SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)
15 settembre 1994 *

Nella causa C-146/91,

Koinopraxía Enóseon Georgikón Synetairismón Diacheiríseos Enchoríon Proïónton Syn. PE (KYDEP), con sede ad Atene, rappresentata dall'avv. Antonios Konstantopoulos, del foro di Atene, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio dell'avv. Aloyse May, 31, Grand-rue,

ricorrente,

contro

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato dal signor Bjarne Hoff-Nielsen, consigliere giuridico presso il servizio giuridico, e dalla signora Sofia Kyriakopoulou, membro dello stesso servizio, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Bruno Eynard, direttore del servizio giuridico della Banca europea per gli investimenti, 100, boulevard Konrad Adenauer,

e

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal signor Xenofon A. Yataganas, membro del servizio giuridico, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Georgios Kremlis, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuti,

* Lingua processuale: il greco.

avente ad oggetto una domanda di risarcimento danni in forza degli artt. 178 e 215, secondo comma, del Trattato CEE,

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dai signori J. C. Moitinho de Almeida, presidente di sezione, D. A. O. Edward, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse e M. Zuleeg (relatore), giudici,

avvocato generale: W. Van Gerven
cancelliere: signora L. Hewlett, amministratore

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali svolte dalle parti all'udienza del 10 giugno 1993, alla quale la KYDEP era rappresentata dagli avv. ti Antonios Konstantopoulos e Filippos Spyropoulos, del foro di Atene,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 15 settembre 1993,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ricorso depositato in cancelleria della Corte il 29 maggio 1991, la Koinopraxía Enóseon Georgikón Synetairismón Diacheiríseos Enchoríon Proïónton Syn. PE (in prosieguo: la «KYDEP») ha chiesto, a norma degli artt. 178 e 215, secondo

comma, del Trattato CEE, la condanna del Consiglio dell'Unione europea e della Commissione delle Comunità europee al risarcimento del danno subito a causa di atti e di omissioni illeciti commessi dalle summenzionate istituzioni nell'ambito della normativa comunitaria adottata a seguito dell'incidente della centrale nucleare di Cernobyl.

2 La KYDEP è una cooperativa di diritto ellenico, con sede ad Atene, e formata da 93 associazioni di cooperative agricole. Ogni anno acquista dai produttori ellenici notevoli quantitativi di cereali e di legumi che immagazzina e vende.

3 Per quanto riguarda la raccolta del 1986, la KYDEP acquistava 634 162,152 t di frumento duro e 335 202,676 t di frumento tenero al fine di rivenderle nei paesi terzi, o di presentarle all'intervento comunitario.

4 A seguito dell'incidente verificatosi il 26 aprile 1986 presso la centrale nucleare di Cernobyl, la Comunità adottava progressivamente norme comunitarie relative ai limiti massimi di radioattività, vale a dire, per quanto riguarda le importazioni nella Comunità di alcuni gruppi di prodotti agricoli originari di paesi terzi, il regolamento (CEE) del Consiglio 30 maggio 1986, n. 1707, relativo alle condizioni di importazione dei prodotti agricoli originari dei paesi terzi a seguito dell'incidente verificatosi nella centrale nucleare di Cernobyl (GU L 146, pag. 88, in prosieguo: il «regolamento n. 1707/86»), per quanto concerne l'acquisto all'intervento, il rego-

lamento (CEE) della Commissione 2 settembre 1988, n. 2751, relativo ad una misura particolare d'intervento per il frumento duro in Grecia (GU L 245, pag. 13), e, per quanto concerne le esportazioni di alcuni gruppi di prodotti agricoli originari degli Stati membri, il regolamento (CEE) della Commissione 9 novembre 1988, n. 3494, che modifica in particolare il regolamento (CEE) n. 3665/87 recante modalità comuni di applicazione del regime delle restituzioni all'esportazione per i prodotti agricoli (GU L 306, pag. 24).

5 Ne consegue che, al momento della raccolta del 1986, solo l'importazione nella Comunità di alcuni gruppi di prodotti agricoli, quale il frumento, originari di paesi terzi, aveva costituito oggetto di norme che prescrivevano l'osservanza di alcuni limiti di radioattività.

6 Per contro, nessuna norma comunitaria di detto tipo era stata ancora adottata per l'acquisto all'intervento e per l'esportazione degli stessi prodotti. Per questo motivo, il 24 luglio 1986 la Commissione inviava alle rappresentanze permanenti degli Stati membri il telex n. VS-S-1/1187/86 D1/GG/G8 (in prosieguo: il «telex controverso»). Questo telex, firmato dal direttore generale dell'agricoltura, riguardava l'acquisto da parte degli enti d'intervento di prodotti contaminati dalla catastrofe di Cernobyl e il beneficio delle restituzioni all'esportazione per gli stessi prodotti. Esso era 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 d'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 dicembre 1979), la restituzione può essere concessa solamente 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.

