

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE CLAUS GULMANN

presentate il 15 settembre 1992 *

*Signor Presidente,
Signori Giudici,*

1. La ricorrente nella presente causa, l'Empresa Nacional de Urânio SA (in prosieguo: l'«ENU»), è un piccolo produttore portoghese di uranio. In Portogallo non esiste alcun reattore nucleare industriale e l'ENU è quindi costretta ad esportare tutto il suo uranio. Per varie ragioni questa società ha difficoltà nello smaltimento della sua produzione ed ha accumulato notevoli scorte di uranio.

L'ENU ha proposto il presente ricorso per carenza ai sensi dell'art. 148 del Trattato Euratom, chiedendo che la Corte dichiari la «carenza illegittima della Commissione, la quale non ha adottato e non ha rivolto all'ENU la decisione che questa le aveva chiesto di adottare a norma dell'art. 53 del Trattato CEEA». L'ENU si riferisce in tal modo ad una lettera inviata alla Commissione il 21 dicembre 1990, nella quale chiedeva a quest'ultima di adottare vari provvedimenti per garantire lo smaltimento delle sue scorte di uranio.

L'ambito normativo

2. Ai termini dell'art. 2, lett. d), del Trattato CEEA, la Comunità deve «curare il regolare ed equo approvvigionamento di tutti gli utilizzatori della Comunità in minerali e combustibili nucleari». Il Capo VI del Trattato

contiene le norme relative all'«approvvigionamento». L'art. 52 sancisce il principio dell'uguale accesso alle risorse e prevede l'istituzione di una politica comune di approvvigionamento.

Inoltre, l'art. 52 dispone la costituzione di un'Agenzia di approvvigionamento (in prosieguo: l'«Agenzia») che disponga di un *diritto di opzione* sui minerali, sulle materie grezze e sulle materie fissili speciali prodotti nei territori degli Stati membri, come anche del *diritto esclusivo di stipulare contratti* relativi alla fornitura di queste materie provenienti dall'interno o dall'esterno della Comunità. Questa centralizzazione dell'offerta e della domanda mira a garantire a tutti gli utilizzatori della Comunità un uguale accesso a tali materie.

Le modalità relative «al raffronto delle offerte e delle domande» sono stabilite dal regolamento dell'Agenzia 5 maggio 1960 ¹, come modificato dal regolamento dell'Agenzia 5 luglio 1975 ². Questo regolamento attribuisce, in particolare, la facoltà di usare talune procedure semplificate, secondo le quali i contratti di fornitura possono essere negoziati direttamente tra gli utilizzatori e i produttori. Prima della loro stipulazione i contratti devono essere presentati all'Agenzia, la quale dispone di un lasso di tempo per approvarli.

¹ — GU 1960, n. 32, pag. 777. Il regolamento è stato approvato dalla Commissione con decisione 5 maggio 1960 (GU 1960, n. 32, pag. 776).

² — GU L 193, pag. 37.

* Lingua originale: il danese.

L'Agenzia che, ai sensi dell'art. 54 del Trattato, ha personalità giuridica e gode di autonomia finanziaria, è soggetta all'autorità della Commissione. L'art. 53 del Trattato, che ha un'importanza essenziale per la causa, dispone che:

avrebbe ricevuto tutta l'attenzione necessaria per trovare, per quanto possibile, una soluzione soddisfacente. Con lettera 14 novembre 1988 la Commissione rispondeva impegnandosi a studiare il problema per giungere ad una soluzione positiva.

«L'Agenzia è posta sotto il controllo della Commissione, che le impartisce le sue direttive, dispone di un diritto di veto sulle sue decisioni e nomina il suo direttore generale e il suo direttore generale aggiunto.

Non essendo stata ancora trovata una soluzione, il 25 ottobre 1989 l'ENU scriveva nuovamente sia all'Agenzia che alla Commissione. Nella lettera l'ENU richiamava di nuovo l'attenzione sui suoi gravi problemi di smaltimento e chiedeva all'Agenzia di agire, e alla Commissione di imporre all'Agenzia di agire, in conformità alle disposizioni del Capo VI del Trattato.

Qualsiasi atto dell'Agenzia, implicito o esplicito, nell'esercizio del suo diritto di opzione o del suo diritto esclusivo di concludere contratti di forniture, può essere portato dagli interessati dinanzi alla Commissione che prende una decisione nel termine di un mese».

L'8 dicembre 1989 la Commissione informava l'ENU che condivideva la tesi secondo la quale si doveva prevedere un «capitolo speciale» che consentisse di risolvere problemi come quelli ai quali si trovava di fronte l'ENU e che chiedeva all'Agenzia di passare all'attuazione delle proposte di azione presentate in tal senso.

I fatti

3. Con lettera 8 ottobre 1987 l'ENU proponeva all'Agenzia, richiamandosi alle norme del Trattato relative al diritto di opzione, l'acquisto di 350 t di concentrati di uranio. Non avendo questa lettera ricevuto risposta, l'ENU si rivolgeva nuovamente all'Agenzia con lettera 10 ottobre 1988, chiedendole di esercitare il suo diritto di opzione. Essa inviava una copia di questa lettera alla direzione generale «Energia» della Commissione, pregandola di contribuire a trovare una soluzione al problema dello smaltimento del suo uranio.

In seguito, l'Agenzia elaborava una «Bozza di soluzione pratica per il capitolo "uranio portoghese" della politica di approvvigionamento», comunicata all'ENU in una delle numerose riunioni svoltesi a Bruxelles tra le parti interessate. In grandi linee questo piano consisteva nel prendere contatti con gli utilizzatori comunitari di uranio al fine di stipulare in loco un accordo che prevedesse la vendita dell'uranio portoghese a questi utilizzatori secondo uno schema di ripartizione ed un prezzo più precisamente convenuti. L'ENU partecipava essa stessa a queste trattative, che tuttavia non portavano ad alcun risultato.

