SENTENZA DELLA CORTE (Sesta Sezione)
21 gennaio 1993 *

Nella causa C-308/90,

Advanced Nuclear Fuels GmbH, società di diritto tedesco con sede in Lingen (Repubblica federale di Germania), rappresentata dall'avv. Dieter Sellner, del foro di Bonn, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio dell'avv. Ernest Arendt, 8-10, rue Mathias Hardt,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal signor Jürgen Grunwald, membro del servizio giuridico, in qualità di agente, assistito dal signor Etienne van der Stricht, in qualità di esperto, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Roberto Hayder, rappresentante del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuta,

avente ad oggetto il ricorso diretto all'annullamento della decisione della Commissione 1° agosto 1990, 90/413/Euratom, relativa ad un procedimento a norma dell'articolo 83 del Trattato Euratom (XVII-001-ANF Lingen) (GU L 209, pag. 27), e della decisione della Commissione 20 agosto 1990, 90/465/Euratom, relativa alla designazione del collegio incaricato dell'esecuzione della decisione 90/413/Euratom relativa ad una procedura di applicazione dell'articolo 83 del Trattato Euratom (GU L 241, pag. 14),

LA CORTE (Sesta Sezione),

composta dai signori C. N. Kakouris, presidente di sezione, G. F. Mancini, F. A. Schockweiler, M. Diez de Velasco e P. J. G. Kapteyn, giudici,

* Lingua processuale: il tedesco.

avvocato generale: F. G. Jacobs
cancelliere: signora L. Hewlett, amministratore

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali svolte dalle parti all'udienza del 15 ottobre 1992,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 19 novembre 1992,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria della Corte il 6 ottobre 1990, la società Advanced Nuclear Fuels (in prosieguo: la «ANF-Lingen»), con sede in Lingen (Repubblica federale di Germania) ha proposto, ai sensi dell'art. 146 del Trattato CEEA (in prosieguo: il «Trattato»), un ricorso diretto all'annullamento della decisione della Commissione 1° agosto 1990, 90/413/Euratom, relativa ad un procedimento a norma dell'articolo 83 del Trattato Euratom (XVII-001-ANF Lingen) (GU L 209, pag. 27) e della decisione della Commissione 20 agosto 1990, 90/465/Euratom, relativa alla designazione del collegio incaricato dell'esecuzione della decisione 90/413/Euratom relativa ad una procedura di applicazione dell'articolo 83 del Trattato Euratom (GU L 241, pag. 14).

2 Con la menzionata decisione 90/413, la Commissione ha posto l'impresa ANF-Lingen sotto amministrazione per un periodo di quattro mesi, per quanto riguarda gli aspetti connessi al controllo di sicurezza di cui al capo VII del titolo secondo del Trattato. Con la decisione 90/465, essa ha proceduto poi alla designazione del collegio incaricato di tale amministrazione per il periodo compreso tra il 21 agosto 1990 ed il 21 dicembre 1990.

3 Con ordinanza 7 dicembre 1990 la Corte, su richiesta della Commissione, ha dichiarato immediatamente esecutive le suddette decisioni 90/413 e 90/465, riser-

vando le spese relative di procedimento sommario. Inoltre, con ordinanza 20 marzo 1991, la Corte ha: a) respinto la domanda della ANF-Lingen intesa ad ottenere la trasmissione della relazione valutativa redatta dagli incaricati dell'amministrazione e presentata alla Commissione al termine della loro attività; b) riunito all'esame del merito quello della domanda della ANF-Lingen intesa ad ottenere la trasmissione della relazione anzidetta alla Corte; c) riservato le spese relative alle domande in questione.

4 Si deve constatare che la domanda della ANF-Lingen di cui al punto b) è nel frattempo divenuta superflua. Le autorità tedesche preposte alla sorveglianza nucleare hanno infatti, nell'aprile 1991, comunicato copia della relazione alla ANF-Lingen e quest'ultima l'ha allegata alla propria memoria di replica.

