2. L'art. 83 del Trattato CEEA conferisce alla Commissione estese competenze in materia di sanzioni per le trasgressioni delle regole in tema di controllo di sicurezza commesse dalle imprese, così da fornirle gli strumenti necessari per adempiere la funzione dell'Euratom così come definita all'art. 2, lett. e), del Trattato, consistente nel garantire che le materie nucleari non vengano distolte dalla finalità alle quali sono destinate. In questo contesto, possono essere irrogate sanzioni anche nel caso in cui l'infrazione sia già cessata.

3. 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 precisate agli artt. 1 e 2 del Trattato CEEA, carattere fondamentale. Sotto tale profilo, l'osservanza delle norme adottate a tal fine, oggetto di controllo da parte della Commissione, è essenziale. Ne deriva che qualsiasi inosservanza delle medesime commesse da un'impresa nucleare costituisce una trasgressione grave, che giustifica una sanzione severa. Per tali ragioni può essere disposta la messa sotto amministrazione che, in determinati casi, appare necessaria per evitare il ripetersi di simili violazioni, in quanto solo nell'ambito della messa sotto amministrazione è possibile impartire all'impresa precise istruzioni e, se del caso, imporle contro la sua volontà.

# RELAZIONE D'UDIENZA
presentata nella causa C-308/90 *

## I — Fatti

### A — *Contesto normativo*

1. L'art. 83 del capo VII del titolo II del Trattato Euratom, recante il titolo «Controllo di sicurezza», recita:

«1. In caso di infrazione da parte delle persone o delle imprese agli obblighi loro imposti dal presente capo, la Commissione può pronunciare sanzioni nei loro confronti.

Tali sanzioni sono, 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.

2. Le decisioni adottate dalla Commissione in esecuzione del precedente paragrafo e che importino obbligo di consegna formano titolo esecutivo. Esse possono essere eseguite nei territori degli Stati membri secondo le modalità previste dall'articolo 164.

In deroga al disposto dell'articolo 157, i ricorsi proposti alla Corte di giustizia contro le decisioni della Commissione che comminino delle sanzioni previste dal paragrafo precedente hanno effetto sospensivo. Tuttavia, la Corte di giustizia può, a richiesta della Commissione o di qualsiasi Stato membro interessato, ordinare l'esecuzione immediata della decisione.

La tutela degli interessi lesi deve essere garantita da una procedura legale appropriata.

3. La Commissione può rivolgere agli Stati membri tutte le raccomandazioni relative alle disposizioni legislative o regolamentari intese ad assicurare l'osservanza nei loro territori degli obblighi risultanti dal presente capo.

4. Gli Stati membri sono tenuti ad assicurare l'esecuzione delle sanzioni e, ove occorra, la riparazione delle infrazioni da parte degli autori di queste».

2. In forza dell'art. 77 del medesimo capo VII del Trattato Euratom, 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) (...)».

3. Ai sensi dell'art. 79 del Trattato Euratom:

«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.

Quanti siano soggetti a tali obblighi notificano alle autorità dello Stato membro interessato le comunicazioni che inviano alla Commissione a mente dell'articolo 78 e del primo comma del presente articolo.

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

4. Tali obblighi sono stati definiti con 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), modificato dal regolamento (Euratom) della Commissione 26 gennaio 1990, n. 220 (GU L 22, pag. 56). Con decisione (Euratom) 5 giugno 1985, la Commissione ha adottato norme particolari di gestione per la società Advanced Nuclear Fuels (in prosieguo: la «ANF-Lingen»), con sede in Lingen, nella Repubblica federale di Germania.

Gli artt. 10 e 11 del regolamento n. 3227/76 recitano:

«*Articolo 10*

Le specifiche contabili mettono in evidenza per ogni area di bilancio materie:

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

b) tutti i risultati di misure e di calcoli utilizzati per la determinazione dell'inventario fisico;

c) tutte le correzioni apportate per quanto riguarda le variazioni di inventario, gli inventari contabili e gli inventari fisici.

Per tutte le variazioni di inventario e per gli inventari fisici, i documenti contabili contengono, per ogni partita di materie nucleari, i dati di identificazione delle materie, i dati riguardanti la partita e i dati fonte. Essi precisano separatamente, per ogni partita di materie nucleari, le quantità di uranio, di torio e di plutonio. Essi indicano inoltre, per ogni variazione di inventario, la data della variazione e, se del caso, l'area di bilancio materie di spedizione e l'area di bilancio materie di destinazione o il destinatario.

*Articolo 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;

b) i dati ottenuti mediante taratura dei serbatoi e degli strumenti e mediante campionamento ed analisi, le procedure per controllare la qualità delle misure e le stime degli errori casuali e sistematici che ne sono derivati;

c) la descrizione della sequenza dei provvedimenti adottati per preparare ed effettuare un inventario fisico, in modo da garantirne l'esattezza e completezza;

d) la descrizione dei provvedimenti presi per determinare la causa e l'entità di ogni perdita accidentale o non misurata che possa essersi prodotta».

Ai sensi dell'art. 24 del medesimo regolamento, ogni esportazione di materie grezze o di materie fissili speciali a destinazione di uno Stato terzo va preventivamente notificata alla Commissione. Tale notifica deve pervenire alla Commissione otto giorni lavorativi prima che le materie siano preparate per la spedizione. Alla lett. c) del medesimo art. 24, è disposto che

«La notifica, da effettuarsi conformemente al formulario riprodotto nell'allegato V, specifica tra l'altro:

— i dati di identificazione e, se possibile, la quantità e la composizione prevista delle materie da trasferire e l'area di bilancio materie da cui esse provengono;

— lo Stato in cui vengono trasferite le materie nucleari;

— le date e i luoghi in cui le materie nucleari saranno preparate per la spedizione;

— le date approssimative di spedizione e di arrivo delle materie nucleari;

— l'uso che le persone o imprese interessate hanno fatto di tali materie».