Tenendo conto di quanto precede e di quanto disposto dal regolamento (CEE) n. 1707/86 del Consiglio (GUCE L 146 del 31 maggio 1986), si deve ritenere che i prodotti che non rispettano i limiti di tolleranza di radioattività fissati dall'art. 3 di questo 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».

7 Il regolamento n. 1707/86 assoggettava le importazioni nella Comunità di alcuni gruppi di prodotti agricoli — fra cui il frumento duro — originari di paesi terzi all'osservanza di alcuni limiti massimi di radioattività. Ai sensi dell'art. 3 di questo regolamento:

«(...) la radioattività massima cumulata di cesio 134 e 137 non dev'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 4-6 mesi di vita (...)

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

8 La validità del regolamento n. 1707/86, che sarebbe dovuta scadere il 30 settembre 1986, veniva prorogata due volte. Il 22 dicembre 1987 il Consiglio adottava due regolamenti: il regolamento (CEE) n. 3955/87 relativo alle condizioni di importazione di prodotti agricoli originari dei paesi terzi a seguito dell'incidente verificatosi nella centrale nucleare di Cernobyl (GU L 371, pag. 14, in prosieguo: il «regolamento n. 3955/87»), che riproduce essenzialmente le disposizioni del regolamento n. 1707/86, e la cui durata di validità è limitata a due anni, e, inoltre, il regolamento (Euratom) n. 3954/87 che fissa i livelli massimi ammissibili di radioattività per i prodotti alimentari e per gli alimenti per animali a seguito di un incidente nucleare o in qualsiasi altro caso di emergenza radioattiva (GU L 371, pag. 11, in prosieguo: il «regolamento n. 3954/87»). Questo regolamento istituisce un procedimento per fissare i livelli massimi ammissibili di radioattività dei prodotti alimentari e degli alimenti per animali che possono essere messi sul mercato a seguito di un incidente nucleare o in qualsiasi altro caso di emergenza radioattiva che possa comportare o che ha comportato una rilevante contaminazione radioattiva per prodotti alimentari o per alimenti per animali.

9 Peraltro, la Commissione riscuoteva un prelievo di corresponsabilità su 2 367 000 t di cereali greci in base all'art. 4, n. 5, del regolamento (CEE) del Consiglio 29 ottobre 1975, n. 2727, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali (GU L 281, pag. 1, in prosieguo: il «regolamento n. 2727/75»), come modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio 23 maggio 1986, n. 1579 (GU L 139, pag. 29, in prosieguo: il «regolamento n. 1579/86»).

10 La KYDEP muove contro la Commissione e il Consiglio tre tipi di censure.

11 Alla Commissione la KYDEP addebita, anzitutto, il fatto di aver inviato il telex che informa le autorità nazionali che nessun prodotto agricolo che oltrepassi alcuni limiti massimi di radioattività applicabili all'importazione si può considerare soddisfare le condizioni per l'acquisto all'intervento né le condizioni per ottenere le restituzioni all'esportazione.

12 A questo proposito la KYDEP sostiene che il telex controverso costituisce un mezzo illegittimo per vietare di presentare all'intervento prodotti agricoli la cui radioattività superi alcuni limiti o di concedere restituzioni all'esportazione per tali prodotti.

13 Qualora il telex non costituisca un atto giuridico vincolante, la KYDEP deduce che le indicazioni del telex sono inesatte e tali da causare un danno agli operatori economici.

14 Al riguardo la KYDEP adduce quattro argomenti diversi:

— in primo luogo, il telex è privo di qualsiasi fondamento giuridico;

— in secondo luogo, il telex controverso esula dai limiti della competenza della Commissione;

— in terzo luogo, il telex ha ripreso limiti massimi di radioattività che sarebbero stati fissati illegittimamente dal Consiglio nel regolamento n. 1707/86, i quali sono a loro volta illegittimi. L'asserita illegittimità del regolamento su questo punto riguarda la violazione del principio di non discriminazione enunciato dall'art. 40, n. 3, secondo comma, del Trattato CEE, la violazione del principio

di proporzionalità e la valutazione errata dei dati di fatto sui quali si basa il regolamento n. 1707/86;

— in quarto luogo, il telex viola i principi della libera circolazione delle merci e della libertà delle esportazioni, quali risultano dagli artt. 12 e 21 del regolamento n. 2727/75 e dagli artt. 9, 30, 34 e 110 del Trattato CEE.