L'8 novembre 1988 l'Agenzia rispondeva alle lettere dell'ENU dichiarando che il problema sollevato da quest'ultima era rilevante e

4. Il 21 dicembre 1990 l'ENU inviava la lettera dianzi citata alla Commissione³. Alla fine di questa lettera l'ENU chiedeva sostanzialmente alla Commissione di:

- ordinare all'Agenzia di ripristinare il regolare funzionamento dei meccanismi stabiliti dal Capo VI del Trattato [lett. a)];
- indagare sulla causa del fatto che gli utilizzatori comunitari si riforniscono liberamente di uranio sui mercati stranieri, benché tutta la produzione dell'ENU sia disponibile ad un prezzo equo, ed intervenire poi su questo fatto [lett. b)];
- partecipare a trattative in ordine ad un indennizzo dell'ENU [lett. c)];
- imporre all'Agenzia l'osservanza della decisione della Commissione relativa alla creazione di un «capitolo speciale» che consenta la soluzione immediata del problema dell'ENU [lett. d)], e
- ordinare all'Agenzia di eseguire la decisione emanata nei suoi confronti, attuando una soluzione soddisfacente del problema riguardante l'ENU [lett. e)].

Infine, l'ENU precisava che la sua richiesta era formulata con riferimento all'art. 53, secondo comma, e all'art. 148 del Trattato.

L'oggetto della causa

5. In questa causa la prima rilevante difficoltà è determinare chiaramente la natura dell'obbligo di agire che incombe, secondo l'ENU, alla Commissione e che la Commissione avrebbe omesso di osservare. È evidente che l'ENU ritiene che la Commissione sia tenuta ad adottare una decisione ai sensi dell'art. 53 del Trattato. Quello che tuttavia è meno chiaro è il contenuto che, a giudizio dell'ENU, questa decisione dovrebbe avere.

Nelle sue conclusioni l'ENU si è richiamata alla «decisione che l'ENU (...) aveva chiesto (alla Commissione) di adottare ai sensi dell'art. 53 del Trattato CEEA». Come ho detto all'inizio, l'ENU rinvia così alla sua citata lettera del 21 dicembre 1990. Orbene, questa lettera contiene vari elementi e non è così facile determinare chiaramente quali di questi elementi siano ricompresi nelle conclusioni della ricorrente. Ciò è emerso sia nella fase scritta del procedimento che all'udienza, in quanto la discussione tra le due parti evidenzia significative ambiguità che contraddistinguono la delimitazione dell'oggetto della causa.

6. La domanda dell'ENU alla Commissione è fondata sul presupposto che l'Agenzia ha il dovere di risolvere, secondo modalità precise, il problema dello smaltimento delle scorte dell'ENU. Sembra che l'ENU basi la sua tesi secondo cui l'Agenzia ha tale obbligo su due punti di vista indipendenti l'uno dall'altro.

In primo luogo, l'ENU ritiene che l'Agenzia, cessando di esercitare il suo diritto di opzione e di utilizzare il suo diritto esclusivo

3 — V. l'allegato XII del ricorso.

di stipulare contratti, abbia trasgredito il Capo VI del Trattato e che sia questa la causa vera e propria dei problemi di smaltimento dell'ENU.

L'ENU sostiene quindi che le norme del Trattato si basano su un principio di preferenza comunitaria, che sta a significare non soltanto che i produttori possono vendere a paesi terzi solo se la domanda sul mercato comunitario è soddisfatta, ma anche che gli utilizzatori possono stipulare contratti con produttori di paesi terzi soltanto se il loro fabbisogno non può essere soddisfatto con materiali prodotti sul mercato comunitario. Dato che la Comunità produce soltanto circa 4 500 t di uranio all'anno, mentre ne utilizza circa 15 000, l'ENU ritiene che l'osservanza delle norme del Trattato comporterebbe automaticamente e gradualmente lo smaltimento delle sue scorte. In una situazione in cui le sue scorte sono disponibili a prezzi ragionevoli, l'ENU considera l'Agenzia tenuta a garantire, attraverso l'esercizio del suo diritto di opzione e l'uso del suo diritto esclusivo di stipulare contratti, che non sia stipulato alcun contratto con produttori di paesi terzi prima dello smaltimento di queste scorte ⁴.

In secondo luogo, l'ENU assume che la Commissione ha adottato una decisione in base alla quale si doveva istituire un «capitolo speciale» in grado di fornire una soluzione soddisfacente del problema dell'ENU, ma che l'Agenzia ha omesso di rispettare questa decisione ⁵.

L'ENU sembra riferirsi alla lettera inviata dal commissario competente l'8 dicembre 1989, nella quale quest'ultimo dichiara:

«Sono del parere che la politica di approvvigionamento dell'Agenzia dovrebbe ricomprendere, sin da ora, un capitolo speciale che consenta di risolvere questi casi. (...) ho chiesto (all'Agenzia) di procedere all'attuazione delle proposte di azione presentate in tal senso».

Non è del tutto chiaro cosa s'intenda con il detto «capitolo speciale». Nella lettera 21 dicembre 1990 l'ENU ha dichiarato che il «capitolo speciale» deve avere il carattere di una soluzione d'urgenza in grado di risolvere immediatamente il suo problema. La tesi dell'ENU sembra essere che, per risolvere il problema in modo soddisfacente, non è sufficiente aspettare che l'osservanza generale delle norme del Trattato produca gli effetti sopra descritti. Secondo l'ENU, una soluzione d'urgenza può essere fornita in modo semplice con l'acquisto immediato di tutte le scorte dell'ENU da parte dell'Agenzia, in forza del diritto di opzione conferitole dal Trattato ⁶.

Nella replica ⁷ e in udienza sembra tuttavia che l'ENU abbia collegato la necessità di un

6 — Nella lettera 21 dicembre 1990, lett. d), l'ENU dichiara, tra l'altro, per quanto riguarda il «capitolo speciale»: «(...) Soltanto questo provvedimento consentirà di attenuare i gravi danni che l'ENU è stata illegittimamente costretta a subire fino ad oggi, dato che la soluzione di merito derivante dalla rigida osservanza della legalità comunitaria non produce tutti i suoi effetti utili normali. Questo "capitolo speciale", che può essere introdotto rapidamente, dovrebbe consistere nell'acquisto da parte dell'Agenzia delle scorte attuali di uranio dell'ENU. Questa soluzione, caldeggiata dall'ENU, corrisponde del resto al mero esercizio da parte dell'Agenzia del diritto di opzione sull'acquisto dell'uranio offertole dall'ENU (...)».