5 La Commissione ha adottato le decisioni 90/413 e 90/465 dopo essere stata informata dalla ANF-Lingen, in data 16 maggio 1990, che nel corso del mese di maggio di tale anno quest'ultima aveva esportato materie nucleari dalla Repubblica federale di Germania alla società madre Advanced Nuclear Fuels (in prosieguo: la «ANF-Richland»), con sede in Richland negli Stati Uniti, senza compiere una previa dichiarazione di tale esportazione e senza che il trasferimento di materie nucleari fosse stato registrato nelle specifiche contabili ed in quelle delle operazioni dell'impresa.

6 Tale esportazione ha avuto luogo in seguito ad una serie di circostanze, pacifiche tra le parti, descritte nel seguente modo nella motivazione della decisione 90/413:

«In data 8 maggio 1990, un pallet con due contenitori, contenenti ciascuno due casse, viene trasportata dall'area di stoccaggio alla barriera d'introduzione delle materie nello stabilimento per permettere il prelievo della cassa contenente le pastiglie d'uranio arricchito al 3,30%.

Al termine di tale operazione, il pallet, con i suoi due contenitori, viene depositato per errore all'aperto in prossimità dell'area di deposito dei contenitori vuoti e lì rimane. I due contenitori sul pallet di cui sopra non contengono che tre casse: una

contenente 49,84 kg di ossido di uranio (UO_2) arricchito al 2,70% e le altre due, rispettivamente 49,86 kg e 47,29 kg, contenenti uranio arricchito al 3,95%.

La mattina dell'11 maggio 1990, nel corso dei preparativi per la spedizione di 72 contenitori vuoti all'impresa "ANF Richland", il pallet in questione è caricato per errore, da un altro addetto, su un camion appartenente a una società di trasporto merci.

La persona preposta a tale operazione constata che i contenitori su tale pallet portano l'etichetta prevista dalla legge nazionale, indicante la presenza di materie radioattive. Ritenendo che, data la loro collocazione in tale area, si tratti di contenitori vuoti destinati alla spedizione, rimuove tale etichetta sostituendola con etichette indicanti che si tratta di contenitori vuoti. Il giorno stesso, alle ore 19.00, il camion viene scaricato all'aeroporto di Lussemburgo-Findel in attesa della spedizione del carico per via aerea.

Il 12 maggio 1990 i contenitori sono trasportati da un aereo da carico a Seattle (Stati Uniti d'America) ove arrivano alle ore 21.10, ora locale.

Il 14 maggio 1990, i contenitori sono trasportati su strada e il 15 maggio 1990 arrivano all'impresa "ANF Richland".

Il giorno stesso la "ANF Lingen" viene informata dalla "ANF Richland" di aver constatato, nel corso di un controllo dosimetrico di routine, la presenza di materie nucleari nei due contenitori ritenuti vuoti. L'esame dei sigilli immediatamente effettuato rivela che dai tre contenitori in questione non ha potuto essere tolta alcuna materia.

Il 16 maggio 1990, la "ANF Lingen" informa dei fatti la direzione "Controllo di sicurezza" della Commissione.

Il 17 maggio 1990, la "ANF Lingen" informa altresì l'agenzia di approvvigionamento dell'Euratom».

7 Gli artt. 2 e 3 della decisione 90/413 sono del seguente tenore:

«*Articolo 2*

1. L'impresa "Advanced Nuclear Fuels GmbH" è posta sotto l'amministrazione di una persona o di un collegio all'uopo designati per un periodo di quattro mesi ed esclusivamente con riguardo agli aspetti connessi al controllo di sicurezza di cui al capo VII del titolo secondo del Trattato.

2. Il fatto di essere posta sotto amministrazione non incide sulla responsabilità incombente all'impresa in forza del diritto nazionale o internazionale.

Articolo 3

1. Le attività di amministrazione di cui all'articolo precedente consistono:

— nel verificare e, se del caso, modificare le norme interne in materia di controllo di sicurezza;

— nel controllare la loro messa in atto e nel sorvegliare la loro applicazione.

2. Per poter esercitare tale compito, la persona e le persone all'uopo incaricate:

— avranno accesso a tutti i documenti e a tutti i locali;

— potranno impartire qualsiasi istruzione agli organi o al personale dell'impresa;

— potranno sollecitare o richiedere ogni concorso esterno ritenuto necessario per la buona esecuzione del loro compito.