15 La KYDEP addebita inoltre alla Commissione di aver riscosso, dopo l'incidente di Cernobyl, un prelievo di corresponsabilità sul frumento prodotto in Grecia, mentre questo non poteva essere immesso sul mercato.

16 La KYDEP rimprovera infine alla Commissione e al Consiglio varie omissioni, vale a dire, per quanto riguarda il Consiglio, il fatto di non aver adottato o di aver tardato ad adottare misure relative all'acquisto all'intervento e alle restituzioni all'esportazione, di non aver previsto un aiuto finanziario a favore dei cereali greci contaminati a seguito dell'incidente di Cernobyl e, per quanto concerne la Commissione, il fatto di aver tardato a presentare una proposta di regolamentazione definitiva per quanto concerne la radioattività delle derrate alimentari.

17 La KYDEP chiede quindi alla Corte di:

— dichiarare il ricorso ricevibile;

— intimare al Consiglio e alla Commissione di versare solidalmente, a causa degli atti o delle omissioni di cui queste istituzioni sono responsabili, dettagliata-

mente esposti nella prima parte del ricorso, l'ammontare di 46 642 266 903 DR, come risulta dalla seconda parte del ricorso, maggiorato degli interessi al tasso vigente in Grecia, vale a dire il 34%, a decorrere dalla notifica del ricorso sino alla data del versamento;

— condannare i convenuti alle spese.

18 Il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione delle Comunità europee chiedono, dal canto loro, di respingere il ricorso e di condannare la ricorrente alle spese.

Sui principi fondamentali della responsabilità extracontrattuale

19 Secondo una giurisprudenza costante, il sorgere della responsabilità extracontrattuale della Comunità, ai sensi dell'art. 215, secondo comma, del Trattato, è subordinato alla compresenza di un insieme di condizioni, riguardanti l'illegittimità del comportamento contestato alle istituzioni comunitarie, la sussistenza del danno e l'esistenza di un nesso di causalità fra il comportamento dell'istituzione e il danno lamentato (v., in tal senso, sentenza 7 maggio 1992, cause riunite C-258/90 e C-259/90, Pesquerias De Bermeo e Naviera Laida/Commissione, Racc. pag. I-2901, punto 42).

20 Occorre quindi cominciare con l'esame dell'illegittimità dei comportamenti rimproverati alle istituzioni.

Sull'illegittimità dei comportamenti rimproverati al Consiglio e alla Commissione

21 Come si è già rilevato nei punti 10-16 della presente sentenza, i mezzi formulati dalla KYDEP riguardano, anzitutto, il telex della Commissione, in seguito, la riscossione del prelievo di corresponsabilità e, infine, varie omissioni del Consiglio e della Commissione.

I. *Per quanto riguarda il telex della Commissione*

A. *Sulla natura vincolante del telex*

22 La Kydep deduce che il telex controverso costituisce un atto giuridico che avrebbe illegittimamente costretto gli Stati membri a non accettare all'intervento prodotti agricoli la cui radioattività superi alcuni limiti o a non accordare restituzioni all'esportazione per tali prodotti.

23 Questo argomento non può essere accolto.

24 Come la Corte ha già affermato nella sentenza 8 giugno 1994, causa C-371/92, Elliniko Dimosio/Ellinika Dimitriaka (Racc. pag. I-2391, punto 17), il telex controverso non è un atto che vincola gli Stati membri. Esso non esprime che l'interpre-

tazione da parte della Commissione della nozione di prodotto sano, leale, commerciale e adatto al consumo umano, quale essa figura nel regolamento (CEE) della Commissione 11 luglio 1977, n. 1569, che stabilisce le procedure e le condizioni di presa in consegna dei cereali da parte degli enti d'intervento (GU L 174, pag. 15), nonché nel regolamento (CEE) della Commissione 29 novembre 1979, n. 2730, recante modalità comuni di applicazione del regime delle restituzioni all'esportazione per i prodotti agricoli (GU L 317, pag. 1).

25 Tale interpretazione non ha alcuna natura obbligatoria e non può vincolare né le competenti autorità degli Stati membri né, a fortiori, i singoli. Il telex non costituisce pertanto un atto giuridico con cui la Commissione vieti di presentare all'intervento prodotti agricoli la cui radioattività superi alcuni limiti o di concedere restituzioni all'esportazione per tali prodotti.

26 Tuttavia, occorre ammettere che il telex controverso, benché privo di valore vincolante, poteva indurre le competenti autorità degli Stati membri a negare l'acquisto all'intervento dei prodotti agricoli la cui radioattività superasse alcuni limiti o la concessione delle restituzioni all'esportazione per tali prodotti. Gli Stati membri potevano infatti temere, se avessero ignorato l'interpretazione formulata dalla Commissione nel telex controverso, il diniego del rimborso da parte del FEAOG delle spese sostenute per i prodotti agricoli di cui trattasi.