7 — V. la replica dell'ENU, pag. 7.

4 — V. la lettera dell'ENU 21 dicembre 1990, lett. a) e b), allegato XII del ricorso.

5 — V. la lettera dell'ENU 21 dicembre 1990, lett. d), allegato XII del ricorso.

«capitolo speciale» alle proposte di azione richiamate nella lettera 8 dicembre 1989 che, se ho ben capito, ha condotto poi all'elaborazione della «Bozza di soluzione pratica per il capitolo "uranio portoghese" della politica di approvvigionamento» dell'Agenzia.

Non è tuttavia necessario cercare in questo caso di determinare la portata precisa della nozione di «capitolo speciale».

7. Di conseguenza, le conclusioni dell'ENU possono riassumersi nel senso che essa afferma che la Commissione ha illegittimamente omissso di adottare, ai sensi dell'art. 53, una decisione

— che obblighi l'Agenzia a osservare le disposizioni del Capo VI del Trattato (il che risolverebbe i problemi di smaltimento dell'ENU a lungo termine) e

— che obblighi l'Agenzia ad applicare la decisione della Commissione di introdurre un «capitolo speciale» (soluzione che può risolvere immediatamente il problema dell'ENU).

8. A mio parere, le considerazioni che premono esprimono una delimitazione ragionevole e adeguata dell'oggetto della causa. Ritengo tuttavia utile menzionare alcuni elementi che possono ingenerare dubbi al riguardo. Si tratta, in ispecie, del fatto che nella replica e all'udienza l'ENU ha fatto dichiarazioni che potrebbero esprimere una limitazione dell'oggetto della causa.

9. *In primo luogo*, vari elementi inducono a domandarsi in quale misura occorra considerare che il procedimento ha ad oggetto *unicamente* un'eventuale *omissione della Commissione di imporre all'Agenzia la creazione di un «capitolo speciale»*. A questo proposito, il punto e) della conclusione della lettera dell'ENU 21 dicembre 1990 è abbastanza ambiguo. Questo punto e) recita quanto segue:

«e) chiediamo quindi alla Commissione di ordinare all'Agenzia di eseguire la decisione emanata nei suoi confronti attuando una soluzione soddisfacente del problema riguardante l'ENU — fatta salva l'applicazione delle disposizioni del Trattato in modo da consentire di ovviare alle difficoltà future».

Nel controricorso la Commissione considera questo punto una «conclusione delle conclusioni», il che, del resto, costituisce un'interpretazione possibile. Ci si chiede, tuttavia, se tale punto esprima una limitazione della domanda dell'ENU e, quindi, delle sue conclusioni nella parte riguardante l'asserita decisione della Commissione di istituire un «capitolo speciale». Ritengo che si debba respingere tale interpretazione. Alla luce della parte restante della lettera e di quanto viene detto più tardi nel ricorso, penso che questo punto consista semplicemente nel chiedere alla Commissione di imporre all'Agenzia di risolvere l'attuale problema dell'ENU — sia che tale soluzione sia fornita mediante un'osservanza delle norme generali del Trattato, sia con la creazione di un «capitolo speciale», sia con questi due elementi —, mentre l'ENU si riserva il diritto di avvalersi delle disposizioni del Trattato per la soluzione di eventuali successivi problemi.

Si deve rilevare che in udienza, a una domanda del giudice relatore che chiedeva di precisare su quali punti della lettera 21 dicembre 1990 la Commissione avesse omesso, secondo l'ENU, di adottare una decisione, l'ENU ha risposto rinviando a «tutta la lettera e, più in particolare, al punto d)» [il punto d) riguarda il «capitolo speciale»]. Tuttavia, all'udienza l'ENU ha anche sostenuto che la Commissione era tenuta a imporre all'Agenzia l'osservanza del Capo VI del Trattato e ritengo quindi che la risposta dell'ENU non possa essere considerata significare che la causa dovrebbe, quindi, vertere esclusivamente sul se la Commissione fosse tenuta ad imporre all'Agenzia la creazione di un «capitolo speciale». Ciò è tanto più vero in quanto nel punto d) della sua lettera l'ENU si occupa proprio della versione del «capitolo speciale» che consiste nell'esercizio immediato del diritto di opzione basato sul Trattato. Questo esempio dimostra come possa essere abbastanza difficile distinguere i vari «modelli di soluzione» menzionati dall'ENU.

10. *In secondo luogo*, nella replica⁸ e all'udienza l'ENU ha fatto varie dichiarazioni che possono dare l'impressione che essa abbia in seguito limitato le sue conclusioni ad un aspetto meramente formale, secondo il quale la Commissione è venuta meno ai suoi doveri omettendo di *rispondere alla richiesta dell'ENU affermativamente o negativamente che sia*.

Ritengo che questo non sia il risultato voluto. Sembra inverosimile che l'ENU possa improvvisamente auspicare unicamente una decisione, e non una decisione con un

determinato contenuto. È possibile che le dichiarazioni di cui trattasi trovino origine semplicemente nell'idea che l'ENU avrebbe potuto impugnare un'eventuale decisione negativa mediante un ricorso di annullamento. Inoltre, sia nella replica che all'udienza, l'ENU ha continuato a sostenere che la Commissione avrebbe dovuto adottare una decisione che imponesse all'Agenzia di risolvere il problema dell'ENU.

Per questo mi limiterò alla delimitazione dell'oggetto della causa, illustrata in precedenza, che, a mio giudizio, è la più ovvia quando si esaminano congiuntamente tutti i motivi e gli argomenti dedotti dall'ENU.

