CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE F. G. JACOBS

presentate il 19 novembre 1992 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. La presente causa ha ad oggetto, per la prima volta, sanzioni inflitte in conseguenza di violazioni delle norme del Trattato Euratom (in prosieguo: il «Trattato») relative al controllo di sicurezza. Il ricorso è stato proposto, ai sensi dell'art. 146 del Trattato, dalla Advanced Nuclear Fuels GmbH, la quale chiede l'annullamento di due decisioni della Commissione che infliggono una sanzione in forza dell'art. 83, n. 1. La ricorrente produce combustibili nucleari nel suo impianto situato a Lingen, Ems, Repubblica federale di Germania, ed è filiale di una società con sede in Richland, Washington (Stati Uniti d'America). Nel prosieguo delle presenti conclusioni le due società saranno denominate rispettivamente «ANF-Lingen» e «ANF-Richland»; tuttavia, fino al 28 gennaio 1987, la ANF-Lingen era registrata sotto la denominazione «Exxon Nuclear GmbH». La controversia trae origine da un incidente verificatosi nel maggio 1990, allorquando furono inavvertitamente esportate dalla Germania, verso gli Stati Uniti, delle materie nucleari (in prosieguo: l'«incidente»).

2. Ai sensi dell'art. 83, n. 1, del Trattato, in caso di infrazione da parte delle persone o delle imprese agli obblighi loro imposti dal capo VII del titolo II del suddetto, la Commissione può pronunciare le seguenti sanzioni:

«(...) in ordine di gravità:

a) il richiamo,

b) la revoca di vantaggi particolari, quali l'assistenza finanziaria o l'aiuto tecnico;

c) un provvedimento che ponga l'impresa, per un periodo massimo di quattro mesi, sotto l'amministrazione di una persona o di un collegio designati di comune accordo dalla Commissione e dallo Stato cui appartiene l'impresa,

d) il ritiro totale o parziale delle materie grezze o materie fissili speciali».

3. Le decisioni impugnate nell'ambito del presente procedimento sono le seguenti:

1) decisione della Commissione 1° agosto 1990, 90/413/Euratom, relativa ad un procedimento a norma dell'art. 83 del Trattato Euratom (XVII-001-ANF Lingen) (GU L 209, pag. 27), nonché

2) decisione della Commissione 20 agosto 1990, 90/465/Euratom, relativa alla designazione del collegio incaricato dell'ese-

* Lingua originale: l'inglese.

cuzione della decisione 90/413/Euratom relativa ad una procedura di applicazione dell'articolo 83 del Trattato Euratom (GU L 241, pag. 14).

Mediante la decisione 1° agosto 1990, la ANF-Lingen veniva posta sotto il controllo di un collegio di amministratori per una durata di quattro mesi e relativamente ad una parte delle sue operazioni, a norma dell'art. 83, n. 1, lett. c), del Trattato, mentre con la decisione 20 agosto 1990 venivano nominati i tre amministratori di cui trattasi e stabilite le date della loro missione. Talché è sostanzialmente la prima decisione quella che viene impugnata; se essa sarà annullata, cadrà anche la seconda. Nel prosieguo, quindi, mi riferirò semplicemente alla «decisione impugnata», con ciò intendendo la decisione 1° agosto 1990.

4. La ANF-Lingen assume che la decisione impugnata è illegittima e basa tale sua conclusione su tre mezzi, dedotti in via alternativa. La ricorrente argomenta:

1) l'incidente non ha originato alcuna violazione degli obblighi imposti dal capo VII;

2) la sanzione era illegittima in quanto ogni ipotetica violazione era cessata al momento in cui essa fu imposta;

3) seppure fosse lecito infliggere una sanzione dopo la cessazione dell'infrazione, a norma dell'art. 83, n. 1, lett. c), la sanzione adottata nella fattispecie era sproporzionata.

Per l'ipotesi in cui, disattendendo gli argomenti formulati dalla ricorrente nell'ambito dei primi due mezzi, la Corte ritenga che una sanzione poteva essere inflitta, la ricorrente chiede che la Corte sostituisca a quella irrogata dalla Commissione l'altra, meno gravosa, del richiamo ex art. 83, n. 1, lett. a). Occorre notare che, ai sensi dell'art. 144 del Trattato, la Corte ha piena competenza a pronunciarsi, in particolare, sulle sanzioni inflitte ai sensi dell'art. 83 del Trattato e può quindi modificare ogni tipo di sanzione irrogata dalla Commissione.

5. Nel prosieguo, esporrò in maggior dettaglio le norme comunitarie rilevanti, prima di soffermarmi sull'incidente e sulle sue conseguenze. Indi passerò ad esaminare il problema se la reazione della Commissione fosse o meno giustificata.

Le norme comunitarie

6. Il capo VII (artt. 77-85) del titolo II del Trattato si intitola «Controllo di sicurezza». Il controllo di sicurezza di cui trattasi ha ad oggetto la sicurezza delle materie nucleari e non già la protezione sanitaria, disciplinata invece da un altro capo del Trattato (capo III del titolo II).

7. In forza dell'art. 2, lett. e), del Trattato, la Comunità deve garantire, mediante adeguati controlli, che le materie nucleari non vengano distolte dalle finalità cui sono destinate, e va notato che, ai sensi dell'art. 60 del Trattato, l'utilizzazione delle materie va comuni-

cata all'agenzia di approvvigionamento dell'Euratom. L'art. 77 così dispone:

«Alle condizioni previste dal presente capo, la Commissione deve accertarsi che, nei territori degli Stati membri:

a) i minerali, materie grezze e materie fissili speciali non siano distolti dagli usi ai quali i loro utilizzatori hanno dichiarato di destinarli,

b) siano osservate le disposizioni relative all'approvvigionamento e qualsiasi impegno particolare relativo al controllo assunto dalla Comunità in virtù di un accordo concluso con un Stato terzo e con un'organizzazione internazionale».

Le nozioni di «minerali», «materie grezze» e «materie fissili speciali» sono definite all'art. 197 del Trattato; le «materie fissili speciali» comprendono, in particolare, ogni sostanza contenente uranio arricchito. Va rilevato che, ai sensi dell'art. 86 del Trattato, le materie fissili speciali prodotte o importate da uno Stato membro, da una persona o da un'impresa, e sottoposte al controllo di sicurezza previsto al capo VII, sono proprietà della Comunità.

8. Ai sensi dell'art. 78, chiunque gestisca determinati tipi di impianto è tenuto a dichiarare alla Commissione le caratteristiche tecniche fondamentali dell'impianto, nella misura in cui la conoscenza di tali caratteristiche è necessaria al raggiungimento degli scopi di cui all'art. 77, e la Commissione deve, per i medesimi scopi, approvare i procedimenti da usare per il trattamento chimico delle materie irradiate. A norma dell'art. 79

«La Commissione esige la tenuta e la presentazione di specifiche delle operazioni, al fine di permettere la contabilità relativa ai minerali, materie grezze e materie fissili speciali, utilizzati o prodotti. Gli stessi obblighi sussistono per le materie grezze e le materie fissili speciali trasportate.

(...)

La natura e la portata degli obblighi di cui il primo comma del presente articolo sono definite in un regolamento elaborato dalla Commissione e approvato dal Consiglio».

