

## CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE KARL ROEMER DEL 18 NOVEMBRE 1971<sup>1</sup>

*Signor Presidente,*

*Signori Giudici,*

È la prima volta che un organo comunitario e uno Stato membro sono in disaccordo su questioni relative al trattato Euratom.

L'art. 2 d) del trattato Euratom stabilisce che «La Comunità deve . . . curare il regolare ed equo approvvigionamento di tutti gli utilizzatori della Comunità in minerali e combustibili nucleari». In virtù del capo VI, sezione II, del trattato, si devono centralizzare la domanda e l'offerta di minerali, di materie grezze e di materie fissili speciali. L'ente che svolge questa funzione coordinatrice è una persona giuridica di diritto pubblico, finanziariamente autonoma ed è soggetto al sindacato della Commissione: è denominato Agenzia d'approvvigionamento.

All'Agenzia è riconosciuto un diritto di opzione relativamente ai prodotti di cui all'art. 197 del trattato ed ogni produttore della Comunità deve offrire i suoi prodotti a detto ente alle condizioni stabilite dal trattato. L'Agenzia è anche l'unica organizzazione che può stipulare contratti di fornitura con i consumatori della Comunità relativamente ai prodotti summenzionati, sia che essi siano di origine comunitaria, sia che provengano dai paesi extracomunitari. Questo sistema mira a garantire a tutti i consumatori della Comunità la parità di accesso ai prodotti disciplinati dal trattato.

L'Agenzia d'approvvigionamento ha iniziato la propria attività il 1° giugno 1960, in virtù di una decisione della Commissione del 5 maggio 1960.

L'attività dell'Agenzia è disciplinata dalle disposizioni del trattato della II sezione, capo VI e da un regolamento del Consiglio del 6 novembre 1958, nel quale si afferma tra l'altro che l'attività dell'agen-

zia è impostata secondo principi commerciali, ma non può avere fini di lucro. Inoltre il regolamento stabiliva le norme per l'istituzione di un comitato consultivo che sarebbe stato nominato dal Consiglio e composto dai rappresentanti dei produttori, dei consumatori e da altri esperti. Le modalità relative al raffronto delle offerte e delle domande di minerali, materie grezze e materie fissili speciali sono contenute in un regolamento del 5 maggio 1960, emanato dalla stessa Agenzia, sentito il parere del comitato consultivo. Il regolamento è stato approvato con decisione della Commissione del 5 maggio 1960.

In virtù dell'art. 70 del trattato, gli Stati membri devono collaborare con la Comunità redigendo ogni anno una relazione sulla ricerca mineraria e sul settore estrattivo dei rispettivi territori.

Al momento della redazione del trattato era impossibile prevedere lo sviluppo di questo nuovo settore: per questo motivo l'art. 76, 2° comma, recita: «Allo scadere di un periodo di sette anni a decorrere dall'entrata in vigore del trattato, il Consiglio può confermare l'insieme di tali condizioni. In caso di mancata conferma, nuove disposizioni relative all'oggetto del presente capo sono stabilite conformemente alla procedura definita dal comma precedente». La controversia odierna verte sull'interpretazione di questo comma.

Da quanto mi risulta, già nel novembre 1964, la Commissione aveva presentato al Consiglio una proposta di modifica, proposta discussa all'inizio del 1965; alla discussione prese parte anche il Parlamento, però non si riuscì a confermare la primitiva versione del trattato, né ad emanare una nuova disciplina. La situazione è tuttora immutata e i negoziati in seno al Consiglio sono ancora in corso e

1 — Traduzione dal tedesco.

nulla lascia prevedere la loro conclusione. Per questo motivo sono sorte le odierne difficoltà.

Il governo francese è convinto che le norme di cui alla sezione II, capo VI, del trattato Euratom abbiano perso la loro efficacia trascorso il primo settennio, poiché in caso di mancata conferma prima della scadenza dei sette anni, sarebbe stato necessario emanarne delle nuove. La Francia ritiene che nel periodo di transizione dalla vecchia alla nuova disciplina, la vecchia disciplina non potrebbe più venire applicata, anzi a suo giudizio il trattato sotto questo aspetto è lacunoso. Il governo francese comunque attirava l'attenzione su quest'interpretazione e sottolineava l'incertezza della situazione giuridica già nel 1964 (riunione del Consiglio dei ministri del 28 novembre 1964). Fedele al suo punto di vista, nel novembre 1965 il governo francese comunicava alle imprese statali e private che non sarebbero state più applicate le norme del VI capo (vedasi la lettera inviata all'Agenzia da un'impresa francese il 10 settembre 1970). Il commissariato francese per l'energia atomica si adeguava perciò alla nuova situazione. A detta della Commissione questo ente dispone di facoltà che lo pongono al primo posto tra gli organismi che trattano i vari problemi dell'energia nucleare. L'istituto, pur agendo di conserva con il governo e mantenendo con esso stretti contatti, gode di un'ampia libertà d'azione (Ordonnance n. 45-2563 del 18 ottobre 1945 sulla Costituzione di un commissariato per l'energia atomica).

Nel 1968 ha stipulato contratti d'importazione di uranio arricchito e di plutonio e contratti di fornitura di uranio arricchito ignorando l'Agenzia, inoltre non ha denunciato di essersi impegnato a trasformare prodotti importati dal Sud Africa; evidentemente non sono stati resi noti nemmeno i quantitativi di materiale trasformato. Infine la Repubblica francese dal 1964 non ha più inviato alla Commissione le relazioni annuali sull'andamento della ricerca mineraria e dell'estrazione sul territorio francese oppure sugli investimenti previsti in questo settore.