A questo proposito, non è naturalmente determinante che nelle sue memorie e all'udienza la Commissione si sia limitata sostanzialmente a dedurre nel merito argomenti relativi alla questione in quale misura fosse o meno tenuta ad adottare una decisione, indipendentemente dal suo contenuto. È evidente che la Commissione non può limitare l'oggetto della causa a tale questione per il semplice fatto che concentra la sua argomentazione su questo. Se la Corte ritiene che la Commissione fosse tenuta ad adottare una decisione, essa deve anche, in base alle conclusioni dell'ENU, essere competente a fare di più e a pronunciarsi sul se questa decisione avesse dovuto avere il contenuto auspicato dall'ENU. Ciò è tanto più vero in quanto dalle memorie della Commissione risulta che quest'ultima è perfettamente a conoscenza del contenuto che, secondo l'ENU, la decisione auspicata dovrebbe avere. Così, nella controreplica la Commis-

⁸ — V. punti 16 e 29, lett. b), della replica dell'ENU.

sione dichiara, ad esempio, che l'ENU «ha chiesto alla Commissione di impartire direttive all'Agenzia per creare un capitolo speciale» e «ha chiesto di obbligare l'Agenzia a modificare la sua politica di approvvigionamento»⁹.

secondo cui nel caso di specie l'ENU è partita dall'idea che la sua azione è basata esclusivamente sull'art. 53, secondo comma, e, in secondo luogo, se gli atti menzionati nelle conclusioni dell'ENU siano in realtà atti che rientrano nella sfera di applicazione dell'art. 53, secondo comma.

La ricevibilità

11. La Commissione ha chiesto che il ricorso sia dichiarato irricevibile e in tal senso ha sollevato tre eccezioni di irricevibilità.

A questo proposito, la Commissione sembra partire dall'ipotesi che l'ENU deduca unicamente che essa è tenuta a adottare una decisione per quanto riguarda gli atti menzionati nelle conclusioni dell'ENU, secondo il procedimento speciale del ricorso amministrativo di cui all'art. 53, secondo comma.

Riferendosi a questa ipotesi la Commissione sostiene che su due punti la presente azione non soddisfa le condizioni necessarie per la ricevibilità di un ricorso basato sull'art. 53, secondo comma, e che quindi si deve dichiararla irricevibile.

Questa opinione solleva due questioni.

In primo luogo, si tratta di accertare la correttezza del postulato della Commissione

Per quanto riguarda la prima questione, si deve rilevare che è esatto che l'ENU ha utilizzato il procedimento del ricorso amministrativo di cui all'art. 53, secondo comma. Ma ciò non implica necessariamente che l'ENU abbia ritenuto che la decisione che, secondo questa società, la Commissione ha il dovere di adottare, sia esclusivamente una decisione che dev'essere adottata nell'ambito del *procedimento del ricorso amministrativo di cui all'art. 53, secondo comma*.

Nella replica¹⁰ e in udienza l'ENU ha tuttavia sostenuto che la Commissione era tenuta, per il semplice fatto della sua posizione di *organo di controllo gerarchicamente superiore dotato di competenze generali per impartire direttive all'Agenzia*, ad obbligare quest'ultima a rispettare sia le disposizioni del Trattato sia le direttive che, secondo l'ENU, sono state emanate nei suoi confronti dalla Commissione. In tal modo l'ENU sostiene che la Commissione, non essendo intervenuta nei confronti dell'Agenzia, ha violato essa stessa le disposizioni non rispettate dall'Agenzia.

Dato che lo status della Commissione, in quanto organo superiore, è sancito dall'art.

9 — V. il punto 9 della controreplica della Commissione.

10 — V. la replica dell'ENU, punto 2, lett. a), b), d) e g) nonché, soprattutto, i punti 19, 20 e 27.

53, primo comma, e dato che nelle sue conclusioni l'ENU si richiama all'art. 53 nella sua totalità e non specificamente all'art. 53, secondo comma, questa concezione più ampia della portata del ricorso è compatibile con il testo delle conclusioni della ricorrente.

Ritengo che nel ricorso l'ENU si occupi esclusivamente dell'eventuale obbligo della Commissione di adottare una decisione ai sensi dell'art. 53, secondo comma, e occorre quindi domandarsi se gli argomenti dedotti nella replica in ordine ad un'interpretazione più ampia delle conclusioni dell'ENU debbano essere respinti per il solo fatto che sono stati dedotti tardivamente.

Una soluzione positiva mi sembra inutilmente formalistica. Sono convinto che l'ENU abbia sempre ritenuto che la Commissione avesse l'obbligo di intervenire sponte sua per quanto riguarda la condotta dell'Agenzia¹¹ e che l'art. 53, secondo comma, sia stato considerato dall'ENU semplicemente un mezzo espresso, per le imprese, di provocare questo intervento. Risulta evidente che l'ENU, avvalendosi del diritto di ottenere una decisione di cui all'art. 53, secondo comma, ha inteso corroborare il suo ricorso e non limitarlo.

Poiché il ricorso dell'ENU è fondato non solo sull'art. 53, secondo comma, ma anche sui doveri generali della Commissione, in

quanto organo di controllo nei confronti dell'Agenzia, ne consegue che, se le condizioni generali per promuovere un procedimento ex art. 148 del Trattato sono soddisfatte, il ricorso dev'essere dichiarato ricevibile nel merito, anche se dovesse risultare che gli atti menzionati nelle conclusioni della ricorrente non sono affatto ricompresi nell'art. 53, secondo comma, *oppure* che si debba ammettere l'esattezza delle eccezioni di irricevibilità della Commissione, fondate sull'insussistenza dei presupposti di ricevibilità di un ricorso ai sensi dell'art. 53, secondo comma.

Se gli atti cui fanno riferimento le conclusioni della ricorrente siano ricompresi nell'art. 53, secondo comma

12. Come ho detto, l'art. 53, secondo comma, dispone che gli interessati possono sottoporre alla Commissione «qualsiasi atto dell'Agenzia, implicito o esplicito, nell'esercizio del suo diritto di opzione o del suo diritto esclusivo di concludere contratti di fornitura».

A mio parere, dal dettato stesso di questa disposizione risulta che gli interessati possono sottoporre alla Commissione soltanto atti concreti dell'Agenzia e soltanto atti concreti riguardano il diritto di opzione o il diritto esclusivo di stipulare contratti previsti dal Trattato.