5. Il testo del codice 1.3.2. della decisione della Commissione 5 giugno 1985 recante disposizioni particolari di gestione per la ANF-Lingen è del seguente tenore:

«Qualora l'impresa esporti o importi regolarmente una rilevante quantità globale di materiale, rispettivamente verso o dal medesimo Stato, anche se le operazioni individuali non superino un chilogrammo effettivo, è necessaria una previa notifica alla Commissione, in conformità degli artt. 24 e 25 del regolamento della Commissione n. 3227/76».

6. L'art. 81 del Trattato Euratom prevede che «La Commissione può inviare ispettori nei territori degli Stati membri». Il secondo comma di tale articolo così dispone:

«Dietro presentazione di un documento comprovante la loro qualità, gli ispettori hanno accesso, 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. Quando sia richiesto dallo Stato interessato, gli ispettori designati dalla Commissione sono accompagnati da rappresentanti delle autorità di questo Stato, a condizione che ciò non provochi, per gli ispettori, ritardi o intralci nell'esercizio delle loro funzioni».

B — *I fatti*

7. La società ANF-Lingen gestisce un impianto di fabbricazione che viene regolarmente rifornito di materie nucleari dall'impresa Advanced Nuclear Fuels, con sede a Richland, negli Stati Uniti d'America (in prosieguo: la «ANF-Richland»).

Con decisione 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), la Commissione poneva la ANF-Lingen sotto amministrazione di un collegio per un periodo di quattro mesi, unicamente per quanto riguarda gli aspetti relativi al controllo di sicurezza di cui al capo VII del titolo II del Trattato Euratom. Con 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 Commissione nominava i membri del collegio incaricato dell'amministrazione della ANF-Lingen.

8. La Commissione adottava le suddette decisioni dopo essere stata informata dalla ANF-Lingen, in data 16 maggio 1990, che nel maggio dello stesso anno questa aveva esportato materiali nucleari dalla Repubblica federale di Germania verso la ANF-Richland, senza una previa dichiarazione di esportazione.

9. L'esportazione aveva avuto luogo sulla base di un complesso di circostanze, non controverse, che vengono così descritte nella motivazione della decisione 90/413:

«In data 8 maggio 1990, un pallet con due contenitori, contenenti ciascuno due casse, viene trasportato 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 rileva 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».

10. Constatato, il 15 maggio 1990, il trasporto dell'uranio arricchito verso la ANF-Richland, la ANF-Lingen registrava immediatamente nei propri documenti contabili la variazione di inventario, in conformità delle prescrizioni degli artt. 10 e 11 del citato regolamento n. 3227/76.

11. In conformità della legge tedesca sulle attività nucleari, la ANF-Lingen informava del pari dell'incidente il ministero dell'Ambiente della Bassa Sassonia. Tale ministero procedeva il 23 maggio 1990 ad un'indagine presso la ANF-Lingen, intimando a quest'ultima di attenersi alla propria disciplina interna di gestione. La ricorrente dava immediatamente seguito alle intimazioni e procedeva inoltre di sua iniziativa ad ulteriori modifiche della disciplina in parola.

12. Le autorità tedesche accertavano l'inesistenza, in qualsiasi momento, di rischi di radioattività per il personale dell'impianto o per l'ambiente.

13. Il 31 maggio e il 1° giugno 1990 ispettori della Commissione effettuavano sopralluoghi negli impianti della ANF-Lingen. In base alla relazione da essi redatta, la Commissione, con lettera 29 giugno 1990, osservava, in particolare, che

«(...) vista la relazione degli ispettori, la Commissione non è in condizione di accertare, in riferimento al trasporto dichiarato di combustibili nucleari avvenuto congiuntamente ad un trasporto ordinario di contenitori vuoti, che nel territorio della Comunità le materie fissili speciali di cui trattasi non siano state distolte dagli usi ai quali i loro utilizzatori hanno dichiarato di destinarle».

14. In date 4 e 6 luglio 1990 la Commissione procedeva ad un nuovo sopralluogo presso gli impianti della ANF-Lingen, onde inventariare tutte le partite immagazzinate. Scopo di tale inventario era:

— controllare le specifiche delle operazioni e prendere visione degli inventari contabili;

— controllare l'inventario fisico redatto il 4 luglio 1990 mediante identificazione, conteggio delle singole partite, pesatura, operazioni non distruttive nonché campionamento ed analisi;

— apporre, rimuovere o sostituire i sigilli posti sui tagliandi e sui campioni di analisi;

— accertarsi che gli obblighi particolari di controllo assunti dalla Comunità sulla base di accordi conclusi con paesi terzi fossero stati osservati.

Con lettera del 1° agosto la Commissione informava la ANF-Lingen che

«la relazione estesa dagli ispettori della Commissione mette in evidenza che dai controlli effettuati non emergono particolari osservazioni da parte della direzione Controllo e Sicurezza dell'Euratom».

15. Lo stesso giorno, la Commissione adottava la citata decisione 90/413. Gli artt. 1, 2 e 3 della medesima recitano:

«*Articolo 1*

L'impresa "Advanced Nuclear Fuels GmbH" ha violato l'articolo 79 del Trattato Euratom ai sensi degli articoli 10, 11 e 24 del regolamento (Euratom) n. 3227/76, nonché del codice 3.1.2. della decisione della Commissione, del 5 giugno 1985, sulle disposizioni particolari sul controllo, per effetto:

— dell'omessa notifica preventiva di un'esportazione;

— del mancato rispetto delle norme di registrazione delle variazioni di inventario;

— del mancato rispetto delle norme in materia di elaborazione di specifiche di operazioni riguardanti:

— le variazioni della quantità e

— le variazioni della composizione delle materie nucleari.

*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 capitolo 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 o 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».

16. Nel preambolo della decisione, la Commissione osserva in particolare che:

«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'articolo 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 ad uno storno. Ciò è comprovato altresì dal fatto che nel rapporto relativo alla verifica annua completa dell'inventario delle materie detenute si riscontrano 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'art. 83, paragrafo 1, lettera c).