La Commissione fu informata delle transazioni, e il 24 aprile 1969 la direzione generale Energia inviava una lettera al commissariato francese, nella quale si dichiarava che la stipulazione di contratti d'importazione e di fornitura da parte del commissariato francese costituiva una violazione del capo VI del trattato Euratom, tuttora in vigore. Il 30 maggio 1969 il commissariato francese dichiarava di ritenere inefficace il capo VI dal 1° gennaio 1965 e la stessa affermazione veniva ripetuta in una lettera del comitato interministeriale per i problemi dell'applicazione del trattato Euratom, lettera inviata al direttore generale dell'Agenzia d'approvvigionamento il 5 gennaio 1970. Quest'atteggiamento induceva la Commissione, convinta che il capo VI fosse rimasto in vigore, anche se solo provvisoriamente, dopo il 1° gennaio 1965, a promuovere un procedimento a norma dell'art. 141 del trattato Euratom per constatare la violazione del trattato. In una lettera del 12 marzo 1970 indirizzata al ministro francese degli Esteri, il presidente della Commissione esponeva nei particolari come la Repubblica francese — a giudizio della Commissione — aveva violato il trattato. Seguiva un invito al governo francese ad esporre le proprie osservazioni. Il rappresentante permanente della Francia, con lettera 20 maggio 1970, presentava dette osservazioni al presidente della Commissione, confermando l'atteggiamento che la Francia aveva già assunto in precedenza, e replicando inoltre ai singoli punti delle critiche mosse dalla Commissione. La Francia sosteneva infine che le norme del trattato Euratom in materia di approvvigionamento erano sempre state inadeguate alla reale situazione e quindi la loro applicazione doveva considerarsi semplicemente formale.

La Commissione non accettava la tesi francese ed emanava un parere formale a norma dell'art. 141 del trattato Euratom, facendo carico al governo francese di non aver rispettato il trattato e tentando di ribattere i vari argomenti esposti dalla Francia. Il parere si concludeva con l'in-

vito a conformarsi al provvedimento entro 45 giorni.

Trascorso inutilmente il termine di 45 giorni, l'11 marzo 1971 la Francia veniva formalmente accusata di aver violato il trattato. Il governo francese aveva emanato istruzioni assertivamente illecite e sarebbe stato responsabile degli atti compiuti dal commissariato francese per l'energia atomica.

Il convenuto ritiene irricevibile il ricorso, che per di più sarebbe anche infondato. Nel mio esame seguirò l'impostazione delle parti nella discussione dei vari punti, anche se a questo modo non sarà sempre possibile tenere nettamente distinte le questioni di ricevibilità e di merito.

1. Nella controreplica è stata eccepita la tardività del ricorso: il governo francese ritiene che le norme ch'esso non avrebbe osservato sono le stesse di cui già nel 1965 era stata rilevata l'inefficacia. Il comportamento e le dichiarazioni successive (sospensione dell'invio dei rapporti di cui all'art. 70, marcata presentazione della proposta per la nomina dei membri del comitato consultivo, riserve sul bilancio 1967, riserve su un regolamento della Commissione emanato a norma dell'art. 74) non potevano lasciare equivoci circa il modo di vedere del governo francese. La Commissione avrebbe dovuto preoccuparsi più tempestivamente di chiarire l'equivoco sulla disciplina degli approvvigionamenti in cui stava cadendo la Francia, cioè avrebbe potuto adire la Corte a far emanare una sentenza chiarificatrice. È arbitrario ora intentare un'azione cinque anni dopo essersi resi conto dell'atteggiamento assunto dal governo francese.

Vorrei anzitutto osservare a questo proposito che le presunte violazioni risalgono al 1968, cioè l'irregolarità s'identifica con la stipulazione dei contratti d'importazione e di fornitura senza tener conto dell'Agenzia. Di fronte a questo comportamento, la Commissione ha ritenuto necessario intervenire, temendo le gravi conseguenze che si sarebbero potute verificare sul funzionamento del sistema

d'approvvigionamento comunitario. Non si dimentichi però che i fatti sono venuti alla luce con un certo ritardo; per di più, già nell'aprile 1969 la Commissione aveva espresso il suo disaccordo su questo modo di procedere ed infine si sperava che la soluzione potesse venire naturalmente, così da evitare il ricorso ai mezzi radicali. La prudente attesa non può confondersi con l'inerzia.

Teniamo inoltre presente che l'art. 141 del trattato Euratom non prevede alcun termine per promuovere questo tipo di ricorso e se ne comprende la ragione, giacché il procedimento può avere gravi conseguenze e va considerato come ultima ratio (come ha già sancito la Corte in un caso analogo riguardante l'art. 88 del trattato CEECA; causa 20-59, Raccolta VI-1960, pag. 666).

È quindi chiaro che non si deve fare abuso di questo mezzo onde non svalutarlo; per di più la constatazione semplice, senza alcuna sanzione, ridurrebbe l'efficacia del mezzo. Si aggiunga che un'eventuale condanna di questo genere è sempre nociva al buon nome di uno Stato, pur se l'azione ha finalità meramente oggettive; mira cioè a chiarire la situazione giuridica e prescinde da ogni valutazione morale. È quindi opportuno svincolare l'instaurazione di questo procedimento da ogni automatismo e non imporre a chicchessia l'obbligo di promuoverlo, lasciando alla Commissione un sufficiente margine discrezionale circa l'opportunità e la necessità di farvi ricorso. Talvolta l'esperimento dell'azione può essere tenuto in sospeso da un tentativo di accordo amichevole (anche se le trattative possono essere lunghe), oppure, come nella fattispecie, si può soprassedere a far ricorso ad un mezzo così radicale in quanto le prime reazioni francesi alla presunta invalidità delle norme sull'approvvigionamento hanno avuto conseguenze irrilevanti o quanto meno tali da non giustificare una controversia in sede giurisdizionale. Nel 1965 e negli anni successivi, inoltre, la Comunità si è venuta a trovare in una grave crisi, che avrebbe potuto venir aggravata da inter-

venti compiuti nei confronti di uno Stato senza la necessaria ponderazione. Inoltre si nutrivano sempre la speranza che entro breve tempo sarebbe stata adottata una nuova disciplina. Tutte queste considerazioni giustificano perfettamente le esitazioni della Commissione e smantellano ogni eccezione fondata su un ritardo negligente nell'intervento.