27 Si devono quindi esaminare i mezzi dell'asserita incompatibilità del telex della Commissione col diritto comunitario.

B. *Sull'asserita incompatibilità del contenuto del telex col diritto comunitario*

1. Sul fondamento giuridico del telex

28 A questo proposito, la KYDEP deduce in primo luogo che il telex della Commissione è privo di qualsiasi fondamento giuridico, fondamento che sarebbe però indispensabile tenuto conto degli effetti determinanti prodotti dal telex sul comportamento delle autorità elleniche.

29 Questo argomento non può essere accolto.

30 Infatti, in quanto custode del diritto comunitario e autorità di gestione del FEAOG, la Commissione può ricordare agli Stati membri le norme comunitarie che essi sono tenuti ad applicare e fornirne, nell'ambito della sua collaborazione con le amministrazioni nazionali, la propria interpretazione.

31 In secondo luogo, la KYDEP osserva che il telex controverso, poiché dichiara applicabili all'acquisto all'intervento e alla concessione delle restituzioni all'esportazione i limiti massimi di radioattività fissati dal regolamento n. 1707/86 per le importazioni nella Comunità di prodotti agricoli originari dei paesi terzi, esula dai limiti della competenza della Commissione.

32 Anche questa argomentazione, che consiste nel contestare l'interpretazione adottata dalla Commissione nel telex, dev'essere respinta.

33 Qualora i limiti massimi di radioattività ammissibili per l'acquisto all'intervento e la concessione di restituzioni all'esportazione non siano stati ancora fissati da un regolamento, è lecito applicare, per qualificare un prodotto agricolo sano, leale e commerciale ai sensi del regolamento n. 1569/77, i tassi vigenti per l'importazione nella Comunità dello stesso prodotto. Il rischio per la salute umana dei prodotti contaminati non dipende infatti dal tipo di scambi commerciali di cui questi prodotti costituiscono oggetto.

2. Sulla validità del regolamento n. 1707/86

34 In terzo luogo, la KYDEP fa valere che la Commissione ha ripreso nel suo telex i tassi massimi di radioattività fissati dal Consiglio nel regolamento n. 1707/86, che sono a loro volta illegittimi.

35 La KYDEP contesta così, implicitamente, la validità del regolamento n. 1707/86. A questo proposito, essa adduce tre argomenti diversi: il primo riguarda la violazione del principio di non discriminazione enunciato dall'art. 40, n. 3, secondo comma, del Trattato CEE, il secondo la violazione del principio di proporzionalità, e il terzo la valutazione errata dei dati di fatto sui quali si basa il regolamento n. 1707/86.

a) Sull'asserita violazione del principio di non discriminazione enunciato dall'art. 40, n. 3, secondo comma, del Trattato CEE

36 La KYDEP sostiene che il Consiglio ha violato il principio di non discriminazione enunciato dall'art. 40, n. 3, secondo comma, del Trattato CEE, in quanto nel regolamento (CEE) 22 dicembre 1987, n. 3955, esso ha fissato i limiti massimi ammissibili di contaminazione radioattiva a 370 Bq/kg per il latte e a 600 Bq/kg per tutti gli altri prodotti considerati, mentre esso ammette, nel regolamento (Euratom)

n. 3954/87, recante la stessa data, limiti massimi ammissibili maggiori per gli incidenti futuri, vale a dire 1 000 Bq/kg per i prodotti lattieri e 1 250 Bq/kg per gli altri prodotti alimentari. Siffatta differenza non sarebbe oggettivamente giustificata.

37 Questo argomento è infondato. Infatti, come giustamente hanno sostenuto il Consiglio e la Commissione, i due regolamenti 22 dicembre 1987 hanno contenuti ed obiettivi diversi.

38 Mentre il regolamento (CEE) n. 3955/87 riguardava specificamente le conseguenze dell'incidente di Cernobyl e ha stabilito per tale situazione concreta i limiti massimi di radioattività, il regolamento (Euratom) n. 3954/87 ha istituito un sistema permanente che consente alla Comunità di fissare i limiti massimi di radioattività in caso di incidenti nucleari futuri o di altre situazioni di emergenza. Come risulta dagli artt. 2, n. 1, e 3, n. 4, di detto regolamento, le cifre figuranti in allegato hanno solo natura sussidiaria e si applicano provvisoriamente, vale a dire in attesa di una decisione che fissi, in base a casi concreti, limiti massimi di radioattività esatti.

