumento greco da essa esportate, anche senza che le dichiarazioni in dogana originarie fossero state rettificate *a posteriori*.

36 — Le citazioni provengono dal primo e dal quinto 'considerando' del regolamento n. 2751/88.

37 — Questo obbligo è sancito, a mio avviso, dall'art. 5 del Trattato CE ed è stato esplicitato, in materia di frodi, dagli artt. 209 A del Trattato CE e K1, punto 5, del Trattato sull'Unione europea.

Conclusione

43. In conclusione, suggerisco alla Corte di risolvere come segue le questioni pregiudiziali sottopostele dalla Corte d'appello amministrativa di Atene:

«1) Il telex della Commissione 24 luglio 1986, che fissa i limiti massimi di radioattività per le esportazioni di merci a destinazione di paesi terzi, è un atto interpretativo che non vincola gli Stati membri e che la Commissione poteva adottare.

2) In mancanza di norme comunitarie obbligatorie in materia, le autorità competenti degli Stati membri erano legittimate, all'atto delle esportazioni di cui trattasi, ad applicare per analogia alle esportazioni dei prodotti aventi stessa natura verso paesi terzi le misure che erano state adottate per l'importazione di prodotti agricoli originari di paesi terzi, a norma dell'art. 15 del regolamento n. 2730/79 e dell'art. 13 del regolamento n. 3665/87.

3) Le disposizioni di cui all'art. 3 del regolamento n. 3665/87 riguardano anche l'art. 13 dello stesso regolamento. Nelle circostanze del caso di specie non sono soddisfatte le condizioni stabilite dall'art. 7, n. 1, della direttiva 81/177/CEE per la rettifica *a posteriori* delle dichiarazioni in dogana.

4) É compito del giudice nazionale valutare, fatti salvi i principi comunitari del legittimo affidamento e di proporzionalità, se le restituzioni all'esportazione dovessero essere comunque concesse in circostanze quali quelle di specie».