L'art. 81 conferisce alla Commissione il potere di inviare ispettori nei territori degli Stati membri. Ai sensi del secondo comma dell'art. 81, tali ispettori possono accedere in qualsiasi momento:

«a tutte le località, a tutti gli elementi di informazione e presso tutte le persone che, per loro professione, si occupano di materie, attrezzature o impianti soggetti al controllo in virtù del presente capo, nella misura necessaria a controllare i minerali, le materie grezze e materie fissili speciali, e ad assicurarsi dell'osservanza delle disposizioni previste dall'articolo 77. (...)».

A norma del secondo comma dell'art. 82, gli ispettori sono incaricati di farsi presentare, e di verificare, la contabilità di cui all'art. 79, nonché di riferire alla Commissione in merito a qualsiasi violazione. A norma del terzo comma dell'art. 82, quest'ultima può emanare una direttiva con cui intima allo Stato membro in questione di prendere tutte le misure necessarie per porre termine alla

violazione constatata. L'art. 83, che consente alla Commissione di pronunciare sanzioni contro persone o imprese che abbiano violato gli obblighi loro imposti dal capo VII, è stato citato al precedente paragrafo 2.

9. Le modalità di applicazione delle norme di cui al capo VII sono state riviste e codificate dal regolamento (Euratom) della Commissione 19 ottobre 1976, n. 3227, relativo all'applicazione delle disposizioni sul controllo di sicurezza dell'Euratom (GU L 363, pag. 1) (in prosieguo: il «regolamento»). Nonostante sia unicamente l'art. 79 del Trattato a conferire espressamente alla Commissione il potere di emanare un regolamento, il regolamento n. 3227/76 è fondato sugli artt. 77, 78, 79 e 81.

10. La Parte I (artt. 1-8) del regolamento riguarda la dichiarazione delle caratteristiche tecniche degli impianti, nonché l'adozione di disposizioni particolari sul controllo. Gli artt. 1-5 vertono sulla dichiarazione delle caratteristiche, mentre l'art. 6 prevede la comunicazione alla Commissione di talune altre informazioni. Ai sensi dell'art. 7, basandosi su tali dichiarazioni e informazioni,

«la Commissione stabilisce, nelle disposizioni particolari sul controllo, le modalità pratiche secondo le quali le persone o le imprese interessate devono conformarsi agli obblighi che incombono loro per quanto riguarda il controllo (...)

(...)

Le disposizioni particolari sul controllo stabiliscono anche (...) le circostanze che rendono necessaria una notifica preventiva per ogni ricezione e spedizione di materie nucleari».

A norma dell'art. 8, le disposizioni particolari sul controllo di cui all'art. 7 sono stabilite mediante decisioni individuali della Commissione, previa consultazione della persona o impresa e dello Stato membro interessati. Per quanto concerne la ANF-Lingen, le disposizioni particolari di controllo in vigore all'epoca dell'incidente sono state emanate con decisione della Commissione del 5 giugno 1985. Su domanda della Corte, la Commissione ha prodotto copia di tale decisione.

11. La Parte II (artt. 9-23) del regolamento riguarda i sistemi di contabilità e di controllo delle materie nucleari, di cui l'art. 79 del Trattato impone l'attuazione, mentre la Parte III (artt. 24-28) riguarda le previe notificazioni richieste in caso di esportazione o di importazione di materie grezze o di materie fissili speciali verso o da uno Stato terzo.

12. L'art. 1 della decisione censurata menziona un'infrazione agli artt. 10 e 11 del regolamento, nonché all'art. 24, in combinato disposto con il codice 1.3.2 delle disposizioni particolari sul controllo riguardanti la ANF-Lingen. La Commissione ha confermato in udienza che il riferimento al codice 3.1.2 di tali disposizioni, compiuto all'art. 1 della decisione censurata, costituisce un errore di stampa, e che è invece corretto il riferimento al codice 1.3.2, compiuto nella motivazione della decisione.

13. Va innanzitutto osservato che l'art. 9 del regolamento recita:

«Le persone o imprese di cui all'articolo 1 tengono un sistema di contabilità e di controllo delle materie nucleari. Detto sistema include le specifiche contabili, le specifiche delle operazioni e, in particolare, delle informazioni circa i quantitativi, la natura, la forma e la composizione di queste materie, in conformità dell'art. 21 (il quale contiene norme dettagliate in materia di comunicazione e di specifiche), la loro ubicazione, l'impegno particolare relativo al controllo e l'uso a cui le persone o imprese interessate hanno dichiarato di destinare tali materie (...)».

Ai sensi dell'art. 10

«Le specifiche contabili mettono in evidenza per ogni area di bilancio materie (nozione definita all'art. 36 del regolamento):

a) tutte le variazioni di inventario al fine di consentire in qualsiasi momento la determinazione dell'inventario contabile;

(...)».

Ai sensi dell'art. 11:

«Le specifiche delle operazioni indicano, se del caso, per ogni area di bilancio materie:

a) i dati di esercizio usati per determinare le variazioni della quantità e della composizione delle materie nucleari;

(...)».

A norma dell'art. 36, lett. r), per «area di bilancio materie» si intende un'area per la quale sia possibile determinare l'inventario delle materie, mentre, ai sensi dell'art. 36, lett. m), l'«inventario contabile» di un'area di bilancio materie è la somma algebrica del più recente inventario fisico di tale area e di tutte le variazioni di inventario intervenute da quando è stato effettuato detto inventario fisico.

14. L'art. 24 recita:

«a) Le persone e imprese di cui all'art. 1 notificano preventivamente alla Commissione ogni esportazione di materie grezze o di materie fissili speciali a destinazione di uno Stato terzo (...)

(...)

La notifica preventiva è tuttavia richiesta soltanto:

i) se la spedizione è superiore a 1 Kg effettivo;

ii) se le disposizioni particolari sul controllo di cui all'art. 7 la prescrivono nel caso di impianti che trasferiscono normalmente considerevoli quantità di materie in uno stesso Stato, anche se nessuna spedizione singola è superiore ad 1 Kg effettivo».

Infine, la motivazione della decisione censurata menziona del pari una trasgressione dell'art. 32, ai sensi del quale

«Ogni persona o impresa e, nei territori degli Stati membri, trasporti materie grezze o materie fissili speciali ovvero detenga temporaneamente queste materie durante il trasporto, può riceverle o consegnarle soltanto dietro il rilascio di una ricevuta debitamente firmata e datata (...)».

È tuttavia evidente che tale norma verte unicamente sugli obblighi dei trasportatori o di persone che detengono materie nucleari in via temporanea; la decisione impugnata non fa menzione, in realtà, di alcuna trasgressione, da parte della ANF-Lingen, dell'art. 32 del regolamento.

15. Come si è rilevato dianzi, le disposizioni particolari di controllo applicabili alla ANF-Lingen sono state emanate con decisione della Commissione 5 giugno 1985, sostitutiva di una precedente decisione del 1° dicembre 1980. L'allegato di tale decisione definisce, in conformità dell'art. 7 del regolamento, i procedimenti in base ai quali la ANF-Lingen deve dare attuazione alle prescrizioni del Trattato in materia di controllo, il contenuto delle comunicazioni richieste dall'art. 6, nonché le condizioni alle quali viene richiesta la previa notificazione della spedizione e del ricevimento di materie nucleari. Per quanto riguarda queste ultime condizioni, il codice 1.3.2 dell'allegato impone una notificazione preventiva per esportazioni verso Stati terzi anche nel caso in cui le spedizioni non eccedano un chilogrammo effettivo, ai sensi dell'art. 24, lett. a), del regolamento [e, analogamente, per le importazioni, a norma dell'art. 25, lett. a)]. La nozione di «chilogrammo effettivo» di materie nucleari viene definita nell'art. 36, lett. o), del regolamento; la Commissione ha confermato in udienza che l'esportazione di cui trattasi nella causa presente non era superiore a tale quantità. Il codice 2.1 dell'allegato definisce la ANF-Lingen come «area di bilancio materie», e il codice 2.2 specifica i punti-chiave di misurazione per determinare il flusso e le scorte di materie nucleari, ai sensi dell'art. 7, lett. a), del regolamento. Il codice 3 prescrive obblighi dettagliati in tema di specifiche contabili e di specifiche delle operazioni, delle quali gli artt. 10 e 11 del regolamento impongono la tenuta, mentre i codici seguenti vertono sulle modalità dei rapporti, di redazione degli inventari fisici, nonché di campionatura a fini di controllo [v. art. 7, lett. b)-e), del regolamento].

