CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JÁN MAZÁK presentate il 28 ottobre 2010 [1]

1. Con il presente ricorso [2], proposto ai sensi dell'art. 226 CE (divenuto art. 258 TFUE), la Commissione delle Comunità europee chiede alla Corte di accertare che, non avendo proceduto all'eliminazione dei sistemi di protezione antincendio e degli estintori contenenti halon per usi non critici a bordo delle navi mercantili, né al recupero di questi halon, la Repubblica di Malta è venuta meno agli obblighi che ad essa incombono in forza degli artt. 4, n. 4, sub v), e 16 del regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 29 giugno 2000, n. 2037, sulle sostanze che riducono lo strato di ozono [3].

2. Fondandosi su un'interpretazione diversa delle pertinenti disposizioni del regolamento n. 2037/2000, e in particolare dell'espressione «usi critici di halon per l'inertizzazione di spazi occupati in cui potrebbe verificarsi la fuoruscita di liquidi e/o gas infiammabili nelle navi mercantili esistenti» di cui all'allegato VII del detto regolamento, la Repubblica di Malta è giunta alla conclusione che il ricorso della Commissione non era fondato e doveva essere respinto.

Contesto normativo

3. Il regolamento n. 2037/2000 fa parte di una serie di regolamenti che si sono susseguiti [4] e con i quali la Comunità ha adempiuto ai propri obblighi ai sensi della Convenzione di Vienna per la protezione dello strato di ozono [5] nonché del Protocollo di Montreal relativo a sostanze che riducono lo strato di ozono [6], di cui essa è firmataria [7]. Malgrado il fatto che il detto regolamento non sia più

1 — Lingua originale: il francese.

2 — Per quanto riguarda il procedimento precontenzioso, basti constatare, nella fattispecie, che esso si è svolto conformemente all'art. 226 CE. Nessun argomento con cui sia stata contestata la legittimità di questa fase procedurale è stato sollevato dinanzi alla Corte.

3 — GU L 244, pag. 1.

4 — Il regolamento n. 2037/2000 è stato preceduto dal regolamento (CEE) del Consiglio 14 ottobre 1988, n. 3322, relativo a taluni clorofluorocarburi e halon che riducono lo strato di ozono (GU L 297, pag. 1), dal regolamento (CEE) del Consiglio 4 marzo 1991, n. 594, relativo a sostanze che riducono lo strato di ozono (GU L 67, pag. 1), nonché dal regolamento (CE) del Consiglio 15 dicembre 1994, n. 3093, sulle sostanze che riducono lo strato di ozono (GU L 333, pag. 1).

5 — GU 1988, L 297, pag. 10.

6 — GU 1988, L 297, pag. 21.

7 — Decisione del Consiglio 14 ottobre 1988, relativa alla conclusione della convenzione di Vienna per la protezione dello strato di ozono e del protocollo di Montreal relativo a sostanze che riducono lo strato di ozono (GU L 297, pag. 8).

attualmente in vigore in quanto, dal 1º gennaio 2010, è stato abrogato e sostituito dal regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 16 settembre 2009 n. 1005, sulle sostanze che riducono lo strato di ozono [8], esso resta il regolamento applicabile al momento pertinente ai fini della presente causa.

4. L'art. 4 del regolamento n. 2037/2000, dal titolo «Controllo dell'immissione sul mercato e dell'uso di sostanze controllate», sancisce, al suo n. 1, il divieto generale di immissione sul mercato e di uso di un certo numero di sostanze controllate, tra le quali figurano gli halon.

5. L'art. 4, nn. 4 e 5, del regolamento n. 2037/2000 prevede eccezioni al divieto di cui trattasi. Per quanto riguarda i sistemi di protezione antincendio e gli estintori contenenti halon, che ci interessano nel caso di specie, un'eccezione limitata nel tempo è prevista in detto art. 4, n. 4, sub v). Tale disposizione è così formulata:

«Ad eccezione degli usi elencati nell'allegato VII, i sistemi di protezione antincendio e gli estintori contenenti halon sono eliminati entro il 31 dicembre 2003 e gli halon recuperati a norma dell'articolo 16».