39 Dato che i due regolamenti 22 dicembre 1987 riguardano situazioni diverse, i limiti massimi considerati in via subordinata dal regolamento (Euratom) n. 3954/87 hanno potuto essere fissati ad un livello maggiore dei limiti massimi specifici del regolamento (CEE) n. 3955/87, senza che fosse violato l'art. 40, n. 3, secondo comma.

b) Sull'asserita violazione del principio di proporzionalità

40 La KYDEP adduce che il principio di proporzionalità è stato violato in quanto i limiti massimi ammissibili di radioattività fissati dal regolamento n. 1707/86, vale a

dire 370 Bq/kg per il latte e 600 Bq/kg per tutti gli altri prodotti considerati, compresi i cereali, andavano oltre quanto necessario per raggiungere l'obiettivo di questo regolamento, vale a dire la tutela della salute del consumatore nella Comunità.

41 Il Consiglio ammette che la riflessione scientifica in materia di limiti di riferimento minimi di una contaminazione ammissibile per la salute dei consumatori non era ancora terminata quando è stato adottato il regolamento n. 1707/86. Esso fa tuttavia valere che l'adozione di questo regolamento e la fissazione dei limiti massimi provvisori si imponevano urgentemente per far fronte alla grave minaccia che le importazioni di derrate alimentari provenienti dai paesi terzi costituivano per la salute della popolazione nella Comunità.

42 Esso sottolinea, inoltre, che i limiti massimi fissati dal regolamento n. 1707/86 tenevano conto, in mancanza di norme internazionali che determinassero i limiti massimi ammissibili di contaminazione radioattiva delle derrate alimentari, di tutte le informazioni disponibili all'epoca, in particolare del parere degli esperti nazionali relativo alla radioattività e alle derrate alimentari, delle raccomandazioni della commissione internazionale di protezione contro le radiazioni (CIPR) e delle istruzioni della US Food and Drug Administration. La Commissione sottolinea, dal canto suo, che i limiti massimi da essa proposti e che sono stati recepiti nel regolamento n. 1707/86 erano anch'essi stati stabiliti in base a tutte le informazioni scientifiche disponibili, e tenendo conto delle reazioni dell'opinione pubblica e delle amministrazioni pubbliche tanto nei vari Stati membri quanto nei paesi terzi. Del resto, detti limiti sarebbero stàti accettati in seguito da tutti gli Stati membri nel commercio intracomunitario nonché da venti Stati terzi.

43 La KYDEP non ha fornito alcun elemento probatorio diretto a dimostrare che i livelli massimi fissati dal regolamento n. 1707/86 erano effettivamente più restrittivi

di quanto richiedesse la tutela della salute dei consumatori. Al contrario, la sua argomentazione riveste natura generale e non contiene alcun elemento, di carattere scientifico o di diversa natura, in grado di invalidare l'asserzione del Consiglio e della Commissione secondo la quale detti limiti corrispondevano perfettamente agli elementi concreti e ai dati scientifici disponibili all'epoca dell'incidente nucleare di Cernobyl.

44 Di conseguenza, la violazione del principio di proporzionalità non è stata dimostrata e anche questo argomento dev'essere disatteso.

c) Sull'argomento relativo ad una valutazione manifestamente errata dei fatti

45 La KYDEP sostiene infine che i limiti massimi fissati dall'art. 3 del regolamento n. 1707/86 derivano da una valutazione manifestamente errata dei fatti, per due motivi. In primo luogo, essi riguarderebbero il commercio al minuto solo per il latte, e non per i cereali e per gli altri prodotti. In secondo luogo, benché il frumento non sia destinato direttamente all'alimentazione umana, ma debba prima essere trasformato in farina di frumento, la radioattività sarebbe misurata sul pericarpo, vale a dire sulla parte del frutto che avvolge il seme. Orbene, il tasso di radioattività all'interno del seme sarebbe inferiore di metà di quello misurato sulla superficie esterna. Di conseguenza la farina fruirebbe di un trattamento manifestamente molto più vantaggioso del frumento.

46 La Commissione e il Consiglio contestano tale argomentazione. La Commissione osserva a questo proposito che, quanto ai prodotti lattieri, i limiti massimi devono essere fissati in una delle ultime fasi della commercializzazione, poiché il latte è soggetto, all'atto della sua trasformazione, a un procedimento di concentrazione e di disidratazione che ha l'effetto di aumentare il tasso di contaminazione radioattiva per la stessa quantità di prodotto. Gli alimenti destinati ai lattanti richiedereb-

bero anche essi una normativa più rigorosa. Per i prodotti diversi da quelli lattieri, i sistemi di trasformazione e le destinazioni sarebbero tanto numerosi che non sarebbe possibile fissare in anticipo il tasso di radioattività ammissibile per il prodotto finale rispetto alla materia prima. La Commissione sottolinea che, in ogni caso, il limite di 600 Bq/kg si applicava ai soli prodotti di base. Altre misure sono state adottate successivamente per i prodotti trasformati, smerciabili nella misura in cui diminuiva il loro tasso di radioattività.