3. Una relazione sarà presentata alla Commissione delle Comunità europee al più tardi otto giorni dopo il termine del periodo di amministrazione».

8 Nel preambolo della decisione 90/413 la Commissione ha rilevato, in particolare, quanto segue:

«Poiché il criterio determinante per l'applicazione di tale articolo (83 del Trattato) è costituito dalla gravità dell'infrazione commessa, è necessario determinare in primo luogo la natura delle mancanze constatate da un punto di vista tanto oggettivo quanto soggettivo.

Da un punto di vista oggettivo risulta che le disposizioni violate costituiscono degli obblighi fondamentali della normativa comunitaria in materia di controllo di sicurezza, il cui rispetto è indispensabile ai fini della realizzazione dell'obiettivo di cui all'art. 77 del Trattato.

I fatti constatati hanno peraltro messo la Commissione nell'impossibilità di assolvere il compito affidatole dall'articolo 2, lettera e) del Trattato, ovvero "garantire, mediante adeguati controlli, che le materie nucleari non vengano distolte dalla finalità cui sono destinate".

Va osservato a questo proposito che la Commissione attribuisce un'importanza tutta particolare al controllo delle esportazioni di materie.

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.

Sotto il profilo soggettivo si osserva, tuttavia, che il comportamento addebitato non era intenzionale e non può pertanto essere assimilato a uno storno. Ciò è comprovato altresì dal fatto che nel rapporto relativo alla verifica annua completa dell'inventario delle materie detenute si riscontrano non soltanto differenze minime tra l'inventario fisico e l'inventario contabile pari a circa lo 0,1% dell'inventario totale o allo 0,023% della somma dell'inventario e delle sue variazioni intervenute tra il 4 agosto 1989 e il 4 luglio 1990.

Nondimeno, i fatti addebitati costituiscono una grave infrazione risultante da una sequenza di negligenze tanto sul piano operativo quanto organizzativo, rese possibili dalla mancanza di sufficienti misure di verifica.

In considerazione della natura delle mancanze commesse, la Commissione ritiene che occorra fare tutto il possibile per evitare che simili fatti possano ripetersi in futuro, tanto più che l'impresa "ANF Lingen" effettua frequentemente simili operazioni di trasferimento di contenitori e che essa intende proseguire tale attività.

Allo scopo di assicurarsi che errori di tale natura, che trovano origine in particolare nel carattere di routine delle operazioni in questione, non abbiano più a ripetersi, la Commissione intende verificare che misure appropriate siano chiaramente stabilite a livello di norme di lavoro e a livello della loro messa in pratica.

A tale scopo e in considerazione della gravità delle mancanze commesse, la Commissione ritiene che la sanzione da applicare non può che essere quella prevista all'articolo 83, paragrafo 1, lettera c).

Solo ponendo l'impresa sotto amministrazione si ha infatti la garanzia che l'impresa soddisferà tutti i suoi obblighi in materia di controllo di sicurezza, escludendo la gravità delle infrazioni, il ricorso alla sanzione del richiamo di cui alla lettera a) del paragrafo 1 di detto articolo.

Anche se l'impresa "ANF Lingen" ha informato i servizi responsabili del controllo di sicurezza che essa intende applicare nuove norme interne di gestione e di manipolazione che essa si è impegnata a comunicare, la Commissione ritiene che il periodo in cui l'impresa deve essere posta sotto amministrazione sia di quattro mesi a decorrere dalla data della notifica del nominativo della persona o delle persone all'uopo designate. Al termine di tale periodo verrà redatto un rapporto valutativo».

9 Basandosi sull'art. 83 del Trattato, la Commissione ha irrogato la sanzione della messa sotto amministrazione, dopo aver constatato, all'art. 1 della menzionata decisione 90/413, che l'ANF-Lingen «ha violato l'art. 79 del Trattato Euratom, ai sensi degli artt. 10, 11 e 24 del regolamento (Euratom) n. 3227/76, nonché del codice 1.3.2 della decisione della Commissione, del 5 giugno 1985, sulle disposizioni particolari sul controllo, per effetto: a) dell'omessa notifica preventiva di un'esportazione; b) del mancato rispetto delle norme di registrazione delle variazioni d'inventario; c) del mancato rispetto delle norme in materia di elaborazione di specifiche delle operazioni riguardanti le variazioni della quantità e le variazioni della composizione delle materie nucleari».