6. L'allegato VII del regolamento n. 2037/2000, relativo agli usi critici di halon, che deroga al principio di limitazione nel tempo delle eccezioni al divieto generale di immissione sul mercato e di uso di halon nel caso dei sistemi di protezione antincendio e degli estintori, è redatto nei seguenti termini:

«Uso di halon 1301:

(…)

— per l'inertizzazione di spazi occupati in cui potrebbe verificarsi la fuoruscita di liquidi e/o gas infiammabili, nel settore militare, petrolifero, del gas e petrolchimico e nelle navi mercantili esistenti,

(…)

Uso di halon 2402 unicamente a Cipro, in Estonia, in Ungheria, in Lettonia, in Lituania, a Malta, in Polonia, nella Repubblica ceca, in Slovacchia e in Slovenia:

(…)

8 — GU L 286, pag. 1.

— per l'inertizzazione di spazi occupati in cui potrebbe verificarsi la fuoruscita di liquidi e/o gas infiammabili, nel settore militare, petrolifero, del gas e petrolchimico e nelle navi mercantili esistenti,

(…)».

7. L'art. 16, n. 1, del regolamento n. 2037/2000 dispone:

«Le sostanze contenute in:

(…)

— sistemi di protezione antincendio ed estintori,

sono recuperate per essere distrutte con tecnologie approvate dalle parti o ogni altra tecnologia di distruzione accettabile dal punto di vista ambientale, oppure per essere riciclate o rigenerate nel corso delle operazioni di manutenzione e riparazione delle apparecchiature o prima che tali apparecchiature siano smantellate o eliminate».

8. L'art. 2 dell'atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica ceca, della Repubblica di Estonia, della Repubblica di Cipro, della Repubblica di Lettonia, della Repubblica di Lituania, della Repubblica di Ungheria, della Repubblica di Malta, della Repubblica di Polonia, della Repubblica di Slovenia e della Repubblica slovacca e agli adattamenti dei Trattati sui quali si fonda l'Unione europea [9] dispone che «[d]alla data di adesione le disposizioni dei trattati originari e gli atti adottati dalle istituzioni e dalla Banca centrale europea prima dell'adesione vincolano i nuovi Stati membri e si applicano in tali Stati alle condizioni previste da detti trattati e dal presente atto».

9. Dato che il detto atto di adesione non ha previsto alcuna misura transitoria per quanto riguarda l'applicazione del regolamento n. 2037/2000 alla Repubblica di Malta, gli obblighi che incombono a quest'ultima in forza del detto regolamento, fra i quali figura anche l'obbligo di eliminare i sistemi di protezione antincendio e gli estintori contenenti halon e di recuperare halon, sono entrati in vigore a partire dal 1º maggio 2004.

Valutazione

10. Pur non trattandosi, nella fattispecie, del primo ricorso della Commissione fondato

9 — GU 2003, L 236, pag. 33.

sul regolamento n. 2037/2000 [10], per la prima volta il preteso inadempimento consisterebbe in una violazione del divieto generale di immissione sul mercato e di uso di halon di cui all'art. 4, n. 1, del regolamento n. 2037/2000 e, più precisamente, dell'obbligo di eliminare, nel caso della Repubblica di Malta entro il 1° maggio 2004, i sistemi di protezione antincendio e gli estintori contenenti halon e di recuperare halon derivante dall'art. 4, n. 4, sub v), del regolamento n. 2037/2000.

11. Come ho già precisato nell'ambito della presentazione del regolamento n. 2037/2000, l'art. 4, n. 4, sub v), di quest'ultimo prevede, a favore dei sistemi di protezione antincendio e degli estintori contenenti halon, un'eccezione limitata nel tempo al divieto generale di immissione sul mercato e di uso degli halon. Tuttavia, tale eccezione prevede a sua volta che la sua limitazione nel tempo non si applichi ai casi degli usi degli halon elencati all'allegato VII del regolamento n. 2037/2000. Ciò significa che l'uso dei sistemi di protezione antincendio e degli estintori contenenti halon è autorizzato anche dopo la data limite, ossia, nel caso della Repubblica di Malta, il 1° maggio 2004, se l'uso di halon può essere considerato come un uso critico ai sensi dell'allegato VII del regolamento n. 2037/2000.