Solo ponendo l'impresa sotto amministrazione sia 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 lett. 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 designati. Al termine di tale periodo verrà redatto un rapporto valutativo».

Il 20 agosto 1990 la Commissione nominava le persone incaricate dell'amministrazione.

17. Al termine della propria attività il collegio d'amministrazione trasmetteva la propria relazione valutativa alla Commissione, la quale pubblicava la comunicazione relativa all'esecuzione della decisione 90/413/Euratom (GU 1991, C 46, pag. 3).

18. La ANF-Lingen non si opponeva in nessun momento a qualsivoglia misura ispettiva, di inventariazione o amministrativa. Al contrario, essa offriva una costante collaborazione a tutti i livelli.

C — *Procedimento*

19. Il ricorso della ANF-Lingen è stato depositato presso la cancelleria della Corte il 6 ottobre 1990.

20. Con ordinanza 7 dicembre 1990 la Corte ha accolto la domanda della Commissione del 7 e del 15 novembre, intesa ad ottenere l'ordine dell'immediata esecuzione delle decisioni impugnate.

21. Con ordinanza 20 marzo 1991 la Corte ha respinto la domanda della ANF-Lingen intesa ad ottenere la comunicazione della relazione valutativa dei responsabili incaricati

dell'amministrazione ed ha rinviato all'esame del merito della causa la decisione in ordine alla domanda di trasmissione della relazione suddetta alla Corte.

22. In allegato alla memoria di replica, la ANF-Lingen ha trasmesso alla Corte la relazione valutativa dei responsabili incaricati dell'amministrazione.

23. Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

24. Con decisione 3 giugno 1992 la Corte, ai sensi dell'art. 95, nn. 1 e 2 del regolamento di procedura, ha assegnato la causa alla Sesta Sezione.

## II — Conclusioni delle parti

25. La *ANF-Lingen* conclude che la Corte voglia:

1) annullare le decisioni della convenuta 1° agosto 1990 (90/413/Euratom) e 20 agosto 1990;

2) *in subordine*

modificare le decisioni della convenuta 1° agosto 1990 (90/413/Euratom) e 20 agosto 1990 sostituendo alla sanzione irrogata alla ricorrente quella del richiamo prevista all'art. 83, n. 1, secondo comma, lett. a).

26. La *Commissione* conclude che la Corte voglia:

1) ordinare l'immediata esecuzione delle decisioni della Commissione 1° agosto 1990 (90/413/Euratom) e 20 agosto 1990 [C(90) 1707], a norma dell'art. 83, n. 2, del Trattato CEEA;

2) respingere il ricorso;

3) condannare la ricorrente alle spese.

## III — Sintesi dei mezzi e degli argomenti delle parti

27. La *ANF-Lingen* formula, sostanzialmente, tre censure nei riguardi delle decisioni 90/413 e 90/465. In via principale, la ANF-Lingen ritiene che le due decisioni siano nulle sia in quanto le sanzioni contemplate dall'art. 83 del Trattato CEEA possono irrogarsi unicamente per far cessare infrazioni in atto, sia per il fatto che non può esserle imputata alcuna violazione degli obblighi sanciti dalle norme comunitarie in tema di controllo di sicurezza. In subordine, la ANF-Lingen considera la sanzione inflitta sproporzionata ed eccessiva.

*Sulle conclusioni presentate in via principale*

28. A parere della ANF-Lingen, la Corte non ha ancora definito la natura giuridica delle «sanzioni» di cui all'art. 83. Si tratta di

sapere se esse abbiano funzione di ritorsione o di prevenzione oppure siano volte a porre fine ad una trasgressione persistente, che occorre far cessare onde ristabilire la legalità violata. La ANF-Lingen ritiene che le sanzioni di cui all'art. 83 del Trattato CEEA vadano considerate unicamente alla stregua di provvedimenti amministrativi coercitivi, diretti a porre fine ad infrazioni in atto.

L'utilizzazione, nell'art. 83 del Trattato, della generica nozione di «sanzione» non consente di attribuire funzione di ritorsione o di prevenzione a tutte e quattro le sanzioni contemplate dalla norma di cui trattasi. Il diritto comunitario primario riunisce sotto tale generica nozione strumenti atti a svolgere funzioni diverse, sicché occorre esaminare caso per caso se la «sanzione» in questione abbia carattere di ritorsione e di prevenzione (funzione di ammenda), oppure natura coercitiva (funzione di penalità di mora). Le sentenze della Corte 15 luglio 1970, causa 41/69, ACF Chemiefarma/Commissione, Racc. pag. 661, causa 44/69, Buchler/Commissione, Racc. pag. 733, e causa 45/69, Boehringer Mannheim/Commissione, Racc. pag. 769, riguardano unicamente la sanzione dell'ammenda a norma dell'art. 15 del regolamento del Consiglio 6 febbraio 1962, n. 17, primo regolamento di applicazione degli articoli 85 e 86 del Trattato (GU 1962, n. 13, pag. 204), niente menzionando invece sulla natura di altre sanzioni, quali quelle contemplate all'art. 83 del Trattato. Secondo la Corte, l'ammenda è finalizzata a prevenire inadempimenti di obblighi nonché a sanzionare le trasgressioni avvenute. Essa può essere irrogata anche a trasgressione cessata, mentre la misura coercitiva è volta a porre fine ad un'infrazione in atto. Delle quattro sanzioni contemplate all'art. 83 del Trattato, il richiamo, la revoca di vantaggi particolari e il ritiro delle materie grezze o fissili speciali hanno funzione di ritorsione e di prevenzione.

Alla messa sotto amministrazione di cui all'art. 83, n. 1, lett. c), del Trattato è estranea tale funzione. L'amministrazione, alla stregua di quanto avviene in caso di procedure concursuali, è rivolta verso il futuro, mirando essa a salvaguardare la regolarità della situazione. Essa ha natura di misura coercitiva. La messa sotto amministrazione trova giustificazione allorché la società interessata non garantisce l'osservanza degli obblighi impostile, vuoi per incapacità o indegnità dei dirigenti, vuoi in caso di pericolo di infrazioni, senza per questo doversi procedere alla chiusura dell'azienda.