16. Va rilevato che gli obblighi derivanti dalle suddette disposizioni possono del pari essere soddisfatti con leggi o regolamenti nazionali degli Stati membri; l'art. 83, n. 3, del Trattato demanda alla Commissione il potere di rivolgere agli Stati membri tutte le raccomandazioni relative a tali disposizioni nazionali. Nel caso della Germania, le norme nazionali attualmente in vigore figurano nella Atomgesetz 23 dicembre 1959 (nella versione del 15 luglio 1985, BGBl I, pag. 1565). Per la gestione di un impianto per la trasformazione di materie nucleari è necessaria un'autorizzazione a norma dell'art. 7 della Atomgesetz ed è soggetta ad un controllo ai sensi dell'art. 19. In forza dell'art. 19, n. 3, le autorità di controllo possono impartire istruzioni intese ad attuare, in particolare, le condizioni a cui le autorizzazioni suddette sono con-

nesse. In pratica, quindi, le norme interne di gestione che disciplinano le modalità del controllo di sicurezza in un impianto sono poste in essere sotto il controllo dell'autorità nazionale di controllo, la quale può altresì richiederne periodicamente la modifica. Nella presente causa, l'autorità nazionale competente è il ministero dell'Ambiente della Bassa Sassonia; come si vedrà, tale ministero ha fatto uso, in data 23 maggio 1990, del potere conferitogli dall'art. 19, n. 3, di impartire istruzioni alla ANF-Lingen.

17. Come si può vedere, le modalità del controllo di sicurezza negli impianti nucleari posti in territorio comunitario sono disciplinate a tre distinti livelli. In primo luogo, vengono imposti obblighi di carattere generale su persone e imprese ai sensi del capo VII del titolo II del Trattato, nonché i relativi regolamenti di esecuzione. In secondo luogo, la Commissione adotta «disposizioni particolari di controllo» ai sensi dell'art. 8 del regolamento, dettando norme particolari per ogni singolo impianto. Infine, resta in capo alle autorità nazionali di controllo la competenza ad emanare le proprie prescrizioni, purché conformi alle finalità perseguite dal Trattato; l'art. 192 del Trattato infatti impone loro di farlo nella misura necessaria ad assicurare l'adempimento degli obblighi da quest'ultimo derivanti, o per facilitare lo svolgimento dei compiti della Comunità.

L'incidente e le sue conseguenze

18. I fatti che hanno dato luogo all'incidente non sono oggetto di contestazioni tra le parti e sono riassunti nella parte I della motivazione della decisione censurata.

19. Per lo svolgimento delle proprie attività produttive la ANF-Lingen riceve regolarmente materie nucleari provenienti dalla ANF-Richland. L'8 maggio 1990, nell'impianto di Lingen, veniva tolta una cassa da uno dei due contenitori che si trovavano su paletta di carico contenente complessivamente quattro casse, due per contenitore, di diossido di uranio arricchito. Successivamente, la paletta, contenente sempre tre delle quattro casse, veniva depositata temporaneamente in un'area dell'impianto situata in prossimità della zona di deposito dei contenitori vuoti. Per negligenza, la paletta non veniva rinviata al deposito dei contenitori pieni e, l'11 maggio 1990, i due contenitori posti sulla paletta venivano, per errore, caricati insieme con un carico di contenitori vuoti destinati ad esser spediti a Richland via Seattle. La persona preposta all'operazione di carico constatava che i due contenitori recavano l'etichetta «radioattivo». Tuttavia, ritenendo che essi facessero parte del carico dei contenitori vuoti, egli sostituiva tali etichette con altre indicanti che si trattava di contenitori vuoti. I contenitori arrivavano a Richland il 15 maggio 1990 e, nel corso di un controllo di routine, veniva constatata la presenza di materie nucleari. L'esame dei sigilli posti sui contenitori rivelava che dai tre contenitori non era stata prelevata, durante il trasporto, alcuna materia.

20. La ANF-Lingen informava dell'accaduto la direzione «Controllo di sicurezza» della Commissione il 16 maggio 1990 e, il giorno successivo, l'agenzia di approvvigionamento dell'Euratom. Il ministero dell'Ambiente della Bassa Sassonia, anch'esso informato dell'accaduto, effettuava il 23 maggio 1990 una propria indagine nei locali della ricorrente. Lo stesso giorno, tale ministero impartiva alla ricorrente, ai sensi dell'art. 19, n. 3,

della Atomgesetz, istruzioni in merito ad una più netta demarcazione tra l'area di deposito dei contenitori vuoti e l'area di scarico, nonché ad una più rigorosa osservanza delle prescrizioni in tema di rimozione delle etichette poste sui contenitori. Questi due provvedimenti avrebbero dovuto diventare parte integrante delle norme interne di funzionamento della ANF-Lingen ed essere immediatamente attuati. La ricorrente procedeva nel contempo, di sua iniziativa, ad ulteriori miglioramenti delle proprie procedure di controllo di sicurezza.

21. Il 31 maggio ed il 1° giugno 1990 alcuni ispettori della Commissione effettuavano un sopralluogo negli impianti della ricorrente. Come la Commissione ha constatato in una lettera alla ricorrente del 29 giugno 1990, lo scopo di questo sopralluogo era quello di verificare che le caratteristiche tecniche degli impianti fossero conformi a quelle precedentemente dichiaratele, controllare l'inventario contabile e determinare l'inventario fisico, effettuare controlli quantitativi su parte dell'inventario fisico suddetto, nonché accertare che fossero stati effettuati i controlli particolari previsti da accordi tra la Comunità e Stati terzi. Nella medesima lettera, la Commissione informava la ricorrente che, stando a quanto dichiarato dai suoi ispettori, essa non era in grado di accertarsi che, in relazione all'incidente, le materie fissili di cui trattasi fossero state utilizzate in territorio comunitario unicamente per i fini ai quali i loro utilizzatori avevano dichiarato di destinarle. Sembra che con tale dichiarazione la Commissione volesse rendere noto che l'incidente le aveva impedito di svolgere il compito affidatole dall'art. 77, lett. a), del Trattato (citato supra, al paragrafo 7). Nella lettera, la Commissione dichiarava del pari che l'incidente era riconducibile ad una trasgressione agli artt. 24, 10, lett. a), 11, lett. a), nonché 32 del regolamento.