10 A sostegno del proprio ricorso, la ANF-Lingen assume in primo luogo che i fatti in questione non integrano una trasgressione degli obblighi sanciti nel capo VII del Trattato. La ricorrente deduce inoltre l'illegittimità della sanzione consistente nella messa sotto amministrazione, in quanto inflitta in un momento in cui qualsiasi ipotetica trasgressione era cessata. Da ultimo, la ANF-Lingen ritiene che tale sanzione sia sproporzionata e che la Corte dovrebbe sostituirla con quella, meno severa, del richiamo.

11 Per una più ampia illustrazione dei fatti della controversia, dello svolgimento del procedimento nonché dei mezzi e degli argomenti delle parti, si fa rinvio alla relazione d'udienza. Questi elementi del fascicolo sono richiamati solo nella misura necessaria alla comprensione del ragionamento della Corte.

Sulla violazione del Trattato

12 La ANF-Lingen assume che l'involontaria esportazione di cui trattasi, riconducibile ad un semplice errore intervenuto nel corso della movimentazione dei contenitori da trasporto, disciplinata dalle «prescrizioni per la movimentazione ANF-10.105, trasporti di diossido di uranio, del 14 ottobre 1987» adottate dalle autorità nazionali di controllo nucleare a cui compete verificarne l'osservanza, costituisce unicamente un'inosservanza di tali norme e non può perciò considerarsi come una grave violazione degli obblighi sanciti dall'art. 79 del Trattato e precisati agli artt. 10, 11 e 24 del regolamento n. 3227/76, nonché nel codice 1.3.2 della decisione della Commissione 5 giugno 1985.

13 A proposito di tale codice e dell'art. 24, la ANF-Lingen precisa che l'esportazione, non programmata in anticipo, è avvenuta involontariamente e non ha perciò potuto essere previamente notificata. Per quanto riguarda le specifiche, di cui ai menzionati artt. 10 e 11, la ricorrente osserva che, fino alla scoperta dell'esportazione, non era stata registrata nessuna variazione delle scorte relativamente a ciascuna area di bilancio materie. Le specifiche sono state rettificate immediatamente dopo la scoperta dell'esportazione medesima. Inoltre, la Commissione era sempre e comunque in grado di svolgere la sua funzione di controllo, in quanto i combustibili nucleari di cui trattasi si sono sempre trovati sotto il controllo della ANF-Lingen e della ANF-Richland. Stando così le cose, alla ricorrente non può essere ascritta alcuna violazione degli artt. 10 e 11.

14 A parere della Commissione, sussiste violazione dell'art. 24 e del codice 1.3.2, in quanto, nella fattispecie, sono state esportate negli Stati Uniti materie nucleari senza previa notifica di tale operazione. Inoltre, non sarebbe stato possibile determinare «in qualsiasi momento», come recita l'art. 10, l'inventario contabile. Da ultimo, le specifiche delle operazioni, di cui all'art. 11, non avrebbero indicato, per ogni area di bilancio materie, i dati di esercizio che consentono di determinare le variazioni della quantità e della composizione delle materie nucleari.

15 A tal proposito, va constatato innanzitutto che il regolamento n. 3227/76 si limita a definire la natura e la portata degli obblighi sanciti dall'art. 79 del Trattato. Ne consegue che l'inosservanza degli obblighi prescritti da tale regolamento equivale ad una violazione dell'art. 79 e può pertanto comportare l'irrogazione, da parte

della Commissione, di una delle sanzioni comminate dall'art. 83 nei confronti delle persone o delle imprese responsabili.