Per i motivi testé esposti è escluso pure che si possa trasporre al caso in esame la giurisprudenza della causa 59-70, nella quale la Corte si è pronunciata su un ricorso per carenza promosso da uno Stato membro contro la Commissione per non essere tempestivamente intervenuta nei confronti di un altro Stato membro. La Corte ha stabilito che ci si deve rivolgere alla Commissione entro un termine ragionevole dal verificarsi dell'avvenimento, pena il decadimento dal diritto di esperire l'azione.

Ho già espresso i miei dubbi su tali principi e li ribadisco ora, giacché non mi pare opportuno che la giurisprudenza stabilisca dei termini per garantire la tutela giuridica allorché i trattati stessi non intendono porne. Prescindendo da ciò si può aggiungere che la diversità dei fatti c'impedisce di trasporre sic et simpliciter alla fattispecie i principi sanciti dalla sentenza 59-70. In quell'occasione era stato esperito un ricorso per carenza contro un organo accusato di non essere intervenuto nei confronti di terzi (cioè si trattava di provvedimenti interni a favore dell'economia di uno Stato membro, i cui interessi dovevano naturalmente venir tutelati), ed è pure importante il fatto che in quell'occasione la legittimazione ad impugnare è stata apprezzata alla luce dell'art. 86 del trattato CECA dal quale si desume che agli Stati incombe un obbligo generico di cooperazione. È superfluo affermare che nella fattispecie queste considerazioni non hanno alcun valore.

Poiché l'art. 141 non stabilisce termini, e poiché nel corso del procedimento sono venuti alla luce determinati elementi di fatto, non si può far carico alla Commissione di aver abusato delle sue facoltà se

ha atteso fino ad ora a promuovere il ricorso, quindi l'eccezione sollevata dal governo francese contro la ricevibilità del ricorso va respinta.

2. Il governo francese sostiene che le disposizioni del VI capo del trattato Euratom non erano più in vigore allorché la Francia ha cessato di attenervisi. Esso governo si richiama all'art. 76, 2° comma, che chiude il VI capo, dal quale crede di potere arguire che un'eventuale decisione sulla disciplina dell'approvvigionamento doveva essere presa prima del 1° gennaio 1965 affinché — se non fosse stata confermata la disciplina in vigore — il 1° gennaio 1965 potesse automaticamente entrare in vigore la nuova disciplina; che al massimo si poteva ammettere un breve periodo transitorio nel quale rimanevano in vigore le vecchie norme, ma poiché ciò non è stato fatto entro un termine ragionevole, si deve presumere l'abrogazione della vecchia disciplina. Il Consiglio avrebbe quindi dovuto emanare nuove norme (come la Commissione aveva auspicato nelle sue proposte del novembre 1964 rispecchiando il desiderio di tutti gli Stati membri). Finché però non fosse entrata in vigore la nuova disciplina, nel diritto comunitario sugli approvvigionamenti sussisteva una grave lacuna.

La Commissione si oppone decisamente ad una simile interpretazione: essa afferma che dopo il 1° gennaio 1965 le vecchie norme sono rimaste in vigore in via provvisoria e lo rimarranno almeno fino all'entrata in vigore della nuova disciplina o alla conferma della vecchia.

La soluzione dell'interrogativo in base al tenore del 2° comma dell'art. 76 è immediata se leggiamo il testo tedesco ed il testo olandese («Nach Ablauf von sieben Jahren nach Inkrafttreten des Vertrages kann der Rat diese Bestimmungen in ihrer Gesamtheit bestätigen» — «Na verloop van zeven jaar ... kan de Rad ... bevestigen»). Si contempla un periodo che inizia il 1° gennaio 1965, cioè dopo la scadenza del settennio summenzionato. Per lo stesso periodo si prevede eventualmente una *conferma*, che può

logicamente riferirsi solo a norme *in vigore*. Infatti, per la conferma è richiesta la maggioranza semplice, mentre per l'adozione di nuove norme è necessaria l'unanimità del Consiglio. È quindi chiaro che il capo VI non può essere stato automaticamente abrogato dopo il 1° gennaio 1965.

Non altrettanto limpidi sono invece il testo francese e il testo italiano che recitano: «à l'issue d'une période de sept ans» e «allo scadere di un periodo di sette anni». Queste due versioni possono effettivamente far pensare che la conferma fosse necessaria allo scadere dei sette anni, cioè le necessarie decisioni avrebbero dovuto esser prese entro e non oltre il 31 dicembre 1964.

È tuttavia possibile obiettare che, come risulta dai lavori preparatori del trattato Euratom, al momento della redazione non si potevano fare previsioni sugli sviluppi di questo settore e quindi si avevano idee poco chiare anche sui problemi dell'approvvigionamento. Per questo motivo si è pensato di adottare una disciplina provvisoria, limitata nel tempo, riservandosi di definire il sistema non appena si potesse disporre di dati più attendibili.

L'art. 76 mira quindi essenzialmente a stabilire un periodo di prova; è quindi illogico e inconciliabile con l'intenzione di sfruttare appieno questo periodo di prova la pretesa di fissare la disciplina definitiva prima del 31 dicembre 1964. In effetti non si deve dimenticare che sono necessari lunghi preparativi, si deve vagliare l'esperienza acquisita e si deve decidere se continuare sulla falsariga precedente o se sia opportuno cambiar strada, decisioni che devono esser prese di concerto con la Commissione, il Consiglio e il Parlamento. Per prendere la decisione entro il 31 dicembre 1964, il periodo di prova contemplato dall'art. 76 avrebbe in pratica dovuto venire notevolmente abbreviato, ma questo non era certo lo spirito della norma.