22. In date 4 e 6 luglio 1990 gli ispettori della Commissione effettuavano un secondo sopralluogo, nel corso di esso, venivano compiute ulteriori verifiche e, con lettera 1° agosto 1990, la Commissione informava la ricorrente che dall'ispezione non emergeva la necessità di osservazioni particolari da parte della direzione «Controllo di sicurezza». Nel controricorso la Commissione spiega che con siffatta dichiarazione essa voleva esprimere la sua convinzione che l'incidente verificatosi costituisse un caso isolato e che l'inventario fisico corrispondeva ora sufficientemente a quello contabile (v. del pari l'ottavo punto della parte II. C della motivazione della decisione impugnata). In tal modo, la Commissione poteva accertarsi che non sussistevano altri ammanchi di materie negli impianti della ricorrente. Come si è rilevato dianzi, in pari data la Commissione emanava la decisione con la quale la ANF-Lingen veniva messa sotto amministrazione ai sensi dell'art. 83, n. 1, lett. c), del Trattato. L'art. 2 della decisione poneva la ANF-Lingen sotto amministrazione per un periodo di quattro mesi «esclusivamente con riguardo agli aspetti connessi al controllo di sicurezza di cui al capitolo VII del titolo II del Trattato». Con ulteriore decisione 20 agosto 1990 veniva nominato un collegio di tre amministratori e venivano fissate le date del loro periodo di amministrazione (dal 21 agosto al 21 dicembre 1990).

23. Prima dell'irrogazione della sanzione suddetta, la ANF-Lingen ha potuto spiegare il proprio punto di vista nel corso di un'audizione tenutasi a Bruxelles il 13 luglio 1990. In quella sede, il rappresentante della ANF-Lingen ha illustrato il contesto dell'incidente verificatosi e descritto le nuove prescrizioni adottate per evitarne il ripetersi in futuro: l'introduzione di controlli dosimetrici sui contenitori vuoti, un sistema di doppia verifica delle etichettature dei contenitori,

nonché una separazione netta tra le aree di deposito dei contenitori vuoti e pieni. Egli annunciava l'imminente introduzione di un sistema informatizzato di controllo dei contenitori vuoti, nonché l'avvenuta adozione di nuove norme interne di utilizzazione per gli impianti, da sottoporre all'esame della Commissione. Secondo quanto affermato dalla ricorrente nella replica, tali nuove prescrizioni interne sono state comunicate alla Commissione in data 23 luglio 1990.

24. La ANF-Lingen ha depositato il ricorso diretto all'annullamento della decisione della Commissione in data 6 ottobre 1990. Va notato che, ai sensi dell'art. 83, n. 2, secondo comma, del Trattato, i ricorsi proposti contro le sanzioni irrogate a norma dell'art. 83, n. 1, hanno effetto sospensivo, salvo che la Corte decida diversamente, su richiesta della Commissione o di qualsiasi Stato membro interessato. La Commissione ha presentato domanda in tal senso il 15 novembre 1990 e la Corte ha concesso l'esecuzione immediata della sanzione con ordinanza 7 dicembre 1990 (Racc. pag. I-4499). Nelle osservazioni relative alla domanda della Commissione, la ANF-Lingen ha sottolineato che, pur avendo, con lettera 8 ottobre 1990, assentito a che gli amministratori svolgessero il loro compito, essa l'aveva fatto con riserva di quanto ha dedotto nel proprio ricorso. In realtà, è chiaro che nel concedere l'immediata esecuzione della sanzione, la Corte non ha fatto altro se non confermare l'accordo esistente tra le parti sul fatto che gli amministratori avrebbero assolto il loro compito fino alla fine, riservando al presente procedimento l'esame della fondatezza della decisione adottata dalla Commissione.

25. In data 19 dicembre 1990 gli amministratori nominati dalla Commissione redigevano, ai sensi dell'art. 3, n. 3, della decisione censurata, una relazione valutativa. Il 6 febbraio 1991 la Commissione rivolgeva alla ANF-Lingen una comunicazione in merito all'attuazione della decisione del 1° agosto 1990, 90/413/Euratom (GU 1991, C 46, pag. 3). Copie della relazione e della comunicazione suddette venivano inoltrate al ministero dell'Ambiente della Bassa Sassonia, il quale, in data 25 aprile 1991, inoltrava a sua volta una copia della relazione alla ANF-Lingen. Con domanda depositata in data 4 febbraio 1991, la ANF-Lingen chiedeva alla Corte di ordinare la trasmissione di copie della relazione valutativa sia ad essa sia alla Corte medesima. Con ordinanza 20 marzo 1991 la Corte respingeva la domanda volta a far sì che fosse trasmessa alla ANF-Lingen una copia della relazione valutativa e rinviava all'esame del merito della causa la domanda relativa alla trasmissione alla Corte della relazione in parola. Le due domande sono tuttavia diventate superflue da quando la relazione è stata trasmessa alla ANF-Lingen dal ministero dell'Ambiente e allegata dalla ricorrente alla memoria di replica presentata alla Corte il 29 maggio 1991.

26. Emerge dalla relazione che il collegio degli amministratori ha effettuato quattro sopralluoghi negli impianti della ANF-Lingen, rispettivamente in date 29 agosto, 20 e 21 settembre, 29 e 30 ottobre, 13 e 14 dicembre 1990. Per ciascuno di tali sopralluoghi, un'annotazione nel fascicolo illustra i progressi compiuti dall'amministrazione. Da tali annotazioni, emerge chiaramente che gli amministratori e i rappresentanti della ANF-Lingen si sono collettivamente preoccupati di porre in essere un migliore meccanismo di controllo di sicurezza degli impianti, grazie ad una serie di modifiche apportate alle norme interne di utilizzazione ed all'introduzione di un sistema informatizzato di controllo. I risultati ottenuti dall'amministrazione sono riassunti nella comunicazione 6 febbraio 1991, la quale così conclude:

«La Commissione constata (...) che i compiti svolti dal collegio, espressamente limitati agli aspetti connessi al controllo di sicurezza, sono effettivamente consistiti nel:

— verificare e modificare le norme interne in materia

e

— controllare la loro attuazione e sorvegliare la loro applicazione.

La Commissione ritiene quindi che il mandato conferito al collegio degli amministratori abbia avuto buon esito e che lo scopo che essa si era prefisso, consistente "nell'evitare il ripetersi di siffatti errori in futuro", sia stato raggiunto».

27. Procedo ora all'esame delle questioni sollevate nella presente causa. Va ricordato che la ricorrente ha dedotto tre mezzi contro la decisione della Commissione che infligge la sanzione della messa sotto amministrazione. Innanzitutto, la ricorrente sostiene che l'incidente non ha dato origine a violazioni degli obblighi che le incombono ai sensi del Trattato; in secondo luogo, essa afferma che la sanzione della messa sotto amministrazione non poteva irrogarsi per una trasgressione già cessata; da ultimo, essa sottolinea l'eccessiva gravità della sanzione medesima. Nel prosieguo delle presenti conclusioni, esaminerò questi mezzi in ordine successivo.

Violazione del Trattato

28. Occorre ricordare che l'inavvertito invio di materie nucleari alla ANF-Richland fu provocato da due trasgressioni delle procedure di controllo di sicurezza degli impianti della ricorrente. In primo luogo, dei contenitori racchiudenti materie fissili non sono stati sufficientemente separati dall'area di deposito dei contenitori vuoti. In secondo luogo, le etichette dei contenitori con la dicitura «radioattivo», che avrebbero dovuto fungere da avvertimento, furono ignorate e persino rimosse dall'addetto al carico dei contenitori. La ricorrente non discute la commissione di tali errori; nondimeno, essa contesta che l'uno o l'altro di essi possano essere visti alla stregua di una trasgressione degli obblighi prescritti dal capo VII del titolo II del Trattato. A suo modo di vedere, l'incidente ha prodotto, al massimo, una trasgressione delle sue stesse norme interne di gestione, e in particolare delle norme ANFG-10.105 del 14 ottobre 1987, relative alla movimentazione dei contenitori di diossido di uranio.