16 Va inoltre ricordato che è pacifico che, nel periodo compreso tra l'11 e il 14 maggio 1990, le materie nucleari indicate nelle specifiche contabili e delle operazioni relativamente ad ogni area di bilancio materie non corrispondevano a quelle effettivamente immagazzinate nei locali della ANF-Lingen, in quanto le variazioni verificatesi in seguito alle esportazioni involontarie di cui trattasi sono state registrate solo al momento della scoperta dell'esportazione medesima. Talché per tre giorni le suddette specifiche non hanno messo in evidenza tutte le variazioni di inventario, così da consentire in qualsiasi momento la determinazione dell'inventario contabile, nonché i dati di esercizio usati per determinare le variazioni delle quantità e della composizione delle materie nucleari. La circostanza che i combustibili nucleari fossero sempre sotto il controllo vuoi della ANF-Lingen vuoi della ANF-Richland non toglie che la Commissione sia stata ostacolata nella sua funzione di controllo, in violazione degli obblighi contemplati agli artt. 10 e 11 del regolamento n. 3227/76.

17 Da ultimo, è altresì pacifico che l'esportazione di cui trattasi ha avuto luogo senza che la Commissione ne sia stata previamente informata, come prescritto dall'art. 24 del regolamento n. 3227/76. Tale constatazione non risulta infirmata dalla circostanza che l'esportazione sia avvenuta involontariamente.

18 Ciò premesso, il primo mezzo va respinto.

Sul mezzo relativo all'esigenza di una violazione in corso di svolgimento

19 La ANF-Lingen rimprovera alla Commissione di averle inflitto la controversa sanzione per via di infrazioni già cessate. Questa sanzione avrebbe carattere di misura coercitiva intesa a porre fine ad un'illegalità in atto e mancherebbe di qualsiasi giustificazione allorquando tale illegalità sia venuta meno. Orbene, alla ANF-Lingen non era imputabile, al 1° agosto 1990, data della decisione impugnata, alcuna infrazione in atto. È pacifico infatti che l'esportazione involontaria di cui trattasi costituiva un caso isolato, verificatosi per il concorso di circostanze fortuite. Inoltre, le

modifiche apportate al sistema di movimentazione dei contenitori di trasporto, deliberate dalla ANF-Lingen subito dopo la scoperta dell'esportazione involontaria e rese operative prima del 1° agosto 1990, sono tali da escludere che un tale incidente possa ripetersi.

20 Al riguardo, è sufficiente rilevare che l'art. 83 elenca le sanzioni che la Commissione può adottare in funzione della gravità della violazione accertata, indipendentemente dal fatto che la violazione sia cessata o meno.

21 Inoltre, come giustamente ha rilevato la Commissione, l'art. 83 garantisce la pratica efficacia del capo VII del Trattato contemplando estese competenze di questa istituzione in materia di sanzioni, anche non pecuniarie. Tale obiettivo è coerente con l'intenzione degli autori del Trattato di fornire la Commissione di strumenti necessari per adempiere, in particolare, la funzione dell'Euratom così come definita all'art. 2, lett. e), del Trattato: garantire che le materie nucleari non vengano distolte dalle finalità alle quali sono destinate. Stando così le cose, la Commissione poteva adottare i provvedimenti controversi anche successivamente al venir meno della violazione.

22 Ne deriva che anche il secondo mezzo dedotto dalla ANF-Lingen va respinto.

Sul mezzo relativo alla proporzionalità della sanzione

23 La ANF-Lingen sostiene, in primo luogo, che la Commissione ha esagerato la gravità delle violazioni addebitatele, in quanto tali violazioni non avrebbero mai posto la Commissione nell'impossibilità di svolgere la propria funzione di controllo. Inoltre, a parere della ricorrente, occorrerebbe tener conto del fatto che le infrazioni agli artt. 10, 11 e 24 del regolamento n. 3227/76, nonché al codice 1.3.2 della decisione 5 giugno 1985 costituirebbero un'azione continuata, costituendo l'incidente un unico fatto dal quale scaturirebbe la violazione di più norme.