In precedenza ho osservato che gli atti sottoposti alla Commissione dall'ENU con la lettera 21 dicembre 1990 riguardano, da un lato,

11 — V., ad esempio, punti 45, 46 e 49.3 nella lettera dell'ENU 21 dicembre 1990, nonché le conclusioni di questa lettera nelle quali l'ENU invita la Commissione ad adottare i provvedimenti menzionati in precedenza «diretti a sanare il comportamento illegittimo dell'Agenzia ed a rettificare il modo in cui essa stessa ha trattato la questione».

la politica globale di approvvigionamento dell'Agenzia, la quale è definita dall'ENU contrastante con il Capo VI del Trattato, dall'altro, il fatto che l'Agenzia ha omissso di rispettare una pretesa decisione della Commissione in ordine alla creazione di un «capitolo speciale».

A mio parere, la politica globale di approvvigionamento dell'Agenzia non è un atto concreto che possa essere sottoposto alla Commissione ai sensi dell'art. 53, secondo comma. È vero che l'ENU desidera ottenere, attraverso una modifica della politica di approvvigionamento dell'Agenzia, che questa eserciti in un determinato modo il suo diritto di opzione per acquistare l'uranio dell'ENU, ma l'ENU non ha per l'appunto sostenuto che l'Agenzia ha violato un obbligo concreto di esercitare il suo diritto di opzione ¹².

Per quanto riguarda l'eventuale omissione dell'Agenzia di adeguarsi ad una decisione della Commissione relativa alla creazione di un «capitolo speciale», in via di principio si può considerarla un atto concreto. Non penso tuttavia che questo atto riguardi il diritto di opzione o il diritto esclusivo di stipulare contratti sanciti dal Trattato. Ciò vale anche se l'ENU ritiene che l'Agenzia possa introdurre il «capitolo speciale» soltanto attraverso l'esercizio del suo diritto di opzione, in quanto questo esercizio è di natura particolare e in tal senso non ha di fatto nulla a che vedere con le competenze sancite dal Trattato.

Se, in conformità a quanto ho appena detto, si parte dall'ipotesi che gli atti cui fanno riferimento le conclusioni dell'ENU non siano

ricompresi nell'art. 53, secondo comma, non occorre pronunciarsi sulle eccezioni di irricevibilità sollevate dalla Commissione per quel che riguarda questa disposizione.

Le eccezioni di irricevibilità della Commissione relativamente all'art. 53, secondo comma

13. Per il caso in cui la Corte non condivida la conclusione cui sono appena pervenuto, formulerò le seguenti osservazioni per quanto riguarda queste eccezioni.

La Commissione asserisce, *in primo luogo*, che l'ENU ha dedotto non che la Commissione aveva omissso di emanare un atto nei confronti di questa società, ma che aveva omissso di emanare un atto nei confronti dell'Agenzia. Il fatto che l'art. 53, secondo comma, dia agli interessati la possibilità di sottoporre atti dell'Agenzia alla Commissione, non comporta, secondo la Commissione, che si tratti di decisioni nei loro confronti. Sulla scorta di questa premessa, la Commissione ha affermato che l'ENU non ha rispettato l'art. 148, terzo comma, in forza del quale una persona fisica o giuridica può proporre un ricorso per inadempimento soltanto se «una delle istituzioni della Comunità» ha «omissso di emanare nei suoi confronti un atto (...)» ¹³.

Si deve respingere questo motivo. A mio parere, è evidente che gli interessati i quali possono sottoporre alla Commissione atti dell'Agenzia ai sensi dell'art. 53, secondo comma, devono poter adire la Corte con

13 — La Commissione ha espresso questa opinione nel controricorso (punto 2). È tuttavia possibile che la controreplica della Commissione contenga una modifica di questa opinione (punto 9, quarto comma).

12 — V. la replica dell'ENU, punto 1, pag. 6.

ricorso di annullamento contro decisioni che mantengano in vigore gli atti dell'Agenzia, o con ricorso per carenza avverso l'eventuale omessa adozione di una decisione da parte della Commissione. La concezione giuridica sostenuta dalla Commissione comporterebbe, a mio parere, un'inaccettabile limitazione della possibilità per i singoli di ottenere un sindacato giurisdizionale di provvedimenti che li riguardano direttamente. L'art. 53, secondo comma, prevede una possibilità di ricorso amministrativo, la quale implica che la Commissione debba pronunciarsi sugli addebiti mossi dagli interessati contro atti dell'Agenzia, e la decisione della Commissione deve comportare l'obbligo per l'Agenzia di agire in un modo determinato, per quanto riguarda l'esercizio del suo diritto di opzione o del suo diritto esclusivo di stipulare contratti, proprio nei confronti degli interessati.

Sebbene la decisione della Commissione sia ovviamente rivolta all'Agenzia, poiché la obbliga ad agire in un determinato modo, è nello stesso tempo ragionevole e ovvio considerare anche gli interessati destinatari di una decisione relativa al comportamento che deve tenere l'Agenzia nei loro confronti.

La *seconda eccezione* della Commissione consiste nell'asserire che l'ENU non ha soddisfatto i presupposti procedurali per la proposizione di un ricorso per carenza. L'art. 148, secondo comma, del Trattato, pone tre condizioni al riguardo. L'istituzione dev'essere stata «richiesta di agire» e deve non aver «preso posizione» allo scadere di un «termine di due mesi da tale richiesta». Infine, il ricorso dev'essere proposto «entro un nuovo termine di due mesi». In particolare, la Commissione ha sostenuto che la lettera 21 dicembre 1990 non può costituire, nello stesso tempo, una richiesta di intervento

della Commissione in base all'art. 53, secondo comma, del Trattato, e una richiesta di agire ai sensi dell'art. 148, secondo comma. La Commissione ha soprattutto menzionato il fatto che la procedura da rispettare per la proposizione di un ricorso per carenza può essere promossa soltanto quando la Commissione *ha violato* il Trattato omettendo di prendere una decisione. Dato che tale omissione illegittima si verifica soltanto dopo lo scadere del termine per la decisione di cui all'art. 53, secondo comma, l'osservanza delle condizioni procedurali di cui all'art. 148, secondo comma, presuppone che, allo scadere di questo termine, sia rivolta alla Commissione una nuova richiesta di prendere una decisione.