Al contrario, non è possibile pensare di fermare il decorso del tempo e decidere all'inizio del 1965, così da non abbrevia-

re il periodo di prova. A mio giudizio non si può pensare che gli autori del trattato abbiano inteso seguire questo strano sistema, che non è diffuso e che si presta a qualche obiezione. Prescindendo dal problema dell'efficacia retroattiva che sarebbe sorto se il nuovo regolamento fosse entrato in vigore il 1° gennaio 1965, non si deve dimenticare che questo metodo di applicazione dei trattati non è mai stato seguito nei casi in cui il procedimento era lungo e complicato, ed impegnava quasi tutti gli organi comunitari. Considerazioni tratte dallo spirito e dallo scopo della norma in esame impediscono di concludere che la versione italiana e quella francese della norma lascino intendere che la decisione contemplata dal 2° comma dell'art. 76 debba essere presa entro la scadenza del termine stabilito dalla norma stessa.

È quindi errato a questo proposito richiamarsi all'art. 37 del trattato CEE, redatto in tono analogo, per affermare che l'espressione che vi compare «alla fine del periodo transitorio» è stata interpretata dalla giurisprudenza nel senso di «al più tardi al termine del periodo transitorio». In effetti non si deve dimenticare che l'interpretazione della Corte è stata data relativamente ad una situazione nella quale è stato posto un termine per l'adempimento degli obblighi incombenti agli Stati membri (trasformazione dei monopoli commerciali). Quest'interpretazione non può però estendersi automaticamente alla disposizione dell'art. 76 del trattato Euratom, che tratta essenzialmente dell'elaborazione di una nuova disciplina dopo la scadenza di un determinato periodo.

Poiché infine lo stesso governo francese ammette che l'espressione «à l'issue de» può essere interpretata in vari modi, si può concludere soltanto che le decisioni previste dall'art. 76 (conferma o emanazione di una nuova disciplina), potevano venire adottate anche dopo il 1° gennaio 1965, cioè la disciplina originaria non perdeva la sua efficacia il 31 dicembre 1964, ma continuava ad essere applicabile, anche se solo provvisoriamente.

In subordine il governo francese afferma che la proroga in via provvisoria della validità delle norme non si poteva presumere a tempo indeterminato. Entro un termine ragionevole non si è avuta alcuna conferma, quindi è logico pensare alla loro abrogazione tacita in attesa della nuova disciplina. La versione italiana e quella francese della norma potrebbero giustificare questo modo di vedere, giacché le espressioni «à l'issue de» e «allo scadere di» potrebbero implicare che la decisione di conferma è strettamente vincolata alla scadenza del termine di sette anni, mentre invece la versione tedesca e la versione olandese non si prestano ad una simile interpretazione.

La tesi a mio avviso è difficilmente conciliabile con il principio fondamentale della certezza del diritto, in quanto è arbitrario ritenere che le norme del trattato perdano la loro efficacia trascorso un certo termine e per di più senza abrogazione chiara ed esplicita, in virtù della semplice presunzione che la mancata conferma corrisponda ad un'implicita abrogazione.

Se poi non entrassero immediatamente in vigore nuove norme, un importantissimo settore economico della Comunità rimarrebbe per qualche tempo nell'anarchia, mentre si è voluto integrarlo con una minuziosa regolamentazione, quindi si potrebbe pensare che per qualche tempo il settore è lasciato a sé stesso. Non direi che gli autori del trattato avessero questa intenzione giacché l'art. 2, lettera d), del trattato prescrive che la Comunità deve assicurare un regolare ed adeguato approvvigionamento di tutti gli utilizzatori della Comunità per quanto riguarda i prodotti estrattivi e i combustibili nucleari. Bisogna inoltre tener presente la relazione che intercorre fra il capo in esame ed altri capi del trattato, la cui validità non è limitata nel tempo, vale a dire il rapporto tra approvvigionamento e controllo di sicurezza, controllo che certamente può venire facilitato da una disciplina comune degli approvvigionamenti nella quale rientri anche il controllo sull'impiego dei prodotti forniti (art. 60).

Ci sarebbe anche da tener conto del fatto che l'Agenzia d'approvvigionamento può stipulare contratti a lunga scadenza. La base giuridica di tali contratti potrebbe divenire precaria se si ammettesse che la disciplina su cui essi si fondano è solo un fenomeno temporaneo.

Si deve dunque ritenere che il capo VI è tuttora efficace e lo sarà per lo meno fino all'entrata in vigore della nuova disciplina o fino alla conferma della vecchia disciplina — che è ancora possibile, poiché non è stata esclusa né nel 1965 né in seguito — anzi la Commissione ha affermato che la proposta da lei formulata nel gennaio 1965 è stata trasmessa dal Consiglio al Parlamento senza commenti.

Non è nemmeno possibile obiettare che in questo modo si ammette la possibilità di una conferma tacita. Una conferma implica la validità a tempo indeterminato del regime confermato, mentre l'applicazione a titolo provvisorio non ha gli stessi effetti. In modo particolare la proroga della validità a titolo provvisorio implica che si determinino i presupposti per l'applicazione della norma in modo da evitare cataclismi al momento della transizione alla nuova disciplina.

Non sono d'accordo col governo francese secondo il quale l'ammissione dell'esistenza di una lacuna giuridica stimolerebbe l'opera di integrazione degli organi comunitari responsabili; questo criterio sarebbe in ogni caso migliore della proroga della validità di norme che già in precedenza si sono rivelate inadeguate e che non sono mai state applicate nel modo dovuto. Riservandomi di tornare sull'argomento, mi limito a constatare che non mi pare possibile stimolare l'integrazione — auspicata da tutti — facendo un passo indietro e riportando in auge le discipline interne con tutti i loro svantaggi (come ad esempio gli inconvenienti derivanti dall'insufficiente informazione degli organi comunitari). Una simile situazione non presenta alcun vantaggio rispetto alla temporanea proroga di un regolamento comunitario particolareggiato e destinato evidentemente a rima-

nere in vigore nel tempo, pur se modificato.

È quindi indubbio che è preferibile la tesi secondo cui il capo VI del trattato è rimasto in vigore, mentre meno accettabile è la tesi della lacuna giuridica.