12. Conformemente ad una giurisprudenza costante, nell'ambito di un procedimento per inadempimento, spetta alla Commissione provare l'esistenza del preteso inadempimento e fornire alla Corte gli elementi necessari alla verifica da parte di quest'ultima dell'esistenza di tale inadempimento, senza che la Commissione possa fondarsi su una qualsiasi presunzione [11]. Ne consegue che, nella fattispecie, perché il ricorso della Commissione possa avere successo, sarebbe spettato a quest'ultima dimostrare, in primo luogo, che le navi battenti bandiera maltese fossero, dopo il 1° maggio 2004, munite di sistemi di protezione antincendio e di estintori contenenti halon e, in secondo luogo, che non si trattasse di un uso critico degli halon ai sensi dell'allegato VII del regolamento n. 2037/2000 e, più in particolare, ai sensi del terzo trattino delle disposizioni concernenti l'halon 1301 e del terzo trattino delle disposizioni concernenti l'halon 2402 in detto allegato VII del regolamento n. 2037/2000, destinato all'inertizzazione degli spazi occupati in cui potrebbe verificarsi la fuoruscita di liquidi e/o gas infiammabili nelle navi mercantili esistenti.

10 — La Commissione ha proposto in tutto sette ricorsi fondati sul regolamento n. 2037/2000. Essa ha rinunciato agli atti in due di essi (ordinanze del Presidente della Corte 8 agosto 2006, causa C-425/05, Commissione/Irlanda, nonché 4 agosto 2008, causa C-490/07, Commissione/Cipro), mentre altri cinque hanno dato luogo ad una sentenza della Corte (sentenza 26 ottobre 2004, causa C-406/03, Commissione/Irlanda; 7 luglio 2005, causa C-214/04, Commissione/Italia; 14 luglio 2005, causa C-79/05, Commissione/Italia; 14 dicembre 2006, causa C-390/05, Commissione/Grecia, e 3 aprile 2008, causa C-522/06, Commissione/Belgio).

11 — V., in particolare, sentenza 10 giugno 2010, causa C-37/09, Commissione/Portogallo (punto 28 e giurisprudenza ivi citata).

13. Per quanto riguarda l'esistenza delle navi battenti bandiera maltese munite di sistemi di protezione antincendio e di estintori contenenti halon, la Repubblica di Malta e la Commissione concordano sul fatto che, all'epoca della scadenza del termine definito nel parere motivato rivolto alla Repubblica di Malta, talune delle navi battenti bandiera maltese erano munite di sistemi di protezione antincendio e di estintori contenenti halon.

14. Le parti dissentono tuttavia sulla questione se l'uso degli halon a bordo di tali navi possa essere considerato come un uso non critico, il che implicherebbe la non conformità dell'uso dei sistemi di protezione antincendio e di estintori a bordo delle navi agli obblighi del regolamento n. 2037/2000, o se si tratti piuttosto di un uso critico degli halon per l'inertizzazione degli spazi occupati in cui potrebbe verificarsi la fuoruscita di liquidi e/o gas infiammabili ai sensi dell'allegato VII del regolamento n. 2037/2000, il che implicherebbe una conformità al detto regolamento dell'uso dei sistemi di protezione antincendio e di estintori a bordo delle navi.

15. Per quanto riguarda le navi mercantili esistenti, la Commissione considera che, a partire dall'entrata in vigore del regolamento n. 2037/2000, esistono solo due situazioni che possono essere qualificate come uso critico degli halon «per l'inertizzazione degli spazi occupati in cui potrebbe verificarsi la fuoruscita di liquidi e/o gas infiammabili», e cioè, in primo luogo, l'inertizzazione delle cisterne di petrolio e, in secondo luogo, l'inertizzazione del macchinario collegato al pompaggio automatico delle farine all'interno o all'esterno della stiva di una nave. Secondo la Commissione, l'inertizzazione è necessaria in tali situazioni al fine di evitare le esplosioni a bordo di navi cisterna che trasportano petrolio grezzo o prodotti petroliferi raffinati o a bordo di navi che trasportano farina, a seguito dell'accumulo di polvere di farina.

16. La Repubblica di Malta ha ammesso che questo non avviene nel caso di talune delle navi battenti bandiera maltese munite di sistemi di protezione antincendio e di estintori contenenti halon. Tuttavia, essa sostiene che, nel caso delle navi di cui trattasi, si tratta nondimeno di un uso di halon «per l'inertizzazione di spazi occupati in cui potrebbe verificarsi la fuoruscita di liquidi e/o gas infiammabili». Il fatto è che essa è sempre stata in disaccordo con l'interpretazione dell'espressione «uso critico di halon per l'inertizzazione di spazi occupati in cui potrebbe verificarsi la fuoruscita di liquidi e/o gas infiammabili nelle navi mercantili esistenti» data dalla Commissione.