47 La KYDEP non adduce alcun argomento in grado di invalidare i dati di fatto forniti dalla Commissione, ma si limita ad esprimere il suo dissenso in termini generali. Un'argomentazione del genere non è sufficiente a dimostrare che le istituzioni comunitarie hanno commesso un errore quanto alla valutazione dei fatti sui quali si basa il regolamento n. 1707/86. Anche il terzo argomento deve essere quindi respinto.

48 Poiché nessuno dei tre argomenti dedotti contro la validità del regolamento n. 1707/86 è fondato, il telex della Commissione non è affetto da un vizio giuridico per il fatto che esso riprende tassi massimi di radioattività.

C. *Sull'asserita violazione dei principi della libera circolazione delle merci e della libertà delle esportazioni*

49 In quarto luogo, la KYDEP deduce che l'invio del telex da parte della Commissione costituisce una violazione dei principi della libera circolazione delle merci e della libertà delle esportazioni, quali essi risultano dagli artt. 12 e 21 del regolamento n. 2727/75 e dagli artt. 9, 30, 34 e 110 del Trattato CEE.

50 A questo proposito, occorre rilevare che i principi della libera circolazione delle merci e della libertà delle esportazioni possono essere soggetti a restrizioni dirette alla tutela della salute pubblica.

51 Ciò vale per il telex di cui trattasi. I limiti massimi di radioattività vigenti per le derrate destinate all'alimentazione umana fissati dal regolamento n. 1707/86, ai quali rinvia il telex controverso, mirano infatti alla tutela della salute dei consumatori. Del resto, già dall'esame di cui sopra risulta che detti limiti massimi sono stati fissati ad un livello che è indispensabile per raggiungere tale obiettivo.

52 Dall'insieme delle precedenti considerazioni risulta che sono infondati gli argomenti dedotti dalla KYDEP contro l'interpretazione contenuta nel telex controverso.

II. *Per quanto concerne la riscossione di un prelievo di corresponsabilità*

53 La KYDEP rimprovera alla Commissione di aver riscosso, dopo l'incidente di Cernobyl, un prelievo di corresponsabilità su 2 367 000 tonnellate di cereali ellenici, che però non potevano essere messe in commercio. Secondo la KYDEP tale prelievo avrebbe avuto l'effetto di discriminare la Grecia rispetto ad altri Stati della Comunità nel settore dei cereali.

54 Ai sensi dell'art. 4, n. 5, del regolamento n. 2727/75, come modificato dal regolamento (CEE) n. 1579/86, un prelievo di corresponsabilità viene riscosso sui cereali

che subiscono una prima trasformazione, che sono acquistati all'intervento o che sono esportati sotto forma di grani.

55 Orbene, secondo la Commissione tutta la produzione ellenica di cereali del 1986 e del 1987, anni durante i quali si è posto il problema della radioattività, è stata trasformata e consumata nel mercato interno, o esportata sotto forma di grani nei paesi terzi. La Commissione sottolinea che queste operazioni sono state rese possibili dal fatto che il tasso di radioattività diminuisce notevolmente all'atto della trasformazione dei cereali contaminati o del loro miscuglio con altri cereali.

56 La KYDEP non ha confutato, e neanche contestato dette asserzioni della Commissione relative ai fatti. Si deve pertanto considerare che i cereali ellenici di cui trattasi sono effettivamente entrati nel circuito di commercializzazione e che essi soddisfano la condizione per essere sottoposti al prelievo di corresponsabilità.

57 Si deve pertanto respingere il mezzo riguardante la riscossione del prelievo di corresponsabilità.

III. *Per quanto attiene alle asserite omissioni del Consiglio e della Commissione*

58 Si deve ricordare in limine che le omissioni delle istituzioni comunitarie possono far sorgere la responsabilità della Comunità solo qualora le istituzioni abbiano violato un obbligo di agire stabilito per legge risultante da una disposizione comunitaria.