3. Partendo da un simile presupposto non è difficile stabilire se vi è stata violazione del trattato da parte del governo francese, sia direttamente che indirettamente, poiché il governo è responsabile degli atti del commissariato francese per l'energia atomica.

Lo stesso governo francese non ha affermato che l'aver importato direttamente uranio arricchito e plutonio, senza passare per l'Agenzia, fosse un'operazione conciliabile con le disposizioni del capo VI, lo stesso dicasi per l'esafluoruro di uranio importato dal Sud Africa a scopo di analisi, importazione che avrebbe almeno dovuto venir comunicata all'Agenzia a norma dell'art. 75 del trattato Euratom.

La Commissione non ha incontrato obiezioni all'affermazione che la fornitura d'uranio arricchito ad un ente pubblico italiano doveva esser disciplinata dalle disposizioni sull'approvvigionamento, pur se si trattava di una fornitura destinata a contribuire allo studio dei motori marini.

Il governo francese ha infine tentato di giustificare il mancato invio di relazioni annuali affermando che sono stati trasmessi i rapporti corrispondenti della commissione francese per l'energia atomica. Un raffronto tra questi rapporti e quelli redatti in precedenza a norma dell'art. 70, dimostra però che i rapporti del governo erano molto più esaurienti, almeno in materia di ricerche minerarie e ricerche estrattive. I rapporti del commissariato francese inoltre non facevano alcun accenno agli investimenti menzionati nell'art. 70 e quindi non potevano costituire un valido surrogato. Vi è stata quindi un'irregolarità da parte del governo francese.

4. Non sarebbe corretto sancire l'inosservanza del trattato, pur se finora essa si

profila chiaramente, senza vagliare anche le eccezioni del governo francese.

L'applicazione del VI capo non sarebbe mai stata effettuata correttamente, ma solo in modo apparente e superficiale. Le norme non avevano alcuna consistenza pratica e non vi è quindi alcun interesse a far dichiarare la loro inosservanza da parte della Francia.

Osservo anzitutto che il governo francese non ha affermato che dette norme sono rimaste lettera morta. Quanto meno l'art. 70 e l'art. 75 non si è mai detto che non siano stati applicati e sono le norme che prescrivono l'invio di una relazione e la denuncia delle transazioni in altri casi. La cosa ha una certa importanza.

Per quanto riguarda l'affermazione del difettoso funzionamento del capo «Approvvigionamento», si deve distinguere: vi è il sistema istituito dall'art. 60, secondo cui si devono contrapporre domanda ed offerta di prodotti disciplinati dal trattato, opera di coordinamento svolta dall'Agenzia. Il governo francese afferma che il funzionamento del sistema è stato difettoso in quanto i contratti di fornitura di uranio naturale potevano essere stipulati direttamente tra fornitore ed acquirente senza passare per l'Agenzia, poichè bastava comunicarli in seguito all'ente comunitario mentre invece in caso di contratti relativi a materie fissili, le trattative venivano in sostanza svolte fra le parti e l'Agenzia si limitava poi a confermarne formalmente il risultato. Per di più molti contratti si estendevano per un periodo superiore ai dieci anni, data limite ordinaria prevista dal trattato.

Osserverò anzitutto che l'art. 5 del regolamento d'esecuzione dell'Agenzia del 5 maggio 1960 consente alla Commissione — qualora per determinati prodotti, su richiesta dell'Agenzia e previa consultazione del comitato consultivo sia evidente che l'offerta è decisamente superiore alla richiesta — d'invitare l'Agenzia a seguire un procedimento semplificato. L'Agenzia, sentito il parere del comitato consultivo, stabilisce le condizioni generali per la stipulazione dei contratti con procedimento semplificato. Le parti sti-

pulano direttamente i contratti e li comunicano all'Agenzia e tali contratti si devono ritenere stipulati dall'Agenzia se essa, entro otto giorni dal ricevimento della comunicazione, non pone il suo veto esplicito. Il regolamento è stato applicato per l'uranio naturale e per il torio. In virtù di una comunicazione dell'Agenzia del 23 novembre 1960, più volte prorogata, questo tipo di contratti dal 1° dicembre 1960 può essere discusso e stipulato direttamente dagli interessati. I presupposti sono stati definiti dall'Agenzia nella Gazzetta ufficiale del 30 novembre 1960: si specifica tra l'altro quali dati (sui prezzi e sull'impiego del prodotto) debbano essere indicati nei contratti e si deve specificare la durata del contratto stesso.

Per stabilire se il procedimento semplificato rientri tra gli atti disciplinati dall'art. 60 del trattato Euratom, si deve tener conto del fatto che la disciplina d'approvvigionamento in sostanza rappresenta un compromesso tra teorie economiche dirigistiche e teorie di libera concorrenza. Il sistema vuole garantire la parità di accesso alle fonti d'approvvigionamento ricorrendo ad un apparato amministrativo quanto più possibile ridotto e consentendo agli Stati d'intervenire solo in caso di assoluta necessità. Se la richiesta praticamente non esiste (come negli anni successivi al 1960), se cioè il mercato è completamente in mano agli acquirenti, è perfettamente inutile centralizzare gli scambi. L'Agenzia d'approvvigionamento effettua studi di mercato ed informa genericamente le imprese circa le offerte, i quantitativi venduti, le tendenze dei prezzi, il che consente di praticare prezzi di mercato adeguati. Si aggiunga che l'Agenzia controlla ogni contratto dopo la stipulazione ed eventualmente può porre il suo veto a detti contratti.

Ciò premesso, si conclude che il procedimento semplificato risponde perfettamente allo scopo ed allo spirito dell'art. 60 del trattato Euratom. È pure difficile affermare che la formulazione generica dell'ultimo comma dell'art. 60 disciplina questo procedimento, in quanto

l'articolo stabilisce soltanto che il regolamento d'esecuzione deve disciplinare «le modalità di raffronto delle offerte e delle domande». Non mi pare che ciò costituisca un'arbitraria eccezione inserita nel sistema e quindi si possa ravvisare una violazione del trattato e dagli atti processuali non mi risulta che il sistema non abbia più funzionato dopo il 1965. A detta della Commissione, che non è stata contestata, nel 1967 e nel 1969 sono stati ancora stipulati sulla base testé descritta, contratti riguardanti notevoli partite di uranio naturale al prezzo di mercato praticato nel mondo.