17. Secondo la Repubblica di Malta, l'interpretazione data dalla Commissione costituirebbe una restrizione arbitraria ingiustificabile della sfera di applicazione del terzo trattino riguardante l'halon 1301 e del terzo trattino riguardante l'halon 2402 dell'allegato VII del regolamento n. 2037/2000. Essa è del parere che anche l'uso degli halon 1301

e 2402 nelle parti delle macchine contenenti motori a combustione, caldaie a nafta o unità e generatori alimentati a nafta, nelle camere delle pompe da carico e negli altri scomparti analoghi su navi costruite anteriormente al 1° ottobre 1994 dev'essere considerato come uso critico ai sensi delle citate disposizioni dell'allegato VII del regolamento n. 2037/2000. La Repubblica di Malta sostiene che nel caso di tutte le navi battenti bandiera maltese munite di sistemi di protezione antincendio e di estintori contenenti halon si tratta di uso di halon conforme a tale interpretazione.

18. La Commissione fa riferimento, dal canto suo, all'espressione «per l'inertizzazione di» che figura nella formulazione controversa del terzo trattino riguardante l'halon 1301 e del terzo trattino riguardante l'halon 2402 dell'allegato VII del regolamento n. 2037/2000.

19. Basandosi su una definizione del termine «inertizzazione» secondo la quale tale termine corrisponderebbe alla «liberazione anticipata di halon come reazione rispetto ad un rischio di incendio o di esplosione in uno spazio occupato potenzialmente infiammabile e pericoloso, con una concentrazione tale che l'atmosfera del luogo non sia più in grado di sopportare la combustione», la Commissione fa valere che l'uso degli halon 1301 e 2402 nelle navi mercantili potrebbe essere considerata come uso critico solo se tali halon sono usati in un sistema di protezione antincendio concepito per inertizzare spazi occupati in cui potrebbe verificarsi la fuoruscita di liquidi e/o gas infiammabili, vale a dire se essi sono usati in un sistema concepito per liberare l'halon prima dell'inizio di una combustione o di un'esplosione in un'atmosfera altrimenti infiammabile od esplosiva, o al fine di prevenirle. Qualsiasi sistema concepito per liberare halon come reazione rispetto alla scoperta di un incendio sarebbe un sistema di estinzione, e non un sistema di inertizzazione, e non rientrerebbe quindi nella nozione di usi critici di halon nelle navi mercantili.

20. La Commissione fa valere che, anche se, nel controricorso, la Repubblica di Malta ha affermato che l'uso di halon a bordo delle navi battenti bandiera maltese mira specificamente all'«inertizzazione» degli spazi occupati, in risposta al parere motivato, la Repubblica di Malta avrebbe dichiarato che l'halon era usato come mezzo di «estinzione degli incendi».

21. Su questo punto la Repubblica di Malta ribatte che la distinzione tra inertizzazione ed estinzione operata dalla Commissione è artificiosa e astrusa, dato che il processo di estinzione è essenzialmente compreso nel processo di inertizzazione, particolarmente

quando viene usato lo stesso agente. L'inertizzazione è di fatto il risultato inevitabile e normale dell'estinzione quando sono usati halon.

22. Da tutto quanto precede risulta che la questione cruciale è quella di stabilire se la Commissione abbia sufficientemente provato in diritto che l'uso critico di halon per l'inertizzazione degli spazi occupati in cui potrebbe verificarsi la fuoruscita di liquidi e/o gas infiammabili nelle navi mercantili esistenti ai sensi del terzo trattino riguardante l'halon 1301 e del terzo trattino riguardante l'halon 2402 dell'allegato VII del regolamento n. 2037/2000 riguarda solo l'inertizzazione delle navi cisterna petroliere e l'inertizzazione del macchinario collegato al pompaggio automatico delle farine all'interno o all'esterno della stiva di una nave, e che, contrariamente all'uso di un sistema di inertizzazione, l'uso di un sistema di estinzione non rientra nell'ambito di applicazione delle dette disposizioni. Se così fosse, ciò implicherebbe che la Repubblica di Malta ha per l'appunto commesso l'inadempimento ad essa addebitato, dato che essa stessa ammette che, tra le navi battenti bandiera maltese munite dei sistemi di protezione antincendio e di estintori contenenti halon, esistono navi mercantili che non sono navi cisterna petroliere e che non usano halon per l'inertizzazione del macchinario collegato al pompaggio automatico delle farine all'interno o all'esterno della stiva di una nave.