La Commissione ha irrogato alla ANF-Lingen la sanzione della messa sotto amministrazione fondandosi sulla natura sanzionatoria e repressiva di quest'ultima. Orbene, tale comportamento è antigiuridico, in quanto vari motivi avvalorano la tesi secondo la quale la messa sotto amministrazione di cui all'art. 83, n. 1, lett. c), ha funzione di coercizione, e non già di ritorsione.

29. Vi è, in primo luogo, la formulazione dell'art. 83, n. 1, del Trattato CEEA. Tale norma parte dal presupposto che sussista violazione al momento della pronuncia delle sanzioni.

Anche la dottrina attribuisce siffatta natura alla sanzione di cui all'art. 83, lett. c), di cui trattasi.

Del pari, occorre citare la seconda frase del secondo comma del n. 2 del suddetto articolo. Nel prevedere la possibilità, per la Corte, di ordinare l'esecuzione immediata della decisione della Commissione contro la quale è stato proposto ricorso, tale norma parte dal presupposto che le sanzioni di cui al n. 1 dell'articolo in parola siano volte a salvaguardare situazioni conformi al Trattato, nonché a far cessare violazioni persistenti. Una pena concepita come reazione a posteriori nei confronti di un'infrazione venuta meno non abbisognerebbe di immediata esecuzione.

Inoltre, occorre considerare il n. 4 dell'art. 83 del Trattato Euratom. In tale articolo sarebbe superflua la previsione che gli Stati membri sono tenuti ad assicurare l'esecuzione delle sanzioni e, ove occorra, la riparazione delle infrazioni da parte degli autori di queste, se esso non partisse dal presupposto dell'esistenza di una violazione in atto in quanto condizione dell'inflizione della sanzione di cui trattasi.

Da ultimo, se il Trattato CEEA avesse inteso demandare alla Commissione, per mezzo dell'art. 83, il potere di infliggere una pena a posteriori, ciò avrebbe dovuto essere oggetto di espressa statuizione nel testo del Trattato medesimo. Il diritto comunitario contempla norme di carattere sanzionatorio unicamente in via eccezionale. Così, gli artt. 36 e 65 del Trattato CECA distinguono tra l'ammenda e la penalità di mora. Lo stesso accade per quanto riguarda gli artt. 15 e 16 del regolamento del Consiglio n. 17. L'ammenda riveste carattere sanzionatorio, mentre la penalità di mora è volta a far adempiere ad un soggetto un obbligo non ancora eseguito. Il fatto che il Trattato CEEA non contempli, nell'elenco delle sanzioni di cui all'art. 83, la fissazione di un'ammenda induce anch'esso a ritenere fondata la tesi secondo cui i provvedimenti da adottare devono essere intesi a garantire l'osservanza di una situazione conforme col Trattato, facendo cessare un'infrazione in atto.

30. La ANF-Lingen osserva inoltre che, alla data in cui fu emanata la decisione 90/413, vale a dire il 1° agosto 1990, non sussisteva alcun tipo di trasgressione, nemmeno colposa, degli obblighi impostile dalle disposizioni dell'art. 79 del Trattato CEEA, degli artt. 10, 11, 24 e 32 del citato regolamento n. 3227/76, nonché del codice 1.3.2. della decisione della Commissione 5 giugno 1985, che stabilisce le disposizioni particolari sul controllo relative a tale impresa. Pertanto, la sanzione inflitta, non potendo essere preordinata al ripristino della legalità in quanto in quel momento non sussisteva alcuna trasgressione, è illegittima.

31. A tal proposito, la ANF-Lingen precisa che nessuno dei suoi dipendenti ha mancato agli obblighi derivanti dall'art. 79 del Trattato CEEA, così come precisati dagli artt. 10, 11 e 24 del regolamento n. 3227/76, né a quelli prescritti dalla decisione della Commissione 5 giugno 1985. Sul punto, la ANF-Lingen osserva quanto segue:

— l'esportazione negli Stati Uniti non è stata oggetto di previa notifica in quanto ad essa neppure si era pensato; le materie hanno accompagnato il trasporto solo involontariamente, sicché non sussiste violazione dell'art. 24 del regolamento n. 3227/76;

— fino alla scoperta dell'involontario trasporto, in data 16 maggio 1990, le materie di cui trattasi comparivano nell'inventario contabile, e quindi variazioni del mede-

simo non hanno potuto essere indicate; conseguentemente, non è sussistita nemmeno violazione degli artt. 10 e 11 del regolamento n. 3227/76;

— secondo le specifiche, le materie nucleari di cui trattasi comparivano nella zona di bilancio materie, talché, una volta constatato l'involontario trasporto, le specifiche delle operazioni hanno potuto essere rettificate; anche per tale ragione non vi è stata violazione dell'art. 11 del regolamento n. 3227/76;

— la variazione di inventario è stata registrata nelle specifiche contabili subito dopo la scoperta dell'involontario trasporto; pertanto, anche sotto tale profilo, non è stato violato il codice 1.3.2. della decisione 5 giugno 1985.

L'unico fatto pacifico consiste in ciò, che le partite iscritte dai dipendenti della ANF-Lingen nelle specifiche redatte ai sensi degli artt. 10, 11 e 24 del suddetto regolamento n. 3227/76 hanno causato per alcuni giorni — dal 12 al 15 maggio 1990 — un'eccedenza di 150 chilogrammi.

32. La ANF-Lingen aggiunge che l'involontario errore era da mettersi in relazione con la movimentazione dei contenitori di trasporto. Orbene, le norme che disciplinano quest'ultima non rientrano nell'ambito delle disposizioni sul controllo di sicurezza di cui al capo VII del titolo II del Trattato Euratom, ma fanno invece parte delle «prescrizioni relative alla movimentazione della ANFG-10.105, trasporti di diossido di uranio del 14 ottobre 1987», la cui osservanza è oggetto di controllo da parte dell'autorità di controllo nucleare. A norma di tali prescrizioni interne di gestione i contenitori $UO_2$ in arrivo alla ANF-Lingen vanno immagazzinati esclusivamente nelle aree di deposito dei combustibili nucleari.