Per quanto riguarda le forniture di uranio arricchito che, al pari delle forniture di plutonio, devono effettuarsi tramite l'Agenzia d'approvvigionamento, poiché non è previsto alcun procedimento semplificato, noterò che in questo settore — almeno per quanto riguarda l'uranio arricchito — è determinante il monopolio della Commissione per l'energia atomica degli Stati Uniti e d'altro canto le acquirenti si limitano a poche imprese. Di solito quindi un accurato confronto della domanda e dell'offerta non ha luogo e le forniture si effettuano tutte ai prezzi pubblicati nel Federal Register.

Comunque l'intervento dell'Agenzia ha la sua importanza in quanto ad esempio, per il plutonio, anche l'Inghilterra ed il Canada possono effettuare forniture. Le forniture di uranio arricchito devono effettuarsi nell'ambito della convenzione USA—Euratom stipulata nel 1958 in base all'accordo unanime del Consiglio, che prevede la necessità di agire tramite l'Agenzia, cioè le trattative devono essere condotte a tre. È evidente l'influenza attiva ed il peso che può avere la partecipazione alle trattative di un ente sovranazionale che rappresenta tutti i consumatori di un settore nel quale la volontà dello Stato svolge un ruolo importantissimo. Altrettanto importante è l'azione dell'Agenzia per aumentare i quantitativi massimi delle forniture, le trattative sono state e vengono tuttora condotte in base agli studi di mercato condotti dall'Agenzia d'approvvigionamento. L'Agenzia ha

inoltre collaborato ad elaborare contratti tipo, a stipulare contratti di massima e a raccogliere gli ordini e tra l'altro ha firmato contratti cumulativi riguardanti uranio arricchito. Infine è rilevante l'attività dell'Agenzia nell'esecuzione dei contratti di fornitura e nel disbrigo delle relative formalità.

È quindi innegabile che è stata efficacemente applicata la disciplina dell'approvvigionamento istituita dal trattato Euratom, e l'Agenzia ha svolto utili interventi, anche negli anni successivi al 1964, poiché anche per questo periodo l'approvvigionamento di uranio arricchito (non escluse le imprese francesi), è stato garantito dall'Agenzia, come ha affermato la Commissione senza incontrare obiezioni. A questo proposito mi richiamo ancora alle relazioni generali della Commissione ed alla documentazione speciale sull'Agenzia, alle cifre relative alle vendite e agli studi sul fabbisogno in plutonio svolti nel 1967 e nel 1969 ed ai successivi negoziati.

Quanto ai contratti per la fornitura d'uranio arricchito proveniente dagli USA stipulati per una durata normalmente superiore ai dieci anni, si deve rilevare che queste eccezioni, se approvate dalla Commissione, sono espressamente previste all'art. 60 del trattato Euratom. Non è quindi il caso di parlare d'inosservanza delle norme, tanto più che la Commissione ha vegliato affinché il limite massimo stabilito per le forniture non venisse raggiunto prematuramente, onde evitare che fosse messo in pericolo l'approvvigionamento degli altri consumatori. Inoltre la prassi testé descritta va vista in funzione delle clausole che consentono di denunciare il contratto ed approvvigionarsi eventualmente ad altre fonti così da evitare la totale dipendenza dai fornitori americani.

Circa l'applicazione meramente formalistica del VI capo del trattato, si deve rilevare che le dichiarazioni del governo francese, confrontate con le dichiarazioni della Commissione, non sono tali da dimostrare la pratica irrilevanza delle norme che ora c'interessano.

Il rilievo vale anche per quanto ha affermato il governo francese, cioè che l'Agenzia avrebbe omesso di costituire delle scorte commerciali e la Commissione non avrebbe disposto la costituzione di scorte di sicurezza come prevede l'art. 72 del trattato. Non si dimentichi che l'art. 72 contiene solo una disposizione potestativa, conferisce cioè una facoltà esercitabile secondo un potere discrezionale. Se essa non viene esercitata, ciò non giustifica la conclusione che il capitolo «Approvvigionamento» sia praticamente rimasto lettera morta.

Non è infine possibile trarre argomenti di difesa dalla censura secondo cui la Commissione per anni non avrebbe adottato pareri o raccomandazioni a norma dell'art. 70: a questo proposito si deve ricordare che gli Stati membri devono inviare alla Commissione le relazioni annuali previste dallo stesso art. 70; tali relazioni vanno trasmesse al Consiglio corredate del parere della Commissione, e la Commissione può rivolgere agli Stati membri raccomandazioni sugli orientamenti più opportuni di tale attività. È pacifico che la Commissione non ha assunto alcuna posizione circa le relazioni riguardanti il 1958 e il 1959 (come si desume dalle note del Consiglio del maggio 1960 e del maggio 1961); ed è intervenuta solo in seguito. Tenuto conto di tutte le circostanze, questo comportamento si presta difficilmente a critiche. Anzitutto si deve ricordare quanto ha stabilito la Commissione all'inizio, in secondo luogo per i provvedimenti messi in cantiere relativamente alla ricerca estrattiva, all'andamento della produzione, alla situazione di mercato ed alle riserve che si pensava di costituire, non era il caso di emanare un parere. Quindi la Commissione (come si rileva da una nota del Consiglio del 1962 sulle relazioni 1960), in collaborazione con l'Agenzia d'approvvigionamento ha iniziato studi sull'approvvigionamento a lungo termine, studi che nell'anno 1963 non erano ancora terminati. Si noti inoltre che il comitato consultivo solo nel 1963 ha concluso le sue ricerche su un raffronto a lungo termine tra do-

manda e quantitativi disponibili, il che ha consentito alla Commissione, di disporre di una panoramica oggettiva della situazione e di disporre l'adozione di adeguati provvedimenti. Ciò spiega perché solo nella nota del Consiglio del marzo 1964 si cita un parere della Commissione. In questa nota si afferma che è necessario intensificare l'attività di ricerca estrattiva ed adottare provvedimenti nell'ambito di una politica comune degli approvvigionamenti, organizzare ricerche condotte da esperti. Il risultato di questa operazione è riportato nella relazione del 1966. Ciò dimostra con quale prudenza abbia proceduto la Commissione, comunque è escluso che le competenze di cui all'art. 70 del trattato non siano state esercitate.