A. *Per quanto riguarda le asserite omissioni del Consiglio*

59 La KYDEP sostiene anzitutto che, a norma degli artt. 39, n. 1, lett. b) e c), e 40, n. 3, secondo comma, del Trattato CEE, nonché dell'art. 8 del regolamento n. 2727/75, come modificato dal regolamento n. 1579/86, il Consiglio doveva adottare, all'epoca dell'incidente di Cernobyl, misure per quanto concerne l'acquisto all'intervento e le restituzioni all'esportazione e disporre un aiuto finanziario a favore dei cereali ellenici contaminati a seguito dell'incidente di Cernobyl. Astenendosi dall'adottare o adottando tardivamente dette misure, il Consiglio avrebbe violato le suddette disposizioni e commesso un illecito tale da far sorgere la responsabilità extracontrattuale della Comunità.

1. Sull'asserita violazione dell'art. 39, n. 1, lett. b) e c), del Trattato

60 La KYDEP adduce che, non adottando, all'epoca dell'incidente di Cernobyl, le misure summenzionate, il Consiglio ha misconosciuto due obiettivi della politica agricola comune nel settore dei cereali menzionati dall'art. 39, n. 1, lett. b) e c), del Trattato, vale a dire la garanzia di un tenore di vita equo per la popolazione agricola e la stabilizzazione dei mercati.

61 A questo proposito, occorre sottolineare come da una giurisprudenza costante risulti che il Consiglio dispone di un ampio potere discrezionale quanto al perseguimento dei vari obiettivi elencati dall'art. 39 (v. sentenza 15 settembre 1982, causa 106/81, Kind/CEE, Racc. pag. 2885). Nell'ambito dell'esercizio di tale potere, il Consiglio non può tuttavia prescindere da esigenze di interesse generale quali la tutela dei consumatori o della salute e della vita delle persone (v. sen-

tenza 23 febbraio 1988, causa 68/86, Regno Unito/Consiglio, Racc. pag. 855, punto 12).

62 Tenuto conto delle particolari circostanze esistenti a seguito dell'incidente di Cernobyl, caratterizzate, da un lato, dalla novità e dalla gravità della minaccia incombente sulla salute dei consumatori e, dall'altro, dalla mancanza delle conoscenze scientifiche che consentissero di valutare con esattezza gli effetti di tale incidente, il Consiglio poteva adottare provvedimenti nell'ambito della politica agricola comune soltanto progressivamente, e a mano a mano che esso disponesse dei dati necessari per fissare i limiti di radioattività ammissibili per la messa in commercio dei prodotti agricoli contaminati.

63 L'art. 39 non può pertanto essere alla base di un obbligo del Consiglio di adattare alla situazione considerata, immediatamente dopo l'incidente di Cernobyl, le norme riguardanti l'acquisto all'intervento e la concessione di restituzioni all'esportazione.

64 Si deve pertanto respingere questa censura.

2. Sull'asserita violazione dell'art. 40, n. 3, secondo comma, del Trattato

65 La KYDEP fa valere che, non adottando misure speciali a favore del settore dei cereali in Grecia, il Consiglio ha discriminato il territorio ellenico, che era molto più colpito dagli effetti dell'incidente di Cernobyl del resto della Comunità.

Sarebbe stato così violato il principio enunciato dall'art. 40, n. 3, secondo comma, del Trattato.

66 Secondo una giurisprudenza costante, la discriminazione consiste nel trattare in modo diverso situazioni che sono identiche e in modo identico situazioni che sono diverse (v. sentenze 23 febbraio 1983, causa 8/82, Wagner, Racc. pag. 371, punto 18, e 26 marzo 1987, causa 58/86, Coopérative agricole d'approvisionnement des Avirons, Racc. pag. 1525, punto 15).

67 Nel caso di specie, la KYDEP sostiene che il settore dei cereali in Grecia si trovava in una situazione diversa, ma che esso è stato trattato come il resto della Comunità.

68 Questo argomento non può essere accolto. La Grecia non è stata infatti l'unica regione ad essere stata gravemente colpita dall'incidente di Cernobyl. Come emerge dai dati numerici forniti alla Corte dalla Commissione, due regioni della Comunità, vale a dire il Sud della Repubblica federale di Germania e l'Italia settentrionale, sono state soggette a una radioattività persino maggiore di quella della Grecia. Stando così le cose, la KYDEP, la quale non ha fornito alcuna cifra né altra indicazione da cui risulti che il grado di contaminazione dei prodotti agricoli, in particolare il frumento, è stato maggiore in Grecia che nel resto della Comunità, non ha provato la presenza di una situazione particolare che possa obbligare le istituzioni comunitarie ad adottare provvedimenti specifici.

69 Di conseguenza, si deve respingere la censura attinente alla violazione del principio di non discriminazione quale enunciato dall'art. 40, n. 3, secondo comma, del Trattato.