Nella fattispecie, le suddette norme interne di gestione sono state ignorate. L'esportazione involontaria, tuttavia, non può considerarsi ipso facto, come vorrebbe la Commissione, una violazione delle norme interne di gestione e contemporaneamente un grave inadempimento degli obblighi fondamentali prescritti dal Trattato Euratom e dal regolamento n. 3227/76. Si può infatti parlare di violazione degli obblighi di cui all'art. 83, n. 1, primo comma, del Trattato CEEA solo allorquando l'azione, od omissione, compiuta da soggetti o da imprese sia direttamente connessa all'adempimento degli obblighi previsti dalle norme del Trattato Euratom e del regolamento n. 3227/76. Qualora una tale connessione diretta manchi e l'azione o l'omissione del soggetto o dell'impresa attenga ad un altro settore si verificheranno piuttosto, indirettamente, errori di carattere temporaneo, immediatamente rettificabili, nelle specifiche. Tali effetti secondari di un inadempimento ricadente in un diverso settore non possono ritenersi costitutivi di una violazione degli obblighi contenuti all'art. 83, n. 1, primo comma, del Trattato CEEA.

Per poter imputare alla ANF-Lingen una violazione colposa degli obblighi derivanti dal Trattato e dalle norme applicative occorre, oltre al puro e semplice nesso di causalità, la riconducibilità di tale violazione al fatto della ANF-Lingen. Tale non è il caso di specie.

La ANF-Lingen fa inoltre osservare che a nessuno verrebbe in mente di considerare trasgressione del diritto comunitario la distruzione, per incendio accidentale, della contabilità relativa all'uranio; o, ancora, di pensare che le annotazioni sulle specifiche non corrispondenti al vero a causa della tardiva scoperta della scomparsa di materie radioattive per furto costituiscano inosservanze degli obblighi contemplati dal Trattato, sanzionabili ai sensi dell'art. 83 dello stesso.

33. La ANF-Lingen contesta da ultimo che la Commissione si sia trovata nell'impossibilità di espletare la funzione che le incombe in forza del Trattato Euratom. Infatti, la sorta di combustibili nucleari involontariamente trasportati avrebbe potuto essere determinata in modo sicuro. Tale combustibile era rimasto sotto il controllo della ANF-Lingen e della ANF-Richland e la Commissione è stata informata tempestivamente dell'incidente di cui trattasi.

Le ispezioni disposte potevano quindi essere finalizzate unicamente all'accertamento se le norme interne di gestione della ANF-Lingen bastassero ad evitare per il futuro la ripetizione di un simile incidente, o se invece fosse necessaria l'adozione di prescrizioni integrative. La Commissione era in grado di accertare ciò sulla base delle sole relazioni di ispezione del 31 maggio, del 1° giugno nonché del 4, 5 e 6 luglio 1990. Dopo aver constatato l'involontarietà del trasporto e l'ineluttabilità delle sue conseguenze sulle varie specifiche, rettificate al momento della scoperta dell'incidente, la Commissione poteva espletare la sua funzione di controllo sulla sicurezza e accertarsi che, nel territorio comunitario, le materie fissili speciali di cui trattasi non fossero state distolte dagli usi ai quali i loro utilizzatori hanno dichiarato di destinarle. Già il 2 giugno 1990 gli ispettori avevano potuto acquisire cognizioni certe su tutti gli elementi e ne avevano informato la Commissione, la quale, dal canto suo, non aveva sollevato obiezioni. A partire da tale data, la possibilità per la Commissione di svolgere la sua missione di controllo non è stata messa a repentaglio. Pertanto, non essendovi stata alcuna infrazione, la sanzione inflitta è illegittima.

34. La *Commissione* constata, in limine litis, che per rassicuranti che siano i dati circa l'assenza di pericoli radioattivi connessi all'incidente del maggio 1990, le trasgressioni accertate, fondate su fatti peraltro non oggetto di contestazione, sussistono realmente.

La Commissione illustra poi i mezzi di indagine e le procedure di cui dispone per svolgere il compito di cui è investita a norma dell'art. 77 del Trattato, consistenti in un raffronto tra le materie nucleari registrate nei documenti contabili e quelle fisicamente presenti negli impianti. Tale sistema di controllo si basa da un lato su un obbligo generale imposto agli utilizzatori di tenere e presentare specifiche delle operazioni, il cui rispetto è oggetto di controllo da parte di ispettori della Commissione e, dall'altro lato, su un controllo in loco dei minerali, delle materie grezze e delle materie fissili speciali, effettuato, anch'esso, dagli ispettori della Commissione.

Da ciò consegue che le notificazioni dell'utilizzatore non sono, di per se stesse, sufficienti a fondare il convincimento della Commissione a norma dell'art. 77 del Trattato. È sempre necessario accertarsi in loco dell'esattezza delle scritture contabili, verificando la presenza fisica delle materie nucleari.

Alla luce dell'informazione trasmessa dalla ANF-Lingen il giorno della scoperta dell'incidente nel maggio 1990, la Commissione ritiene che le incombesse l'obbligo di accertare i fatti per mezzo di un'ispezione degli stabilimenti, effettuata il 31 maggio e il 1° giugno 1990. L'esito di tale ispezione ha confermato i fatti suddetti e, conseguentemente, il sussistere delle infrazioni alle norme del regolamento n. 3227/76, nonché della decisione della Commissione 5 giugno 1985, precedentemente citati. La non coincidenza tra le partite registrate dalla ANF-Lingen e quelle fisicamente presenti non ha consentito alla Commissione di accertarsi che «nel territorio degli Stati membri le materie fissili speciali non siano state distolte dagli usi ai quali i loro utilizzatori hanno dichiarato di destinarle».