24 In secondo luogo, la ANF-Lingen ritiene che la sanzione inflitta non fosse necessaria. Da un lato, la Commissione disporrebbe, ai sensi dell'art. 81 del Trattato, di ampi poteri di controllo, includenti tra l'altro l'invio di ispettori presso le imprese onde controllare i minerali, le materie grezze e le materie fissili speciali, nonché verificare l'osservanza delle norme dell'art. 77. Dall'altro lato, i provvedimenti adottati dalla ANF-Lingen al momento della scoperta dell'incidente avrebbero reso inutile la messa sotto amministrazione della società. Del resto, tale sanzione avrebbe comportato solo quattro sopralluoghi presso l'impresa da parte degli amministratori, i quali, alla luce della collaborazione fornita dalla ANF-Lingen, si sarebbero limitati a formulare qualche raccomandazione.

25 A parere della ANF-Lingen, le circostanze suesposte dovrebbero indurre la Corte a sostituire alla sanzione inflitta quella, meno grave, del richiamo, a norma dell'art. 83, lett. a), del Trattato.

26 Al riguardo, va constatato che le disposizioni intese ad evitare che le materie nucleari siano distolte dai fini ai quali i loro utilizzatori hanno dichiarato di destinarle rivestono, in ordine all'adempimento della funzione dell'Euratom, come precisata agli artt. 1 e 2 del Trattato, carattere fondamentale. Sotto tale profilo, l'osservanza delle norme, oggetto di controllo da parte della Commissione ai sensi degli artt. 77, 79, 81 e 83 del Trattato, è essenziale. Ne deriva che qualsiasi inosservanza delle medesime commessa dall'impresa costituisce una grave trasgressione.

27 Il fatto che le varie violazioni imputate alla ANF-Lingen nella fattispecie concorrano idealmente non può essere invocato al fine di ottenere una sanzione meno grave. Al contrario, è pacifico, e lo dimostrano numerosi sistemi giuridici nazionali, che in questi casi va irrogata la più grave delle sanzioni previste.

28 Peraltro, il carattere necessario della sanzione controversa è dimostrato dal fatto che essa consente di adottare provvedimenti intesi ad impedire il ripetersi, per il futuro, di simili violazioni. Nell'ambito della missione conferitagli, il collegio degli amministratori può infatti impartire precise istruzioni e, se del caso, imporle con-

tro la volontà della direzione dell'impresa, mentre l'invio da parte della Commissione di ispettori incaricati unicamente di operare un controllo sulla contabilità è, a tal fine, chiaramente insufficiente.

29 Va ancora osservato che la collaborazione di cui ha dato prova la ANF-Lingen non può, neanch'essa, essere fatta valere per mettere in discussione il carattere necessario della sanzione irrogata. Niente dimostra, infatti, che, in assenza di tale collaborazione i miglioramenti apportati «sua sponte» dall'impresa avrebbero avuto il pieno gradimento della Commissione. Peraltro, come emerge dalla relazione degli amministratori, le principali carenze strutturali e operative della ANF-Lingen sono state eliminate solamente nel novembre e nel dicembre 1990.

30 Stando così le cose, occorre constatare che quest'ultimo mezzo è infondato. Ne deriva che la domanda tendente alla sostituzione della sanzione inflitta con quella del richiamo non può essere accolta.

31 Non essendo stato accolto nessuno dei mezzi dedotti dalla ANF-Lingen, il ricorso va integralmente respinto.

Sulle spese

32 A norma dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese. La ANF-Lingen è rimasta soccombente in tutti i suoi mezzi, e va pertanto condannata alle spese, comprese quelle sostenute nell'ambito del procedimento sommario relativo alla domanda di esecuzione immediata delle decisioni impugnate nonché nell'ambito della domanda di trasmissione della relazione valutativa dei responsabili incaricati della messa sotto amministrazione.

Per questi motivi,

LA CORTE (Sesta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) Il ricorso è respinto.

2) La ANF-Lingen è condannata alle spese, comprese quelle relative al procedimento sommario concernente la domanda di esecuzione immediata delle decisioni impugnate nonché quelle relative alla domanda di trasmissione della relazione valutativa dei responsabili incaricati della messa sotto amministrazione.

Kakouris Mancini

Schockweiler Diez de Velasco Kapteyn

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 21 gennaio 1993.

Il cancelliere

J.-G. Giraud

Il presidente della Sesta Sezione

C. N. Kakouris