3. Sull'asserita violazione dell'art. 8 del regolamento n. 2727/75

70 Infine, la KYDEP adduce che, tenuto conto dei particolari problemi dei produttori e dei commercianti ellenici, il Consiglio era obbligato ad adottare misure specifiche d'intervento a norma dell'art. 8 del regolamento n. 2727/75, come modificato dal regolamento n. 1579/86, e ad accordare un aiuto finanziario speciale per neutralizzare gli effetti dell'incidente di Cernobyl.

71 Anche questa censura dev'essere respinta.

72 L'art. 8, n. 1, del regolamento n. 2727/75, come modificato dal regolamento n. 1579/86, dispone:

«1. Misure particolari d'intervento possono essere decise qualora lo esiga la situazione del mercato in talune regioni della Comunità.

(...)».

73 Si deve rilevare che di detta possibilità offerta dall'art. 8 del regolamento n. 2727/75 si avvalse effettivamente la Commissione col precitato regolamento n. 2751/88, contenente per l'appunto specifiche misure d'intervento per il frumento duro in Grecia.

74 Quanto alla concessione di un aiuto finanziario speciale, è sufficiente rilevare, come giustamente ha sostenuto il Consiglio, che né il Trattato né il regolamento n. 2727/75 obbligano il Consiglio stesso ad adottare misure finanziarie per compensare direttamente le perdite subite dai produttori a seguito di catastrofi naturali o di altri eventi eccezionali.

75 Dalle suddette considerazioni risulta che devono essere respinte le tre censure mosse dalla KYDEP a sostegno di un'asserita omissione del Consiglio riguardante misure relative all'acquisto all'intervento, alla restituzione all'esportazione e a un aiuto finanziario a favore dei cereali ellenici contaminati a seguito dell'incidente di Cernobyl.

B. *Per quanto concerne le asserite omissioni della Commissione*

76 Parallelamente, la KYDEP addebita alla Commissione di aver tardato a presentare una proposta di regolamentazione definitiva per quanto concerne la contaminazione radioattiva delle derrate alimentari. Essa sottolinea che, alla sua riunione del 30 maggio 1986, nel corso della quale è stato adottato il regolamento (CEE) n. 1707/86, il Consiglio aveva invitato la Commissione a presentare «immediatamente» proposte di una regolamentazione concernente, in particolare, la contaminazione radioattiva delle derrate alimentari. Soltanto tredici mesi più tardi, vale a dire il 2 luglio 1987, la Commissione ha presentato una proposta, divenuta il regolamento (Euratom) n. 3954/87.

77 La Commissione non contesta questi fatti; essa osserva però che, date la complessità della materia e le divergenze dei punti di vista fra gli esperti, nella specie tredici mesi costituiscono un periodo di tempo ragionevole per presentare una proposta. A questo proposito, ricorda che durante detto periodo essa ha in particolare organizzato un simposio internazionale, che ha riunito 100 esperti di 27 paesi e rappresentanti delle competenti organizzazioni internazionali onde raccogliere i dati scientifici necessari per determinare i limiti nazionali ammissibili di contaminazione radioattiva.

78 Tenuto conto della complessità e della tecnicità della materia di cui trattasi, nonché delle scarse conoscenze scientifiche di cui disponeva la Commissione all'epoca dell'incidente di Cernobyl per quanto concerne i limiti ammissibili di radioattività per le derrate alimentari, difficoltà che la KYDEP non ha contestato, un periodo di tredici mesi per presentare una proposta di regolamentazione comunitaria definitiva non può essere considerato eccessivo. Siffatto comportamento non può perciò far sorgere la responsabilità della Comunità.

79 Devono essere quindi respinte anche le censure mosse dalla KYDEP quanto ad un'asserita omissione della Commissione.

80 Dall'insieme delle precedenti considerazioni emerge che nella specie nessun atto e nessuna asserita omissione del Consiglio o della Commissione presentano natura illegittima.

81 Poiché non è soddisfatta la prima condizione dalla quale dipende la responsabilità extracontrattuale della Comunità ai sensi dell'art. 215, secondo comma, del Trattato, il ricorso dev'essere respinto interamente, senza che sia necessario esaminare le altre condizioni di tale responsabilità, vale a dire la sussistenza del danno e l'esistenza di un nesso di causalità fra i comportamenti delle istituzioni e il danno lamentato.

Sulle spese

82 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese. La ricorrente è rimasta soccombente e dev'essere quindi condannata alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Quinta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) Il ricorso è respinto.

2) La ricorrente è condannata alle spese.

Moitinho de Almeida Edward

Rodríguez Iglesias Grévisse Zuleeg

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 15 settembre 1994.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Quinta Sezione

J. C. Moitinho de Almeida