29. Per poter irrogare una sanzione ex art. 83, n. 1, del Trattato, è sufficiente che sia stato violato almeno uno degli obblighi prescritti dal capo VII del titolo II. Nella fattispecie, come si è in precedenza rilevato, la decisione impugnata menziona tre di tali trasgressioni, vale a dire:

1) all'art. 10, lett. a), del regolamento;

2) all'art. 11, lett. a), del regolamento, e

3) all'art. 24 del regolamento, in combinato disposto con il codice 1.3.2 delle norme particolari di controllo stabilite dalla ANF-Lingen.

Come si è sopra rilevato, nonostante la motivazione della decisione sembri far intendere che l'incidente ha del pari dato luogo ad una violazione dell'art. 32 del regolamento, il dispositivo della decisione non menziona alcun tipo di violazione di tale norma da parte della ANF-Lingen. Perciò, nel prosieguo, prenderò in considerazione unicamente le allegate violazioni degli artt. 10, 11 e 24.

30. La Commissione sottolinea come l'art. 10, lett. a), del regolamento prescriva la tenuta di specifiche contabili da cui risultino «tutte le variazioni di inventario». È chiaro che, in conseguenza dell'inavvertito invio di materie verificatosi nella fattispecie, le specifiche avranno registrato come presenti nell'area di bilancio materie una quantità di materie che in realtà da tale area erano state rimosse e che quindi tali specifiche sono state inesatte almeno nel periodo intercorrente tra l'11 e il 15 maggio 1990. Analogamente, l'art. 11, lett. a), dispone che le specifiche delle operazioni devono indicare i dati di esercizio usati per determinare le variazioni delle quantità delle materie nucleari. Nella fattispecie, un'operazione diretta all'asporto di materie dall'area di bilancio materie non è stata tempestivamente registrata nelle specifiche delle operazioni; a parere della Commissione, ciò equivale per forza di cose ad una trasgressione dell'art. 11, lett. a). La ricorrente, per parte sua, replica che le momentanee inesattezze verificatesi nelle sue specifiche contabili e di operazioni trovano la loro causa non in una qualche violazione di obblighi contabili, ma unicamente in una trasgressione delle proprie norme interne di gestione in materia di movimentazione dei contenitori.

31. Contrariamente a quanto sostenuto dalla Commissione, non mi sembra affatto assodato che l'incidente abbia costituito una trasgressione degli obblighi imposti alla ricorrente dagli artt. 10 o 11 del regolamento. Come si è visto, tali norme specificano il contenuto dell'obbligo di mantenere un «sistema di contabilità e di controllo delle materie nucleari», obbligo prescritto dall'art. 9 e ulteriormente precisato, per quanto concerne la ANF-Lingen, al n. 3 delle relative disposizioni particolari di controllo (v. i precedenti paragrafi 13 e 15). Pur tuttavia, non è scontato che l'obbligo di tenere un'ordinato sistema di contabilità sia violato da una momentanea inesattezza del medesimo, causata dalla perdita accidentale di materie. Si deve inoltre osservare che l'art. 18 del regolamento prescrive la redazione e la comunicazione alla Commissione di un rapporto speciale allorquando

«(....) incidenti o circostanze eccezionali inducono a ritenere che si è prodotta o può prodursi una perdita di materie nucleari in misura superiore ai limiti stabiliti in materia dalle disposizioni particolari sul controllo di cui all'art. 7».

Si potrebbe pertanto ritenere che, quando un incidente insolito causi una perdita accidentale di materie, gli obblighi previsti dalla parte II del regolamento di cui trattasi siano adeguatamente soddisfatti mediante la comunicazione di un tale rapporto alla Commissione non appena l'incidente venga accertato.

32. Mi sembra invece che la Commissione si muova su un terreno più solido allorché

afferma che l'incidente ha costituito una violazione dell'art. 24 del regolamento. Si ricorderà che l'art. 24, lett. a), impone alle imprese di notificare preventivamente alla Commissione ogni esportazione di materie grezze o di materie fissili speciali a destinazione di uno Stato terzo. È pacifico che le materie oggetto di tale norma restrittiva comprendono il diossido di uranio arricchito il quale, a causa dell'incidente, è stato inavvertitamente esportato negli Stati Uniti. Si ricorderà inoltre che la notifica ai sensi dell'art. 24 è richiesta anche qualora la partita esportata non sia superiore ad un chilogrammo effettivo, ove le norme particolari di controllo proprie dell'impianto considerato lo prevedano. Nel caso della ANF-Lingen, tale previsione è contenuta nel codice 1.3.2 delle relative norme particolari di controllo (v. supra al paragrafo 15).

33. La ricorrente sostiene che l'art. 24 non si applica alle esportazioni involontarie di materie nucleari e che in tal caso è sufficiente effettuare la notifica alla Commissione non appena si sia a conoscenza dell'esportazione, non anche anteriormente alla spedizione. Cionondimeno, mi sembra che, a differenza degli obblighi prescritti dagli artt. 10 e 11 del regolamento, che potrebbero essere intesi nel senso che essi precisano un obbligo di principio di tenere un corretto sistema di contabilità, l'obbligo di cui all'art. 24 sia assoluto ed incondizionato. È vero che l'obbligo imposto da tale norma presumibilmente non si applicherebbe nel caso in cui, ad esempio, materie nucleari vengano trafugate dagli impianti di un'impresa e successivamente esportate in uno Stato terzo, oppure siano sviate nel corso della spedizione: in un caso del genere, l'esportazione in oggetto non potrebbe considerarsi effettuata dall'impresa e gli obblighi di quest'ultima si limiterebbero quindi alla redazione di un rapporto speciale ai sensi dell'art. 27 del regolamento (il quale ha una finalità analoga a quella del rapporto redatto ai sensi dell'art. 18). Allorquando però un'impresa trasferisca materie nucleari in un carico di contenitori che essa stessa spedisce in uno Stato terzo, tale impresa deve a mio avviso reputarsi avere effettuato un'esportazione soggetta a previa notifica ai sensi dell'art. 24, lett. a).

34. Pertanto, ai fini dell'art. 24 del regolamento, l'incidente ha dato luogo ad un'esportazione di materie fissili speciali da parte della ANF-Lingen, per modo che la ricorrente, omettendo la previa notifica di tale esportazione, ha trasgredito l'art. 24. Conseguentemente, poiché è chiaro che tale norma va vista come una precisazione degli obblighi delle imprese di cui all'art. 79 del Trattato, la ricorrente ha trasgredito gli obblighi incombentile ai sensi del capo VII del titolo II del medesimo.

35. Ciò posto, concludo nel senso dell'infondatezza del primo mezzo dedotto dalla ricorrente; procedo quindi ad analizzare i restanti mezzi dedotti dalla ricorrente a sostegno dell'illegittimità della decisione impugnata.

Infrazioni cessate e perduranti

36. Come abbiamo visto, la ricorrente assume che, pur dando luogo l'incidente in esame ad una violazione del Trattato, la Commissione non aveva diritto di irrogare una sanzione ex art. 83, n. 1, in quanto, nel momento in cui tale sanzione è stata irrogata, qualsiasi violazione era già cessata. Tracciando un'analogia con le sanzioni per la

trasgressione delle norme di concorrenza di cui all'art. 87, n. 2, lett. a), del Trattato CEE, la ricorrente sostiene che le sanzioni irrogate a norma dell'art. 83, n. 1, del Trattato Euratom devono essere comparate alle «penalità di mora» piuttosto che alle «ammende», in quanto esse sono intese a porre fine ad una violazione perdurante, piuttosto che a sanzionarne una verificatasi in passato.