Non è molto facile pronunciarsi su questo motivo. A prima vista, sembra logico aderire all'interpretazione della Commissione in ordine all'art. 148, secondo cui una «richiesta di agire» può essere rivolta alla Commissione soltanto quando sussiste già una situazione di carenza.

Questa interpretazione sorge spontanea in quanto lo scopo della procedura fissato dall'art. 148, secondo comma, è di fornire all'istituzione interessata la possibilità di pronunciarsi sulla legittimità della sua omissione e quindi di evitare un ricorso per carenza ¹⁴.

14 — V., in particolare, sentenza 4 febbraio 1959, causa 17/57, *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Alta Autorità* (Racc. pag. 9), conclusioni dell'avvocato generale Lenz presentate il 7 febbraio 1985 nella causa 13/83, *Parlamento/Consiglio* (sentenza 22 maggio 1985, Racc. pag. 1513), soprattutto il paragrafo 3.1, e conclusioni dell'avvocato generale Darmon presentate il 25 febbraio 1986 nella causa *Nuovo Campsider/Commissione* (sentenza 6 maggio 1986, causa 25/85, Racc. pag. 1531), soprattutto il paragrafo 6, nonché il punto 8 di questa sentenza, ove la Corte ha dichiarato che la proposizione di un ricorso per carenza dev'essere preceduta da una diffida formulata «in modo da evidenziare la decisione che la Commissione avrebbe dovuto adottare in base al diritto comunitario» (il corsivo è mio).

La presente situazione è tuttavia particolare in quanto in questo caso la richiesta di intervento della Commissione da parte dell'ENU ai sensi dell'art. 53, secondo comma, fa sorgere l'obbligo di agire della Commissione. In tali circostanze mi sembra inutilmente formalistico esigere che allo scadere del termine di un mese l'ENU confermi nuovamente alla Commissione che desidera che questa istituzione adotti una decisione. Nella lettera 21 dicembre 1990 l'ENU ha indicato quale decisione dovesse essere, a suo parere, adottata dalla Commissione e si è richiamata espressamente all'art. 148 del Trattato. Pertanto, la lettera dev'essere considerata conforme ai requisiti imposti dalla giurisprudenza della Corte¹⁵ in materia di «richiesta di agire». Mai la Commissione ha potuto dubitare che la mancata adozione di una decisione sarebbe stata considerata dall'ENU una carenza contraria al Trattato e avrebbe potuto portare alla proposizione di un ricorso per carenza. La tutela giuridica che l'art. 148, secondo comma, mira a fornire alla Commissione mi sembra quindi del tutto garantita nel caso di specie.

Del resto, l'interpretazione in precedenza fornita è, a mio parere, compatibile con l'art. 148. Si può pertanto facilmente affermare che la Commissione è stata richiesta di agire ai sensi dell'art. 148, secondo comma, che la Commissione ha omesso di pronunciarsi entro un termine di due mesi, che la causa è stata proposta dinanzi alla Corte entro un termine ulteriore di due mesi e che è oggetto del ricorso il fatto che, in contrasto col Trattato, la Commissione ha omesso di «prendere una decisione», poiché è evidente che nel momento della proposizione del ricorso la Commissione aveva omesso di adottare una decisione entro il termine di un mese di cui all'art. 53, secondo comma.

Qualora la Corte ritenga necessario pronunciarsi sulle due eccezioni di irricevibilità della Commissione, penso pertanto che si debba respingerle entrambe.

Se l'ENU soddisfi le condizioni di cui all'art. 148, terzo comma, del Trattato

14. Nel precedente paragrafo 11 ho rilevato che l'ENU non si limita a sostenere che la Commissione era tenuta a prendere la decisione auspicata dall'ENU nell'ambito del procedimento specifico di ricorso amministrativo di cui all'art. 53, secondo comma, ma inoltre che la Commissione aveva tale obbligo in conseguenza della sua posizione di organo superiore nei confronti dell'Agenzia (v. art. 53, primo comma).

Si tratta quindi di accertare se l'ENU soddisfi le condizioni di cui all'art. 148, terzo comma, del Trattato, allorché sostiene che la Commissione, in conseguenza della sua posizione di organo superiore, era tenuta ad emanare la decisione auspicata nei confronti dell'Agenzia. Dato che, stando al suo dettato, l'art. 148, terzo comma, subordina il diritto di agire di un privato al fatto che l'istituzione abbia omesso di «emanare nei suoi confronti un atto», la Corte deve anzitutto pronunciarsi in linea di massima sul se una persona fisica o giuridica possa proporre un ricorso per carenza ai sensi dell'art. 148, terzo comma, del Trattato, sostenendo che la Commissione ha omesso di adottare una decisione che, pur apparendo emanata nei confronti di un'altra persona, la riguardi direttamente e individualmente.

15 — V. sentenza *Nuovo Campsider/Commissione*, dianzi citata, punto 8.

Penso che tale questione vada risolta affermativamente. A mio parere, i privati devono avere la stessa possibilità di proporre un ricorso per carenza ai sensi dell'art. 148, terzo comma, del Trattato, di cui dispongono in materia di ricorso di annullamento ai sensi dell'art. 146, secondo comma, del Trattato¹⁶. Nelle mie conclusioni presentate l'8 luglio 1992 nelle cause riunite C-15/91 e C-108/91, Josef Buckl & Söhne OHG e a./Commissione¹⁷, ho illustrato le ragioni per le quali l'art. 175, terzo comma, del Trattato CEE, deve, sotto questo aspetto, essere interpretato allo stesso modo dell'art. 173, secondo comma, di questo Trattato. Le stesse considerazioni valgono per quanto riguarda le disposizioni del Trattato CEEA e posso quindi rinviare in toto alle mie precedenti conclusioni.