D'altra parte, il comportamento negligente tenuto dalla ANF-Lingen ha indotto la Commissione ad esaminare se si trattava di un caso isolato o se invece altri casi dello stesso genere si fossero verificati, senza essere stati scoperti. La Commissione ha perciò deciso di procedere ad un inventario di tutte le partite di materie della ANF-Lingen. L'inventario, effettuato in date 4, 5 e 6 luglio 1990, ha posto in evidenza l'eccezionalità dell'incidente segnalato nel maggio 1990.

35. A parere della Commissione, l'art. 83 del Trattato non le consente solamente di infliggere la sanzione della messa sotto amministrazione qualora la trasgressione persista. Tale articolo fa parte infatti delle norme di diritto primario che contemplano provvedimenti coercitivi e va riferito, dal punto di vista logico, al capo VII, titolo II, del Trattato, del quale garantisce l'effettività.

Sempre a parere della Commissione, non poche norme del diritto primario consentono di infliggere sanzioni, le quali si suddividono in ammende e penalità di mora; l'ammenda colpisce l'infrazione ad una norma giuridica (funzione dissuasiva), ed è volta ad impedire che essa si ripeta, mentre la penalità di mora rafforza l'osservanza di un obbligo. La Commissione aggiunge che, sebbene l'art. 83 del Trattato faccia uso della nozione generica di sanzione, esso consente anche, dal punto di vista pratico, di far ricorso sia alle ammende che alle penalità di mora. Così, la nozione di sanzione a norma dell'art. 83 del Trattato CEEA ricomprende sia provvedimenti volti a sanzionare una trasgressione di norme giuridiche e a prevenire trasgressioni ulteriori, sia misure destinate ad incoraggiare l'osservanza di un obbligo (effetto coercitivo).

La Commissione cita inoltre le soprammenzionate sentenze 15 luglio 1970, cause 41/69, 44/69, 45/69, secondo le quali la facoltà della Commissione di infliggere sanzioni non è il alcun modo pregiudicata dall'esser venuti meno sia il comportamento trasgressivo sia la nocività di esso.

Per consentire alla Commissione di adempiere il compito assegnatole dall'art. 2, lett. e), il Trattato CEEA le ha attribuito competenze che ricomprendono altresì il potere di infliggere sanzioni severe (non di carattere pecuniario). Tale circostanza è rivelatrice della ferma volontà di dare esecuzione al Trattato, cosa fin troppo comprensibile tenuto conto dei pericoli rappresentati da un uso incontrollato dell'energia nucleare. Stando così le cose, sarebbe assurdo voler attribuire agli autori del Trattato l'intenzione

di sanzionare unicamente comportamenti illegittimi che persistono e non invece trasgressioni cessate. Se si accogliesse il ragionamento della ANF-Lingen, la Commissione dovrebbe del pari tollerare, e non sanzionare, le consegne di plutonio non dichiarate, qualora ne fosse informata successivamente e qualora le specifiche contabili fossero rettificate di conseguenza.

36. La Commissione ritiene che l'incidente prodottosi nel maggio 1990 integri trasgressioni colpose degli artt. 10, 11 e 24 del regolamento n. 3227/76.

Il citato art. 24 è stato oggettivamente trasgredito in quanto l'esportazione di materie nucleari non era stata previamente notificata dalla ANF-Lingen alla Commissione. L'invio di materie nucleari senza dichiarazione e senza menzione nei documenti contabili e di utilizzazione si è oggettivamente verificato. L'art. 10, lett. a), del regolamento n. 3227/76 è stato violato dalla ANF-Lingen in quanto l'inventario contabile non ha potuto essere determinato per diversi giorni e, quindi, non ha potuto esserlo «in qualsiasi momento».

Per di più, l'art. 11, lett. a), del regolamento anzidetto è stato disatteso.

Inoltre, essendo la ANF-Lingen un'impresa ai sensi dell'art. 196, lett. b), del Trattato CEEA, essa ha commesso delle negligenze, e ciò è sufficiente per concludere nel senso dell'inosservanza degli obblighi impostile. Nella sua veste di proprietario responsabile, la ricorrente deve ammettere che sono stati commessi errori dai suoi dipendenti nel corso dello svolgimento delle loro attività.

Problemi di nesso di causalità si porrebbero unicamente qualora terzi estranei alla sfera di responsabilità della convenuta avessero dato causa ai fatti censurati. Tale non è il caso di specie.

*Sulle conclusioni presentate in subordine*

37. La *ANF-Lingen* ritiene che la decisione 90/413 sia viziata da eccesso di potere. La sanzione irrogata è sproporzionata, stante il comportamento della ANF-Lingen e la non particolare gravità della trasgressione commessa; essa è, inoltre, non adeguata né necessaria alla realizzazione delle finalità fatte valere dalla Commissione onde giustificare il provvedimento di messa sotto amministrazione.

38. La ANF-Lingen osserva innanzitutto che dalla sua creazione, e fino all'incidente di cui trattasi, essa ha tenuto un comportamento irreprensibile. Agenti della Commissione l'hanno varie volte elogiata.

La ANF-Lingen fa inoltre rilevare come, in occasione dell'incidente verificatosi nel maggio 1990, essa abbia, di sua iniziativa, immediatamente adottato provvedimenti volti ad impedire il ripetersi, per il futuro, di un simile evento. Al momento dell'adozione della decisione 90/413, il 1° agosto 1990, la ANF-Lingen aveva già comunicato alla Commissione le nuove norme interne di gestione adottate. Solamente l'introduzione del sistema informatizzato di controllo era,

in tale data, ancora da completare. Il 1° agosto 1990 la Commissione era perfettamente al corrente di tutti i fatti connessi all'incidente del 9 maggio 1990. Il 1° agosto non esisteva più alcuna incertezza in ordine agli ulteriori provvedimenti preventivi già adottati dalla ANF-Lingen.

Entrambe le ispezioni effettuate dagli agenti della Commissione il 31 maggio e il 1° giugno nonché il 4, 5 e 6 luglio 1990 hanno inoltre confermato il carattere eccezionale ed inusitato dell'incidente verificatosi nel maggio dello stesso anno.