37. A mio modo di vedere, tale argomento non può essere accolto. Niente, nel tenore dell'art. 83, fa pensare che le sanzioni siano consentite solo in caso di violazioni perduranti. Come sottolinea la Commissione, le sanzioni previste dall'art. 83 sono chiaramente intese a prevenire future violazioni del Trattato, non solamente a mettere fine a trasgressioni in atto, e sotto questo aspetto esse si avvicinano di più alle «ammende» che non alle «penalità di mora»: v. sentenza 15 luglio 1970, causa 44/69, Buchler/Commissione (Racc. pag. 733, punto 49 della motivazione). Tale interpretazione dei poteri spettanti alla Commissione ai sensi dell'art. 83 del Trattato trova conferma nel n. 4 del medesimo articolo, ai sensi del quale

«Gli Stati membri sono tenuti ad assicurare l'esecuzione delle sanzioni e, *ove occorra*, la riparazione delle infrazioni da parte degli autori di queste» (il corsivo è mio).

Questa disposizione mette in evidenza come le sanzioni vadano in ogni caso applicate, anche qualora non sia più necessario porre fine ad un'infrazione ancora in corso. Sembra doversi dedurre che una sanzione può essere inflitta anche quando la trasgressione non sia più attuale.

38. Né, a mio modo di vedere, si può distinguere, a tale riguardo, tra le sanzioni irrogate ai sensi dell'art. 83, n. 1, lett. c), e le altre sanzioni inflitte ai sensi del medesimo n. 1. La finalità primaria della messa sotto amministrazione di un'impresa, ai sensi dell'art. 83, n. 1, lett. c), è chiaramente quella di garantire il miglior funzionamento delle procedure del controllo di sicurezza all'interno dell'impianto. Cionondimeno, il miglioramento delle norme sul controllo di sicurezza può essere necessario sia per impedire il ripetersi nel futuro di una violazione già verificatasi, sia far cessare una violazione persistente. Pertanto, a mio avviso, la sanzione consistente nella messa sotto amministrazione può, in linea di principio, infliggersi ogniqualvolta venga constatata una trasgressione ad un obbligo imposto dal capo VII, a prescindere dal fatto che la trasgressione ancora perduri al momento dell'irrogazione della sanzione.

39. Oltre a ciò, non mi sembra che una notificazione tardiva possa in qualche modo sanare la violazione dell'obbligo di notificare previamente un'esportazione. Finalità dell'art. 24 è quella di tenere la Commissione previamente informata su ogni movimento di materie nucleari, sicché una notificazione tardiva frustra tale intento. Pertanto, il verificarsi di un'esportazione di materie senza previa notifica costituisce una violazione del Trattato, indipendentemente da qualsiasi notifica successiva alla Commissione.

40. Concludo quindi per il rigetto dei due primi mezzi dedotti dalla ricorrente a sostegno della sua domanda di annullamento della decisione impugnata. Resta da esaminare il terzo mezzo, relativo all'asserita eccessiva severità della sanzione della messa sotto amministrazione, irrogata ai sensi dell'art. 83, n. 1, lett. c), del Trattato.

Proporzionalità della sanzione

41. Si ricorderà che la messa sotto amministrazione costituisce, in ordine crescente gravità, la terza delle quattro sanzioni che possono essere inflitte a norma dell'art. 83, n. 1. Non sembra che la ricorrente goda di alcun vantaggio particolare, che possa essere ritirato ai sensi dell'art. 83, n. 1, lett. b). Essa sostiene quindi che, dovendo irrogarsi una sanzione a causa dell'incidente verificatosi, quella più appropriata è il richiamo ex art. 83, n. 1, lett. a), piuttosto che la messa sotto amministrazione ex art. 83, n. 1, lett. c).

42. Un provvedimento comunitario è conforme al principio di proporzionalità solo quando esso sia appropriato e necessario alla luce dello scopo perseguito, vale a dire, solo ove sia certo che i mezzi cui esso fa ricorso per conseguire lo scopo che si prefigge siano confacenti all'importanza dello scopo stesso e siano necessari per raggiungerlo: v. sentenze 23 febbraio 1983, causa 66/82, Fromançais (Racc. pag. 395, punto 8 della motivazione), e 17 novembre 1984, causa 15/83, Denkavit (Racc. pag. 2171, punto 25 della motivazione). La ricorrente contesta la proporzionalità della sanzione irrogata dalla Commissione sotto entrambi gli aspetti. Anzitutto, essa sostiene che la scelta della sanzione era inappropriata, in quanto si basava su un'esasperazione della gravità delle infrazioni contestate; in secondo luogo, a suo parere, la sanzione consistente nella messa sotto amministrazione non era necessaria per il raggiungimento della finalità dichiarata dalla Commissione; garantire che un simile incidente non avesse più a ripetersi. Esamineremo entrambi i punti in ordine successivo.

1. *Sulla questione se la gravità della situazione sia stata esagerata dalla Commissione*

43. Come abbiamo visto, il primo argomento della ricorrente, sotto il profilo della proporzionalità, è che la decisione impugnata si basa su un'esagerazione della gravità dell'incidente. È tuttavia opportuno osservare che tale esagerazione, anche se fosse dimostrata, non potrebbe di per se stessa essere determinante ai fini della risoluzione del punto centrale oggetto di controversia nella presente causa: la validità della decisione con la quale è irrogata la sanzione della messa sotto amministrazione. Infatti, se come afferma la Commissione un periodo di amministrazione di quattro mesi fosse necessario per garantire che un simile incidente non si ripeta più in futuro, tesi che verrà esaminata oltre, sarebbe difficile sostenere che i provvedimenti prescelti erano sproporzionati rispetto all'importanza di tale finalità. L'esportazione per sbaglio di materie nucleari verso uno Stato terzo non può essere considerata cosa futile, che non giustifichi i doverosi sforzi da compiersi per impedire, col massimo grado di certezza possibile, che tale incidente possa ripetersi. In tali circostanze, quindi, non mi sembra che si possa sostenere che la Commissione avrebbe dovuto accontentarsi di un minor grado di sicurezza. È pur tuttavia possibile che la Commissione abbia sopravvalutato la gravità dell'incidente.

44. Innanzitutto, la ricorrente sostiene che gli errori alla base dell'incidente di cui trattasi concernevano un'unico settore delle sue

attività, quello della movimentazione dei contenitori in entrata e in uscita dall'impianto. Le varie violazioni contestate nella decisione impugnata costituivano, al massimo, effetti secondari di tale errore originario. Secondo la ricorrente, quindi, la decisione si basa su di una esagerata valutazione dell'importanza dell'incidente alla base della sanzione, tale da creare l'impressione che si fossero violati molteplici, distinti tipi di procedure sul controllo di sicurezza, mentre in realtà l'incidente si è verificato a causa della negligenza, o della disattenzione, di soli due dipendenti della ricorrente.