Si tratta quindi di accertare se la decisione riguardi l'ENU direttamente e individualmente, decisione che, a suo dire, la Commissione ha omissso di adottare, in spregio ai suoi obblighi di organo superiore.

Dalla giurisprudenza della Corte emerge che i soggetti diversi dai destinatari di una decisione possono essere individualmente interessati solo se questa decisione li colpisce a motivo di determinate qualità loro particolari o di una situazione di fatto che li contraddistingua rispetto a chiunque altro e, per que-

sto motivo, li individui in modo analogo al destinatario¹⁸.

Una decisione emanata dalla Commissione nei confronti dell'Agenzia, che obblighi quest'ultima a modificare la sua politica di approvvigionamento in conformità all'interpretazione proposta dall'ENU delle disposizioni del Capo VI del Trattato, non riguarderebbe l'ENU direttamente e individualmente, ma avrebbe al contrario effetti giuridici di portata rilevante per tutti i produttori e gli utilizzatori di uranio nella Comunità.

Pertanto, il fatto che la Commissione abbia omissso di adottare tale decisione non può essere contestato dall'ENU e si devono dichiarare irricevibili le conclusioni dell'ENU su questo punto.

Per quanto riguarda l'asserito dovere della Commissione di obbligare l'Agenzia a introdurre un «capitolo speciale», a mio giudizio la questione è diversa. Una decisione relativa alla creazione di un «capitolo speciale» deve, indipendentemente dal suo preciso contenuto, essere collegata alla specifica situazione di fatto in cui si trova l'ENU e avere lo scopo di trovare una soluzione a questa situazione. Se la Commissione ha effettivamente emanato una decisione nei confronti dell'Agenzia, chiedendole di risolvere il problema dell'ENU istituendo un «capitolo speciale», occorre considerare l'ENU direttamente e individualmente riguardata da una decisione della Commissione che obblighi l'Agenzia a eseguire la precedente decisione della Commissione, e, di conseguenza, l'ENU deve avere il diritto di proporre un

16 — Ai termini dell'art. 146, secondo comma, del Trattato: «Qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre (...) un ricorso contro le decisioni prese nei suoi confronti e contro le decisioni che, pur aparendo come un regolamento o una decisione presa nei confronti di altre persone, la riguardano direttamente e individualmente» (il corsivo è mio).

17 — Paragrafi 17-19. La sentenza non è ancora stata pronunciata in questa causa.

18 — V., in particolare, sentenze della Corte 15 luglio 1963, causa 25/62, Plaumann & Co./Commissione (Racc. pag. 195), e 22 ottobre 1986, causa 75/84, Metro/Commissione (Racc. pag. 3021, punto 20).

ricorso per carenza contro la Commissione facendo valere che la stessa ha omesso di adottare tale decisione.

sentenza della Corte 6 luglio 1971, Paesi Bassi/Commissione ²⁰.

Penso quindi che l'ENU soddisfi le condizioni qui descritte affinché un singolo proponga un ricorso per carenza, in quanto le conclusioni dell'ENU consistono nell'affermare che, in contrasto con i suoi obblighi di organo superiore nei confronti dell'Agenzia, la Commissione ha omesso di imporle di attuare la sua pretesa decisione relativa all'istituzione di un «capitolo speciale», in grado di risolvere i problemi di smaltimento delle scorte dell'ENU.

Se il ricorso dell'ENU sia stato proposto tardivamente

15. Ci si deve poi pronunciare sulla *terza eccezione di irricevibilità* della Commissione, secondo la quale il presente ricorso è tardivo.

A questo proposito, la Commissione ha sostenuto che sedici mesi erano decorsi tra la sua lettera 8 dicembre 1989 che, a suo avviso, contiene un'approvazione del punto di vista dell'Agenzia, e il momento in cui essa ha avuto cognizione del ricorso, vale a dire l'8 aprile 1991 ¹⁹. A sostegno dell'affermazione che tale termine deve portare a dichiarare il ricorso irricevibile, la Commissione invoca la

In quella sentenza la Corte ha dichiarato che, per ragioni di certezza del diritto e considerati i termini vigenti per la proposizione di ricorsi di annullamento, si deve esigere che i ricorsi per carenza siano proposti entro un termine ragionevole. In una situazione in cui la Commissione aveva comunicato chiaramente la sua posizione al ricorrente ed in cui erano poi decorsi diciotto mesi prima che il ricorrente formulasse una richiesta formale di agire, la Corte ha ritenuto che il ricorso andasse respinto in quanto tardivo.

A mio parere, dalla lettera della Commissione 8 dicembre 1989 è difficile desumere un'approvazione del punto di vista dell'Agenzia. Anche se, come sostiene la Commissione, questa lettera dovesse esprimere un'approvazione del fatto che l'Agenzia non ha esercitato il suo diritto di opzione, in ogni caso non si tratterebbe di un'informazione espressa chiaramente. Anzi, proprio in questa lettera la Commissione precisa che, a suo giudizio, si deve istituire un «capitolo speciale» per risolvere il problema dell'ENU. Difficilmente può pensarsi che tale dichiarazione induca l'ENU a proporre un ricorso per carenza. Inoltre, a mio parere, è decisivo che, come afferma l'ENU, in tutto il periodo interessato vi siano stati frequenti contatti personali e per iscritto tra la Commissione, l'Agenzia e l'ENU e che sia sembrato possibile, in determinati momenti, che i problemi di smaltimento delle scorte dell'ENU potessero essere risolti. Mai la Commissione ha potuto essere indotta a credere che l'ENU avrebbe rinunciato a sostenere che la Commissione era tenuta a risolvere i problemi di smaltimento dell'impresa.

19 — A questo proposito l'ENU ha fatto valere che il termine deve, se del caso, essere computato dall'8 dicembre 1989 al 21 dicembre 1990, data in cui l'ENU ha presentato formalmente la sua richiesta di agire.

20 — Causa 59/70 (Racc. pag. 639).

Per questo propongo alla Corte di respingere questa eccezione di irricevibilità.

Nel merito

16. Per quanto riguarda il merito, la Commissione ha sostanzialmente dedotto argomenti a sostegno della tesi secondo la quale essa non era tenuta ad adottare una decisione ai sensi dell'art. 53, secondo comma, del Trattato ²¹.