Tenuto conto del comportamento da lei osservato, la ANF-Lingen ritiene che la Commissione avrebbe potuto optare per una sanzione meno grave della messa sotto amministrazione.

39. Inoltre, la ANF-Lingen ritiene che l'incidente del maggio 1990 non abbia dato luogo a gravi violazioni degli obblighi di sicurezza impostile. Essa fa presente, ancora una volta a tal proposito, che l'incidente di cui trattasi è stato originato unicamente dell'inosservanza delle norme interne di gestione — e non già degli obblighi inerenti al controllo di sicurezza —, ed ha avuto come conseguenza ineluttabile che, per qualche giorno, la partita di diossido di uranio era iscritta in modo erroneo nei registri dell'impresa, nonché che l'esportazione non era stata notificata. Dalla lettura dell'elenco delle infrazioni figurante nell'art. 1 della decisione 90/413 si ha, in particolare, l'impressione che siano stati commessi errori in differenti luoghi dell'azienda. Così, potrebbe aversi la falsa impressione che le conseguenze secondarie relative ai documenti di utilizzazione, alle notifiche dell'esportazione nonché alla contabilità dell'uranio avrebbero potuto essere evitate dai responsabili, qualora essi avessero dato prova di maggiore attenzione.

Non di meno, occorre sottolineare che le infrazioni di cui alla decisione 90/413 costituiscono solo delle ineluttabili conseguenze di un errore intervenuto nella movimentazione dei contenitori di cui trattasi e non potrebbero, in quanto tali, essere considerate violazioni gravi, tali da giustificare la messa sotto amministrazione.

Quest'ultima non può trovare giustificazione nell'assunto secondo il quale la Commissione sarebbe stata posta nell'impossibilità di svolgere la sua funzione di controllo di sicurezza. Tale funzione, al contrario, è stata sempre possibile, in quanto la sorte del combustibile poteva essere determinata, non essendo esso mai uscito dalla sfera di controllo della ANF-Lingen e della ANF-Richland.

La messa sotto amministrazione non può nemmeno giustificarsi in base al preteso rischio di sottrazione di combustibili. Infatti, supponendo pure che un terzo voglia illecitamente appropriarsi del diossido di uranio trafugandolo nel corso del trasporto, egli tenterebbe pur sempre di impadronirsi di un contenitore pieno nel tragitto Richland-Lingen. Il furto di un contenitore vuoto durante il trasporto di ritorno è privo di senso. Né la ricorrente in veste di speditore,

né l'impresa di trasporto sapevano che due contenitori racchiudevano combustibili nucleari.

Né la gravità dell'incidente è maggiore per il fatto che si trattava di rilevanti quantità ponderabili di uranio già arricchito, suscettibile, a parere della Commissione, di essere più facilmente arricchito a tassi di valore strategico. Il rischio concreto di indebita appropriazione, da parte di un terzo, dei contenitori etichettati come vuoti non è infatti sussistito. D'altro canto, l'affermazione secondo cui tale uranio avrebbe potuto facilmente essere arricchito a tassi di valore strategico è erronea. Un arricchimento a «tassi di valore strategico» (vale a dire superiori al 90%) non si realizzerebbe «più facilmente» poiché esso implicherebbe la creazione di grandi impianti di conversione e di arricchimento. Il possesso illegale di 150 kg di uranio debolmente arricchito non faciliterebbe, né accelererebbe in modo apprezzabile, la realizzazione del supposto intento di produrre armi nucleari.

La gravità della sanzione inflitta non è attenuata dalla limitazione della messa sotto amministrazione della ANF-Lingen ai soli aspetti connessi al controllo di sicurezza di cui al capo VII del titolo II del Trattato. Infatti, secondo la ratio dell'art. 83, la sanzione può irrogarsi unicamente in seguito a inosservanza degli obblighi prescritti dal capo VII. Conseguentemente, la Commissione ha ordinato l'unica messa sotto amministrazione consentita dall'art. 83 del Trattato, la quale è circoscritta ai soli profili disciplinati nel capo VII.

40. La ANF-Lingen ritiene poi che la messa sotto amministrazione dell'impresa non fosse necessaria in quanto la Commissione, a norma dell'art. 81 del Trattato Euratom, dispone di estesi poteri di controllo che le permettono di inviare in loco ispettori incaricati di effettuare verifiche. La messa sotto amministrazione non trova la sua giustificazione nella necessità di poter, al di là delle facoltà già previste dal predetto art. 81, impartire istruzioni. Tale possibilità è stata resa superflua dalla grande disponibilità a collaborare con le autorità comunitarie e nazionali dimostrata dalla ANF-Lingen, nonché dalle iniziative adottate dalla medesima onde modificare le proprie norme interne di funzionamento. Il 1° agosto 1990 non esisteva il minimo dubbio circa la volontà della ANF-Lingen di porre in essere i miglioramenti al proprio funzionamento che avrebbero potuto suggerirle gli ispettori della Commissione, o sul fatto che essa fosse disposta ad eseguirli, o, ancora, che si sarebbe opposta ad accertamenti diposti dalla Commissione ai sensi dell'art. 81 del Trattato CEEA.

Peraltro non vi è stata di fatto alcuna messa sotto amministrazione. La ANF-Lingen illustra come quest'ultima si è svolta:

— Il 29 agosto 1990 il collegio degli amministratori ha compiuto una visita alla ANF-Lingen per un primo colloquio informativo.

— Il 20 ed il 21 settembre 1990 il collegio degli amministratori ha effettuato colloqui e verifiche nei locali dell'azienda.

— Il 29 ed il 30 ottobre 1990 il collegio degli amministratori ha avuto altri colloqui ed

ha effettuato altre verifiche negli impianti della ANF-Lingen. In tale occasione, la ricorrente ha presentato il sistema di controllo informatizzato da essa messo a punto. Su di esso, si sono svolte discussioni con il collegio.