45. Mi sembra che in tale argomento vi sia qualcosa di vero. Anche se l'incidente ha dato luogo, come afferma la Commissione, alla violazione di tre distinte norme del regolamento, e non del solo art. 24 — tesi discutibile, come si è rivelato sopra ai paragrafi 31-34 —, è nondimeno evidente che la violazione delle norme sul controllo di sicurezza della ricorrente è stata essenzialmente unica. Sicché, anche se l'incidente si è tecnicamente risolto in una violazione degli artt. 10 e 11 del regolamento, nonché in una trasgressione dell'art. 24, le prime violazioni costituivano effetti secondari di un inadempimento primario: quello all'obbligo di impedire che delle materie fossero spedite in un carico di contenitori vuoti. Sennonché, come ho prima sottolineato, ciò non costituisce, di per sé, motivo sufficiente per considerare di una severità sproporzionata il provvedimento di messa sotto amministrazione, in quanto già tale inadempimento era in sé un fatto sufficientemente grave da giustificare i provvedimenti più energici di necessaria adozione nella fattispecie.

46. In secondo luogo, la ricorrente sostiene che l'incidente non ha mai ostacolato la Commissione nello svolgimento dei compiti demandatile dal Trattato. Come sottolinea la ricorrente, tale affermazione è riportata al punto II. C della motivazione della decisione impugnata, secondo cui

«i fatti constatati hanno (...) messo la Commissione nell'impossibilità di assolvere il compito affidatole dall'art. 2, lett. e), del Trattato ovvero "garantire, mediante adeguati controlli, che le materie nucleari non vengano distolte dalle finalità cui sono destinate"».

Mi sembra difficile negare che la Commissione sia stata impedita nello svolgimento dei suoi compiti nel periodo compreso tra l'11 e il 16 maggio 1990, allorquando essa ignorava che una certa quantità di materie nucleari era scomparsa dagli impianti della ricorrente. Tale situazione derivava però inevitabilmente dalla violazione, da parte della ricorrente, dell'art. 24 del regolamento, il quale fa parte di quelle norme la cui finalità è quella di facilitare il compito della Commissione ex art. 77 [e quindi ex art. 2, lett. e)] del Trattato. Invero, la ragione per cui viene richiesta una previa notifica per l'esportazione di materie nucleari in uno Stato terzo è per l'appunto che la Commissione possa essere in ogni momento informata sulle quantità di materie presenti in territorio comunitario e possa così svolgere il compito affidatole dagli artt. 2, lett. e), e 77 del Trattato. La violazione dell'art. 24 del regolamento, a cui ha dato luogo l'incidente in esame, ha costituito unicamente il modo concreto in cui, nella fattispecie, è stato temporaneamente impedito lo svolgimento di tale compito.

47. Come abbiamo visto, in data 16 maggio 1990, la Commissione è stata informata circa le quantità di materie esportate e, successiva-

mente alla sua seconda ispezione degli impianti, avvenuta dal 4 al 6 luglio 1990, essa ha potuto assicurarsi che non vi era stata ulteriore perdita di materie nucleari. È chiaro, pertanto, che l'impedimento arrecato alla funzione della Commissione nel periodo compreso tra l'11 e il 16 maggio 1990 non può considerarsi come una circostanza aggravante nel valutare la gravità della constatata violazione dell'art. 24. Ancora una volta, tuttavia, mi sembra che non risulti pregiudicata la validità della sanzione, in quanto la violazione dell'art. 24 da parte della ricorrente costituiva già in sé motivo sufficiente per adottare i provvedimenti necessari volti ad impedire il ripetersi dell'incidente.

48. Da ultimo, va notato che è oggetto di controversia tra le parti il punto se l'incidente abbia dato luogo all'esportazione di una quantità strategicamente rilevante di materie nucleari. Stando all'affermazione contenuta nel punto II. C della motivazione della decisione impugnata,

«I fatti sono tanto più gravi in quanto si tratta di quantità ponderali rilevanti di uranio già arricchito, suscettibile di essere facilmente arricchito a tassi di valore strategico».

La ricorrente contesta tale affermazione e sostiene che il grado di arricchimento delle materie controverse non era tale da facilitare in modo apprezzabile il suo arricchimento a tassi di valore strategico. La ricorrente asserisce del pari che un ipotetico ladro alla ricerca di materie nucleari non le cercherà in contenitori recanti l'etichetta «vuoto». Non mi sembra che siano state prodotte prove sufficienti dinanzi alla Corte per decidere se l'incidente di cui trattasi abbia provocato il pericolo di una perdita, strategicamente rilevante, di materiali. Come ho già sottolineato, tuttavia, l'esportazione per sbaglio di materie nucleari verso lo Stato terzo va considerata in ogni caso un fatto sufficientemente grave per giustificare l'inflizione, ai sensi dell'art. 83, n. 1, del Trattato, di qualsivoglia sanzione si ritenga necessaria per evitare con certezza il ripetersi dell'incidente. Mi occuperò ora della questione se fosse effettivamente necessario disporre, a tal fine, la messa sotto amministrazione per un periodo di quattro mesi.

2. Sulla questione della necessità della sanzione

49. Dovendo analizzare se la sanzione della messa sotto amministrazione fosse necessaria per raggiungere le finalità proprie della Commissione, è opportuno anzitutto dare uno sguardo ai poteri di cui essa avrebbe disposto in assenza di tale provvedimento. Come abbiamo visto, la Commissione ha estesi poteri ispettivi ai sensi degli artt. 81 e 82 del Trattato, secondo cui i suoi ispettori hanno accesso alle località, agli elementi di informazione e presso le persone nella misura che è necessaria per garantire l'effettività del controllo di sicurezza, assicurarsi dell'osservanza delle norme contenute nell'art. 77 e, in particolare, verificare la contabilità di cui all'art. 79. Agli ispettori incombe dunque un obbligo generale di verificare, se necessario, ogni elemento di contabilità, specifica o notifica compiuta dai responsabili di esercizio degli impianti, nonché, segnatamente, di compiere verifiche dell'inventario fisico. Per altro verso, è evidente che agli ispettori non spetta alcuna competenza in ordine all'emanazione di istruzioni nei riguardi dell'impresa considerata, anche quando risulti una violazione dell'obbligo di

tenuta di adeguate specifiche. Gli ispettori devono informare la Commissione di ogni infrazione di tal genere e questa può a sua volta emanare una direttiva con cui intima allo Stato membro in questione di prendere tutte le misure necessarie per porre termine alla violazione constatata: v. terzo comma dell'art. 82.

50. Abbiamo del pari visto che la Commissione può, nell'ambito delle norme particolari di controllo, definire le modalità concrete del controllo di sicurezza concernenti un singolo impianto: v. art. 7 del regolamento, citato sopra al paragrafo 10. Nondimeno, non risulta che tali norme abbiano funzione sostitutiva delle procedure interne dell'impianto in questione. L'attuazione in dettaglio di modalità pratiche in tema di controllo di sicurezza rientra nell'ambito delle norme interne di gestione che l'impresa adotta sotto la sorveglianza delle autorità nazionali di controllo.