Si potrebbe avere l'impressione che il sistema degli approvvigionamenti di cui al capo VI non ha funzionato come si era previsto, cioè per far fronte ad una situazione di penuria e ad un rapido sviluppo dell'impiego dell'uranio; d'altro canto non pare logico arguire che le norme di questo capo siano rimaste lettera morta o siano state applicate in modo incompatibile con lo spirito e lo scopo della disciplina. Comunque non è possibile respingere il ricorso per deficienza d'interesse pratico a far rilevare l'inosservanza del trattato di cui si fa carico alla Repubblica francese.

5. Un altro motivo d'incompatibilità del ricorso sarebbe l'incertezza della situazione giuridica in materia d'approvvigionamenti registrata dopo il 1965 a seguito dell'inattività del Consiglio. Sarebbe quindi impossibile sancire l'inosservanza del trattato e condannare la Repubblica francese (conformemente causa 26-69, Raccolta XVI-1970, pag. 579 e segg.).

Tengo a sottolineare che le considerazioni fatte a questo proposito nella sentenza summenzionata potrebbero anche lasciare perplessi. La situazione giuridica non costituisce un parametro di per sé: se la situazione giuridica non è chiara, lo Stato membro interessato potrebbe com-

mettere un errore di diritto. Ciò implica che la pronuncia di violazione del trattato contiene in embrione la nozione di colpa, poiché gli errori di diritto rientrano nella categoria degli illeciti. Mi auguro che il sillogismo non sia confermato, in quanto se così fosse, il procedimento di cui all'art. 169 del trattato CEE (e 141 del trattato Euratom) sarebbe inutilmente appesantito, giacché non si deve dare un giudizio morale o di condanna, ma semplicemente chiarire una situazione giuridica. Per di più in questo caso il procedimento (specie per quanto riguarda l'applicazione dell'art. 171 del trattato CEE o 143 del trattato Euratom) potrebbe risultarne svalutato proprio nei confronti delle ipotesi per le quali è stato istituito, cioè in caso d'incertezza sulla portata e sul senso delle norme del trattato.

Non vi è poi alcuna analogia di fatto con il procedimento 26-69, quindi la sentenza non costituisce un valido precedente giurisprudenziale. Nella causa 26-69 determinate conseguenze giuridiche scaturivano dalla disciplina eccezionale istituita da un protocollo allegato al trattato e dalla dichiarazione di intenzioni che lo precede, vincoli trascurati nell'istituire il sistema di mercato agricolo. Il mancato adeguamento del sistema poteva costituire in quel caso una lacuna giuridica, però la fattispecie è diversa. Nel nostro caso non è necessaria una conferma provvisoria e formale del Consiglio per continuare ad applicare le norme del capo VI, anzi è sufficiente interpretare secondo logica le norme del trattato. L'interpretazione che ho dato è quella che in sostanza si desume dal tenore di tutte le versioni del trattato, specie delle norme fondamentali dell'art. 2 d). Sia la Commissione che la segreteria del Consiglio erano sempre state del parere che il capo VI non avesse perso la sua efficacia il 1° gennaio 1965, quindi le affermazioni del governo francese si rivelano infondate.

Non si può eccepire ragionevolmente che vi è stata confusione dopo il 1° gennaio 1965.

6. Il governo francese sostiene poi che il suo comportamento non ha pregiudicato interessi di terzi, e particolarmente non ha impedito l'approvvigionamento d'impresе in altri Stati membri.

Presupposto essenziale per la messa in atto del procedimento di cui all'art. 141 del trattato Euratom è l'inosservanza del diritto comunitario, però il trattato non menziona alcun elemento accessorio (pregiudizio d'interessi o conseguenze analoghe).

Nella fattispecie però il pregiudizio di rilevanti interessi di altri Stati membri e della Comunità non è escluso: le condizioni dei contratti stipulati ignorando l'Agenzia, specie i prezzi, non sono note e quindi manca la necessaria trasparenza del mercato. Non si può nemmeno escludere categoricamente la discriminazione nei confronti di altre imprese. Infine è utile ricordare anche gl'inconvenienti che possono derivare col tempo da un'insufficiente informazione degli organi comunitari nei casi censurati dalla Commissione.

Mi pare quindi opportuno respingere anche l'ultima eccezione del governo francese in quanto risulta inconsistente.

7. Un ultimo gruppo di eccezioni può essere riunito sotto il titolo «Sviamento di procedura». In sostanza si afferma che, nella situazione creatasi dopo il 1° gennaio 1965, sarebbe stato più logico citare il Consiglio per carenza, in quanto questo sarebbe stato l'unico mezzo per ottenere l'emanazione della nuova disciplina degli approvvigionamenti. Il procedimento promosso contro la Repubblica francese mirava invece a far confermare la disciplina originaria, il che avrebbe ritardato l'introduzione del nuovo sistema. Seguono alcune osservazioni già espresse ad altro proposito: la Commissione non si è sufficientemente adoprata per istituire un nuovo regolamento ed un'eventuale condanna della Francia in forza di un procedimento a norma dell'art. 141 non servirebbe a far adottare una nuova disciplina.