23. È giocoforza constatare che l'orientamento della commissione quanto al senso della formulazione «uso critico di halon per l'inertizzazione degli spazi occupati in cui potrebbe verificarsi la fuoruscita di liquidi e/o gas infiammabili nelle navi mercantili esistenti» è rimasto invariato dopo l'entrata in vigore del regolamento n. 2037/2000. Ciò non significa per questo che la posizione della Commissione sia corretta.

24. A sostegno della sua interpretazione della formulazione «uso critico di halon per l'inertizzazione degli spazi occupati in cui potrebbe verificarsi la fuoruscita di liquidi e/o gas infiammabili nelle navi mercantili esistenti», la Commissione fa valere una prassi seguita nel settore delle navi mercantili secondo la quale l'halon non sarebbe normalmente installato sulle navi mercantili a fini di inertizzazione, salvo in due casi particolari, e cioè l'uso di halon per l'inertizzazione delle navi cisterna petroliere e l'uso di halon per l'inertizzazione del macchinario collegato al pompaggio automatico delle farine all'interno o all'esterno della stiva di una nave.

25. È tuttavia giocoforza constatare che la Commissione non ha prodotto il minimo elemento, come ad esempio dati statistici o perizie, tale da provare che questa sia realmente la situazione nel settore delle navi mercantili. Essa si è limitata ad invocare esclusivamente la prassi seguita nel settore delle navi mercantili, senza tuttavia spiegare in che modo

essa abbia esaminato l'esistenza di una siffatta prassi e in quali Stati membri [12].

26. Al fine di pronunciarsi sulla fondatezza, in primo luogo, dell'affermazione della Commissione secondo cui l'halon sarebbe usato, sulle navi mercantili esistenti, per l'inertizzazione degli spazi occupati in cui può verificarsi la fuoruscita di liquidi e/o gas infiammabili solo nelle navi cisterna petroliere e nelle navi mercantili munite di macchinario collegato al pompaggio automatico delle farine all'interno o all'esterno della stiva di una nave e, in secondo luogo, dell'esclusione dei sistemi di estinzione dall'ambito di applicazione del terzo trattino riguardante l'halon 1301 e del terzo trattino riguardante l'halon 2402 all'allegato VII del regolamento n. 2037/2000, la Corte avrebbe bisogno di conoscere tecniche di cui essa non dispone [13].

27. A mio parere, in mancanza di elementi tecnici forniti dalla Commissione, la Corte non dovrebbe prendere posizione sull'affermazione della Commissione, e ciò tanto più in quanto la difesa dello Stato membro interessato è fondata su argomenti di carattere più tecnico che giuridico.

28. Di conseguenza, il contenuto del fascicolo sottoposto alla Corte non consente di valutare se il ricorso della Commissione sia fondato.

29. Ciò significa che nel caso di specie la Commissione non ha adempiuto ai propri obblighi in materia di prova e non è quindi riuscita a dimostrare l'inadempimento addebitato alla Repubblica di Malta.

30. Alla luce di quanto precede ritengo che il ricorso della Commissione debba essere respinto.

12 — A questo proposito, occorre riconoscere una certa pertinenza all'argomento tratto dalla Repubblica di Malta dal fatto che, quand'anche la Commissione fosse effettivamente in grado di dimostrare con elementi empirici che la «stragrande maggioranza» delle navi mercantili usa halon esclusivamente nei due casi menzionati, non per questo ne conseguirebbe che l'espressione controversa di cui all'allegato VII riguarderebbe solo le situazioni menzionate.

13 — A questo proposito, aggiungerò che anche se il giudice interessato disponesse delle conoscenze tecniche necessarie, il che non può essere escluso, esso non potrebbe farne uso al fine di pronunciarsi su una controversia, dato che il suo ruolo consiste nel decidere cause avvalendosi delle sue conoscenze giuridiche e non delle sue eventuali conoscenze tecniche nel settore a cui è connesso l'oggetto di una controversia.

Conclusione

31. Sulla scorta delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di statuire come segue:

1) Il ricorso è respinto.

2) La Commissione europea è condannata alle spese.