51. Nel caso di specie, allorché sono stati scoperti gli errori che hanno dato luogo all'incidente, si è rivelato necessario operare una modifica delle vigenti norme interne di gestione, onde evitare che potesse ripetersi in futuro un incidente dello stesso genere. Come si è già rilevato, sin dal momento della dichiarazione dell'incidente sono stati intrapresi dei miglioramenti su istruzione del ministero dell'Ambiente della Bassa Sassonia. Tuttavia, risulta dalla relazione degli amministratori della Commissione che ulteriori perfezionamenti delle norme in tema di controllo di sicurezza sono stati elaborati durante il periodo della loro gestione: v. punti 2-7 dell'annotazione al fascicolo del 2 ottobre, il punto 3 di quella del 5 novembre e il punto 2 di quella del 19 dicembre 1990. Da quest'ultima emerge che una stesura finale delle nuove norme interne è stata presentata agli amministratori in data 13 dicembre 1990, in occasione della loro quarta ispezione. Allegata alla relazione degli amministratori si trovano copie dei seguenti documenti: una nuova disciplina interna («Prozessvorschrift») ANFG-10.203, del 14 dicembre 1990, che sostituisce quella ANFG-10.105; tre ulteriori prescrizioni del 14 dicembre 1990, ANFG-10.203, che sostituiscono precedenti versioni redatte in data 26 ottobre 1990 (v. allegato 1 alla relazione); da ultimo, una disciplina interna («Transportvorschrift») ANGF-10.201, del 10 ottobre 1990, che sostituisce una precedente versione del 3 settembre dello stesso anno (v. allegato 2). Non posso pertanto accettare la tesi avanzata dalla ricorrente, secondo cui tutte le necessarie modifiche alle norme interne di gestione erano già state poste in essere anteriormente all'inflizione della sanzione, in data 1° agosto 1990. Nel momento in cui ha irrogato la sanzione, la Commissione aveva in ogni caso titolo per ritenere necessario apportare ulteriori miglioramenti nel corso di un periodo di amministrazione. Ispettori nominati ai sensi dell'art. 81 del Trattato non avrebbero potuto, come si è rilevato dianzi, prescrivere alla ricorrente di emanare o modificare norme interne di gestione.

52. Certamente, non si discute della buona volontà dimostrata dalla ricorrente nel collaborare con la Commissione nella predisposizione di procedure migliori per quanto riguarda il controllo di sicurezza. La Commissione, infatti, non ha menzionato alcuna ipotetica collaborazione con riserve della ANF-Lingen con i suoi amministratori; piuttosto, vi è stato un chiaro sforzo comune inteso a perfezionare e migliorare le procedure in tema di controllo di sicurezza negli

impianti, nonché a gettare le basi di un sistema informatizzato di controllo. Tuttavia, contrariamente a ciò che la ricorrente sostiene, non mi sembra che la disponibilità da essa dimostrata a conformarsi alle raccomandazioni della Commissione possa essere, di per se stessa, elemento sufficiente a dimostrare la non necessità del periodo di messa sotto amministrazione. Era sempre possibile, infatti, che si manifestassero divergenze di opinioni tra la ricorrente e la Commissione circa i provvedimenti più adeguati da adottarsi. Poiché agli amministratori spettava in realtà il potere di emanare istruzioni — potere derivante esclusivamente dalla loro nomina ad amministratori —, la ricorrente aveva ovviamente ogni interesse a collaborare pienamente. Alla luce dei poteri attribuiti agli amministratori, la ricorrente non aveva, in ultima analisi, altra scelta: doveva conformarsi alle loro raccomandazioni finali. È bensì vero che la disponibilità della ricorrente a farlo è evidenziata al n. 1.6 della relazione degli amministratori, laddove si osserva che «tutte le raccomandazioni degli amministratori sono state rispettate». Tuttavia, proprio per i motivi appena esposti, nessuna rilevanza deve annettersi alla scelta della parola «raccomandazioni» («Empfehlungen»), anziché di «istruzioni», di cui si parla nella comunicazione della Commissione del 6 febbraio 1991. Va rilevato, in ogni caso, che l'annotazione al fascicolo del 2 ottobre 1990 utilizza un linguaggio più categorico [«La mission d'administration a imposé (...) La mission insiste (...) La mission va préciser ces exigences (...)»].

53. Né posso condividere l'argomento, dedotto dalla ricorrente in sede di replica, secondo cui dal punto di vista pratico non vi sarebbe mai stata amministrazione, in quanto il collegio si è limitato a compiere quattro ispezioni, ciascuna della durata di uno o due giorni, consistenti essenzialmente in sopralluoghi presso gli impianti e in discussioni informali con il personale della ricorrente. A mio avviso, non si può imputare alla Commissione il fatto che l'amministrazione da essa disposta sia stata condotta con tatto e discrezione, o che essa abbia svolto il suo compito senza acrimonia: una tale circostanza dimostra semmai la congruità del provvedimento adottato.

54. Conseguentemente, non mi sembra che si possa negare il carattere necessario della sanzione, tenuto conto della sua finalità dichiarata: far in modo che le nuove norme interne di gestione degli impianti della ricorrente impedissero il ripetersi di un incidente del medesimo genere. La Commissione poteva legittimamente ritenere che solo un periodo di ispezioni, discussioni e riflessione prolungantesi per più mesi, unitamente alla facoltà degli amministratori di rivolgere, se e quando necessario, istruzioni, potesse far conseguire l'obiettivo che essa si proponeva. Talché, la decisione di sottoporre la ricorrente ad un periodo di amministrazione, piuttosto che di rivolgerle un richiamo o di ordinare una nuova serie di ispezioni, rientrava senza dubbio, a mio avviso, nell'ambito del potere discrezionale attribuito alla Commissione in sede di esercizio delle competenze conferitele dall'art. 83, n. 1.

55. Concludo pertanto nel senso che il terzo mezzo dedotto dalla ricorrente per l'annullamento della decisione impugnata va del pari respinto.

56. A tale conclusione, secondo me, non osta la circostanza che, successivamente, la Commissione ha irrogato la sanzione più lieve del richiamo, ai sensi dell'art. 83, n. 1, lett. a), del

Trattato, in relazione a violazioni commesse da un'altra impresa. In udienza, la ricorrente ha menzionato la sanzione relativa a violazioni di norme regolamentari in materia di contabilità di specifiche, commesse dalla United Kingdom Atomic Energy Authority (in prosieguo: la «UKAEA») nell'impianto di lavorazione di scorte e residui di uranio sito nel suo stabilimento di Dounreay: v. decisione della Commissione 4 marzo 1992, 92/194/Euratom, relativa a una procedura in applicazione dell'articolo 83 del Trattato Euratom (XVII-002-UKAEA Dounreay) (GU L 88, pag. 54). Va peraltro rilevato che, in questa causa, la stessa UKAEA ha deciso di sospendere le attività dell'impianto, il quale fu chiuso immediatamente dopo l'effettuazione di un inventario fisico. Come si afferma in fondo alla pag. 57 della decisione Dounreay:

«(...) tenendo conto che il funzionamento (...) è stato sospeso (...) e che, di conseguenza, non vi è pericolo immediato del ripetersi delle inadempienze durante l'arresto dell'impianto, la sanzione appropriata da imporre è quella fissata dall'articolo 83, paragrafo 1, lett. a), del Trattato».

L'art. 2, n. 4, della decisione, dichiara inoltre che la Commissione prenderà in esame l'irrogazione di un'altra sanzione «se uno qualsiasi degli inadempimenti di cui all'articolo 1 non viene rettificato al momento del rientro normale in funzione dell'impianto (...)». Come la Commissione ha sottolineato in udienza, la presente causa differisce dalla Dounreay per il fatto che la ANF-Lingen ha continuato la sua normale attività successivamente all'emergere dell'incidente, come anche nel corso dell'intero periodo di messa sotto amministrazione.

Conclusione

57. Alla luce delle considerazioni che precedono, ritengo che il ricorso diretto all'annullamento della decisione della Commissione con cui si irroga una sanzione ai sensi dell'art. 83, n. 1, lett. c), del Trattato non possa essere accolto.

58. Poiché a mio avviso il ricorso va respinto, le spese del procedimento vanno poste a carico della ricorrente.

59. La Corte dovrebbe pertanto:

1) respingere il ricorso;

2) condannare la ricorrente alle spese.