— Il 13 ed il 14 dicembre 1990 ha avuto luogo il colloquio finale con il collegio degli amministratori dell'impresa ANF-Lingen. In tale occasione è stata consegnata la documentazione relativa al programma del sistema di controllo informatizzato. In tale ambito, si è proceduto ad un'ultima revisione delle prescrizioni interne di gestione.

Gli amministratori non hanno impartito «istruzioni». Essi hanno unicamente formulato raccomandazioni, oggetto di immediata osservanza da parte della ANF-Lingen. Ciò è dimostrato dalla relazione valutativa presentata alla Commissione dagli amministratori, i quali hanno del resto dato conferma dell'esistenza di una costruttiva collaborazione tra loro e la ANF-Lingen. Tutto ciò comprova che gli strumenti giuridici messi a disposizione della Commissione dall'art. 81 del Trattato sarebbero stati assolutamente sufficienti a garantire le verifiche, la vigilanza e la partecipazione della Commissione nell'ambito del controllo di sicurezza previsto dal capo VII del Trattato CEEA. Non era necessario, ed era anzi sproporzionato, infliggere ad un'azienda quale la ANF-Lingen, dalla buona gestione e dalla pronta volontà di cooperare, un provvedimento quale quello della messa sotto amministrazione forzata ai sensi dell'art. 83, n. 1, lett. c), del Trattato. Il fatto che un tale provvedimento sia stato preso può avere come motivazione unicamente la volontà di infliggere una punizione esemplare alla ricorrente.

41. La ANF-Lingen ritiene, in conclusione, che la sanzione della messa sotto amministrazione, eccessivamente severa e sproporzionata, trasgredisca il principio di sussidiarietà. La messa sotto amministrazione può solo costituire una «ultima ratio», da adottarsi quando un'impresa non collabori e non si conformi ad istruzioni ricevute. La ANF-Lingen suggerisce alla Corte di modificare la sanzione inflitta, sostituendola con un richiamo.

42. La *Commissione* ritiene di non aver irrogato alla ANF-Lingen una sanzione sproporzionata. Richiamandosi al preambolo della decisione 90/413, essa sostiene di essersi basata sul comportamento oggettivo e soggettivo tenuto dalla ANF-Lingen, nonché sulle norme giuridiche applicabili nella fattispecie. Quanto poi alla durata di quattro mesi della messa sotto amministrazione, la Commissione precisa che la ANF-Lingen l'aveva ritenuta necessaria al fine di dare esecuzione ai necessari provvedimenti.

La semplice sanzione del richiamo non avrebbe garantito con certezza l'obiettivo dell'eliminazione sicura e controllabile delle carenze esistenti nel funzionamento della ANF-Lingen. Il richiamo, infatti, essendo un atto unilaterale, non avrebbe consentito alla Commissione né di partecipare al controllo interno dello svolgimento delle operazioni presso la ANF-Lingen, né di partecipare all'elaborazione, e di controllare, la messa a punto dei miglioramenti operativi. Orbene, l'obiettivo voluto era essenzialmente quello di dare alla Commissione una visione interna all'impresa, nonché la possibilità di esercitare un'influenza su di essa. Il richiamo non avrebbe garantito alcun «feed-back» e non avrebbe fornito alla Commissione sufficienti garanzie e possibilità di intervento.

La Commissione aggiunge che si deve ricorrere al richiamo unicamente in caso di lievi infrazioni ed al ritiro totale o parziale delle materie grezze o fissili speciali solo in caso di gravi violazioni agli obblighi vigenti, commesse dolosamente e/o col rischio che si ripetano nell'immediato futuro. Violazioni non riconducibili ad alcuna delle due categorie trovano ottimale sanzione nei provvedimenti contemplati all'art. 83, lett. c); solo essi consentono di esercitare nei riguardi dell'impresa un'azione «didattica» e di imporre modifiche alle sue norme interne di gestione.

Nella fattispecie, la relazione valutativa dei responsabili incaricati dell'amministrazione dimostra che nessun rilevante provvedimento migliorativo era stato predisposto prima del 1° agosto 1990. Invero, le strutture e l'apparato organizzativo della ricorrente sono stati migliorati solo dopo tale data. Ciò emerge non solo dalla relazione valutativa dei responsabili dell'amministrazione, ma anche dal parere sulle procedure operative e sul controllo connessi con le entrate e le uscite di materie radioattive nell'impianto di fabbricazione di combustibili della ANF-Lingen, fornito dal Technische Überwachungs-Verein Hannover e V. Tale ente, neutrale al riguardo, ha constatato, in data 31 agosto 1990 — un mese dopo l'adozione della decisione impugnata — che non si era ancora rimediato alle principali carenze strutturali e organizzativo-operative della ricorrente. Non regge, quindi, l'affermazione secondo cui i più importanti miglioramenti alla struttura operativa sono stati introdotti precedentemente al 1° agosto 1990.

Da ultimo la Commissione precisa che, in presenza di U235 arricchito al 3%, si è già compiuta la metà circa del processo di separazione tale da ottenere uranio fortemente arricchito (a circa il 93%). Un'altra possibilità, non trascurabile, di uso illecito consiste nell'utilizzare uranio debolmente arricchito come «Booster» in reattori funzionanti ad uranio naturale, il che permette di facilitare o accelerare la produzione di plutonio.

43. A parere della Commissione, la messa sotto amministrazione della ANF-Lingen era provvedimento appropriato e utile.

Sempre a parere della Commissione, il presente procedimento verte sul punto se la messa sotto amministrazione fosse stata disposta in modo legittimo, e non già sul modo in cui tale amministrazione è stata compiuta. Inoltre, la Commissione ha prescelto la forma di messa sotto amministrazione più limitata, in considerazione di tutti gli elementi, inclusi quelli a favore della ricorrente.

Infine, sempre secondo la Commissione, l'affermazione secondo cui il provvedimento adottato dalla Commissione è illegittimo in quanto la ricorrente era prontissima ad ottemperare ad ogni ingiunzione equivale a dire che irrogare un'ammenda sarebbe illegittimo sol perché la ricorrente sarebbe pronta a pagarla.

G. F. Mancini

giudice relatore