A questo proposito si può dire che:

a) Quanto all'inattività della Commissione, ci si può richiamare ai principi sanciti dalla sentenza 90 e 91-63 (Raccolta X-1964, pag. 1213): il mancato adempimento degli obblighi incombenti ad un organo comunitario non dispensa gli Stati membri dall'obbligo di adempiere gli obblighi loro imposti dal trattato. Per di più l'accusa di inerzia si rivela anche infondata, in quanto non solo la Commissione, fin dal novembre 1964, aveva presentato una proposta relativa all'adozione di nuove norme sugli approvvigionamenti, ma si è anche attivamente adoperata negli anni successivi per elaborare le nuove norme. Il suo rappresentante, in udienza, ha illustrato questa attività, specie richiamandosi ai numerosi contatti instaurati dalla Commissione e dai suoi servizi a diversi livelli e in diversi ambienti. La Commissione non era in grado, da sola, di elaborare ed emanare una nuova disciplina dell'approvvigionamento, quindi non si poteva citarla in giudizio con questa censura.

La responsabilità per il ritardo va accollata al Consiglio e finché questi non sostituirà la vecchia disciplina con una nuova, la Commissione dovrà vegliare a che le vecchie norme vengano applicate ed osservate e potrà promuovere, se necessario, il ricorso di cui all'art. 141 del trattato Euratom.

b) All'osservazione del governo francese che afferma che un procedimento promosso nei suoi confronti ed un'eventuale condanna non sarebbero di alcuna utilità ai fini dell'adozione di un nuovo regolamento, si può osservare che un'eventuale conferma esplicita della proroga della validità della vecchia disciplina potrebbe ripercuotersi sull'esito dei lavori del Consiglio e — cosa ancor più importante — il ricorso non mira evidentemente ad accelerare l'adozione di nuove norme, anzi, si vuol far semplicemente constatare che la Repubblica francese non ha rispettato il diritto vigente, che per di più è probabile rimanga in vigore ancora per qualche tempo. Sotto questo profilo il ricorso è indubbiamente giustificato.

c) Quanto poi alla censura di «abuso di procedimento» in senso stretto oppure all'obiezione che il ricorso sarebbe incompatibile col trattato, il governo francese pare avere erroneamente valutato l'effettiva situazione giuridica. Attualmente non esiste unicamente un obbligo del Consiglio ad emanare norme, ma si deve ritenere che la validità delle vecchie norme sia stata prorogata ed il Consiglio può limitarsi a confermarle o può sostituirlle con una nuova disciplina.

È vero che il Consiglio non si è ancora pronunciato sulla disciplina che sarà applicata in futuro, d'altra parte il governo francese non ha tenuto nel debito conto le norme vigenti. Al Consiglio si potrebbe far carico di carenza, però l'inosservanza del governo francese può venire sancita a norma dell'art. 141 del trattato. Questi due ricorsi sono radicalmente diversi tra loro ed uno non esclude l'altro, anzi si deve ritenere che la Commissione ha facoltà di esercitare discrezionalmente i poteri che le sono conferiti. Se non ha ritenuto necessario procedere nei confronti del Consiglio, non le si può certo far carico di aver abusato del suo potere discrezionale. Bisogna tener conto delle difficoltà degli anni scorsi e del fatto che altri metodi si sono rivelati più indicati a spingere all'azione il Consiglio.

Non si può affermare che l'azione promossa contro la Francia abbia costituito un abuso in quanto perseguiva uno scopo diverso. La Commissione non inten-

deva far confermare la vecchia disciplina, quindi non si può pensare che sia ricorso alla Corte per esercitare indirettamente una facoltà di stretta competenza del Consiglio. Non vi sono elementi che confermino questa supposizione, in quanto la Commissione non vuole cristallizzare la situazione giuridica facendo sancire una proroga a tempo indefinito della disciplina originaria. L'unico oggetto del procedimento è invece la constatazione della situazione attuale ed immediata, constatazione che è indubbiamente di competenza della Corte.

È pure assurdo affermare che la sentenza avrebbe dovuto esercitare un'influenza sul Consiglio onde far confermare la disciplina o far sì che il nuovo sistema ricalcasse all'incirca le stesse orme e venisse rinviata sine die la radicale modifica della legislazione. Nulla lascia intravedere simili intenzioni da parte della Commissione, che anzi aveva proposto un sistema volto a rendere meno gravosa la disciplina attuale.

Per di più il procedimento in corso non è obiettivamente atto a corroborare simili presupposizioni, in quanto può solo risolversi in una pronuncia riguardante la situazione provvisoria attuale, senza pregiudicare considerazioni od orientamenti riguardanti la disciplina futura.

Sotto qualunque aspetto si consideri la censura, nulla lascia intravedere l'irricevibilità e l'infondatezza del ricorso.

## 8. Concludo quindi come segue:

Il ricorso della Commissione è ricevibile e fondato.

La Repubblica francese, dopo il 1964 non ha più inviato alla Commissione le relazioni annuali di cui all'art. 70 del trattato Euratom; la Commissione francese per l'energia atomica, senza informare l'Agenzia, ha stipulato contratti d'importazione relativi a 3 555 chili d'uranio arricchito all'1,15% proveniente dal Centro nucleare di Kahl, relativi a plutonio provenienti dal Canada nonché a 116 chili di plutonio proveniente dall'Ente nazionale per l'energia elettrica italiano e si è inoltre impegnata a fornire circa 2 000 chili di uranio arricchito al 4,7% al CNEN italiano. Il commissariato francese per

l'energia atomica ha rifiutato di comunicare all'Agenzia l'assunzione di un impegno di lavorazione di prodotti importati dal Sud Africa, nonché i quantitativi di prodotti oggetto di tale transazione. Con questo comportamento la Repubblica francese è venuta meno agli obblighi derivanti dal secondo titolo, capo VI, del trattato Euratom ed in particolare ha violato gli artt. 55, 56, 57, 60, 64, 70 e 75, sia in quanto non ha rispettato dette norme, sia in quanto nulla ha fatto per impedire che le violasse il Commissariato francese per l'energia atomica. La Repubblica francese va condannata alle spese del giudizio.