Come risulta da quanto ho appena detto, non penso che la causa consenta una presa di posizione al riguardo, in quanto sono del parere che possa essere esaminata nel merito soltanto la parte delle conclusioni dell'ENU secondo la quale la Commissione era tenuta, in conseguenza della sua posizione di organo superiore, a obbligare l'Agenzia a attuare la decisione della Commissione relativa alla creazione di un «capitolo speciale».

Per quanto riguarda questa parte delle conclusioni dell'ENU, ritengo che si debba

respingere in quanto l'esistenza di una decisione vincolante della Commissione relativa alla creazione di un «capitolo speciale» non è dimostrata.

È esatto che nella lettera 8 dicembre 1989, dianzi citata, il commissario competente ha dichiarato: «Sono del parere che la politica di approvvigionamento dell'Agenzia dovrebbe comprendere, sin da ora, un capitolo speciale che consenta di risolvere questi casi. (...) ho chiesto (all'Agenzia) di passare alla realizzazione delle proposte di azione presentate in tal senso».

Tuttavia, ritengo che questa dichiarazione abbia soltanto il carattere di una dichiarazione di intenti informale. Si tratta di una dichiarazione breve che si presenta come un'informazione concernente l'opinione del commissario di cui trattasi. Per di più, come ho detto nel precedente paragrafo 6, è difficile, anche sulla base delle memorie dell'ENU, farsi un'idea chiara del contenuto che dovrebbe avere il «capitolo speciale». A mio avviso, in questo contesto non è possibile interpretare la lettera dell'8 dicembre 1989 se non come una richiesta rivolta all'Agenzia di cercare di risolvere il problema dell'ENU, il che, secondo le informazioni disponibili, l'Agenzia del resto ha tentato, ma senza successo. Non penso che tale dichiarazione da parte della Commissione debba impedirle in seguito di affermare che non reputa possibile trovare una soluzione al problema dell'ENU.

Riassunto

In sintesi, si può quindi affermare che il mio esame della causa mi ha portato a rilevare, anzitutto, che il ricorso dell'ENU verte sul

21 — La Commissione ha sostenuto, *in primo luogo*, che l'ENU non ha rispettato l'art. VIII, n. 3, dello Statuto dell'Agenzia, ai termini del quale:

«Ogni atto dell'Agenzia contemplato dall'art. 53, secondo comma, del Trattato, può essere deferito dagli interessati alla Commissione fino allo scadere del quindicesimo giorno successivo alla data della sua notifica oppure, se non sia stato notificato, della sua pubblicazione. In mancanza di notifica o di pubblicazione, il termine decorre dal giorno in cui l'interessato ha avuto conoscenza dell'atto in questione».

La Commissione ha rilevato che l'Agenzia non aveva indirizzato atti alla Commissione nei quindici giorni precedenti la lettera dell'ENU 21 dicembre 1990, poiché l'ultima lettera dell'Agenzia era datata 8 novembre 1988. Dato che quindi non vi era stato un atto che potesse essere sottoposto alla Commissione, quest'ultima non era tenuta a adottare una decisione. Inoltre, la Commissione ha sostenuto che, anche se l'ENU considera la risposta originaria dell'Agenzia una decisione negativa, quest'ultima avrebbe dovuto essere sottoposta alla Commissione entro i termini stabiliti.

In secondo luogo, la Commissione ha sostenuto che, se, come afferma l'ENU, l'atto dell'Agenzia dev'essere considerato un atto permanente, alla lettera della Commissione 8 dicembre 1989 dev'essere attribuita la stessa efficacia giuridica permanente e, pertanto, la Commissione non poteva essere tenuta ad adottare una nuova decisione.

fatto che la Commissione ha ommesso di adottare una decisione che obblighi l'Agenzia, *da un lato*, a rispettare le disposizioni del Capo VI del Trattato, come sono interpretate dall'ENU e, *dall'altro*, ad eseguire una decisione adottata dalla Commissione in ordine alla creazione di un «capitolo speciale».

Ho poi rilevato che le conclusioni dell'ENU non riguardano atti ricompresi nella disposizione relativa al ricorso amministrativo specifico di cui all'art. 53, secondo comma, e per questo non occorre prendere posizione sulle eccezioni di irricevibilità sollevate dalla Commissione relativamente a questa disposizione.

In quanto l'ENU basa le sue conclusioni sugli obblighi generali che incombono alla Commissione in quanto organo superiore nei confronti dell'Agenzia ai sensi dell'art. 53, primo comma, ho rilevato che la parte delle conclusioni riguardante la politica globale di approvvigionamento e l'osservanza del Capo

VI del Trattato dev'essere dichiarata irricevibile, in quanto non si può ritenere che una decisione in materia riguardi l'ENU direttamente e individualmente.

Si deve invece considerare l'ENU direttamente e individualmente riguardata da una decisione che obbliga l'Agenzia a introdurre un «capitolo speciale» e, quindi, l'ENU soddisfa le condizioni per la proposizione di un ricorso diretto a far dichiarare che la Commissione ha illegittimamente ommesso di adottare tale decisione. Dato che il motivo della Commissione secondo cui il ricorso è tardivo dev'essere disatteso, ho ritenuto opportuno trattare nel merito questa parte delle conclusioni dell'ENU.

Infine, ho ritenuto che si debbano respingere le conclusioni dell'ENU su questo punto, in quanto la Commissione non ha adottato una decisione relativa alla creazione di un «capitolo speciale», in modo da essere tenuta a cercare di far applicare tale decisione.

Conclusioni

Propongo quindi alla Corte:

- di dichiarare irricevibile la parte delle conclusioni dell'ENU riguardante l'obbligo della Commissione di adottare una decisione che obblighi l'Agenzia a rispettare le norme del Capo VI del Trattato;
- di respingere la parte delle conclusioni dell'ENU riguardante l'obbligo della Commissione di imporre all'Agenzia di attuare la decisione della Commissione di introdurre un «capitolo speciale», e
- di condannare la ricorrente alle spese.