SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

19 maggio 2011 *

Nella causa C-376/09,

avente ad oggetto il ricorso per inadempimento, ai sensi dell'art. 226 CE, proposto il 22 settembre 2009,

Commissione europea, rappresentata dalla sig.ra A. Alcover San Pedro e dal sig. E. Depasquale, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Repubblica di Malta, rappresentata dal sig. S. Camilleri e dalla sig.ra A. Buhagiar, in qualità di agenti,

convenuta,

* Lingua processuale: l'inglese.

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta dal sig. J. N. Cunha Rodrigues, presidente di sezione, dai sigg. A. Rosas, U. Lõhmus (relatore), A. Ó Caoimh e dalla sig.ra P. Lindh, giudici,

avvocato generale: sig. J. Mazák
cancelliere: sig. A. Calot Escobar

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 28 ottobre 2010,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con il suo ricorso la Commissione delle Comunità europee chiede alla Corte di dichiarare che, non avendo proceduto all'eliminazione dei sistemi di protezione antincendio e degli estintori contenenti halon per usi non critici a bordo delle navi, né al recupero di tali halon, la Repubblica di Malta è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti 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 (GU L 244, pag. 1), come modificato dalla decisione della Commissione 3 marzo 2004, 2004/232/CE (GU L 71, pag. 28; in prosieguo: il «regolamento n. 2037/2000»).

Contesto normativo

Il regolamento n. 2037/2000

2 Il regolamento n. 2037/2000 intende attuare gli impegni internazionali derivanti dalla convenzione di Vienna per la protezione dello strato di ozono, firmata il 22 marzo 1985, e dal protocollo di Montreal relativo a sostanze che riducono lo strato di ozono, adottato il 16 settembre 1987, entrambi approvati dalla Comunità economica europea con decisione del Consiglio 14 ottobre 1988, 88/540/CEE (GU L 297, pag. 8).

3 Conformemente al suo art. 1, tale regolamento si applica, tra l'altro, all'uso di halon.

4 L'art. 4, n. 1, lett. c), del medesimo regolamento dispone che, «[f]atto salvo il disposto dei paragrafi 4 e 5, sono vietati l'immissione sul mercato e l'uso [di] (…) halon».

5 L'art. 4, n. 4, sub v), del citato regolamento prevede quanto segue:

«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 Ai sensi dell'art. 16, n. 1, del regolamento n. 2037/2000:

«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».

7 L'art. 20, n. 3, di tale regolamento dispone che «[l]e autorità competenti degli Stati membri svolgono le indagini che la Commissione ritiene necessarie in forza del presente regolamento. Gli Stati membri effettuano inoltre controlli a campione sulle importazioni di sostanze controllate e ne comunicano alla Commissione il calendario e i risultati».

8 L'allegato VII del citato regolamento, relativo agli usi critici di halon, è formulato nel modo seguente:

«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 esclusivamente nei seguenti paesi: Cipro, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, [Repubblica ceca], Slovacchia e Slovenia:

(…)

— 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,

(…)».

9 In ordine all'applicazione nel tempo del regolamento n. 2037/2000, nell'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 (GU 2003, L 236, pag. 33; in prosieguo: l'«Atto di adesione») non è stata prevista alcuna misura transitoria nei confronti della Repubblica di Malta.

10 Ai sensi dell'art. 2 dell'Atto di adesione:

«Dalla 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».

Procedimento precontenzioso

11 Con lettera datata 11 novembre 2005 la Commissione ha ricordato alle autorità maltesi la necessità di eliminare i sistemi di protezione antincendio e gli estintori contenenti halon non destinati a usi critici e ha segnalato che, ai sensi dell'allegato VII del regolamento n. 2037/2000, gli unici usi di tali sostanze consentiti a bordo delle navi mercantili esistenti erano l'inertizzazione delle cisterne di petrolio oppure del macchinario collegato al pompaggio automatico delle farine all'interno o all'esterno della stiva di una nave. Essa ha altresì invitato le citate autorità a compilare e inviare, al più

tardi entro il 31 gennaio 2006, un formulario sull'uso critico di halon a bordo delle navi battenti bandiera maltese.

12 Non avendo ricevuto alcuna risposta a tale lettera, la Commissione ne ha dedotto che il governo maltese consentiva l'uso non critico di halon a bordo di navi battenti bandiera maltese. Ritenendo dunque che la Repubblica di Malta fosse venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza del combinato disposto degli artt. 4, n. 4, sub v), 16 e 20, n. 3, di tale regolamento nonché dell'art. 10 CE, con lettera datata 15 dicembre 2006 la Commissione ha intimato a tale Stato membro di presentare le sue osservazioni.

13 Nella risposta a tale lettera di diffida, datata 14 maggio 2007, le autorità maltesi hanno indicato che 89 navi battenti bandiera maltese erano ancora munite di sistemi di protezione antincendio e di estintori contenenti halon. Tuttavia, contestando l'interpretazione dell'allegato VII del regolamento n. 2037/2000 fornita dalla Commissione e che è stata qualificata come restrittiva da tali autorità, queste ultime hanno sostenuto che si trattava di «usi critici» ai sensi di tale allegato.

14 Non essendo persuasa da tale risposta, il 17 ottobre 2008 la Commissione ha inviato a tale Stato membro un parere motivato invitandolo ad adottare i provvedimenti necessari per conformarsi a detto parere entro due mesi dal ricevimento dello stesso.

15 Le autorità maltesi hanno risposto con lettera datata 16 luglio 2009, indicando che le navi battenti bandiera maltese che continuavano a fare uso di halon come agenti estinguenti erano 41. Pur contestando l'interpretazione della nozione di «usi critici di halon», di cui all'allegato VII del regolamento n. 2037/2000, sostenuta dalla Commissione, la Repubblica di Malta ha dichiarato che essa ingiungeva a tutti gli armatori le

cui navi battenti bandiera maltese erano munite di sistemi di protezione antincendio contenenti halon di procedere all'eliminazione di tali navi al più tardi entro il 30 giugno 2010.

16 Non considerando soddisfacente tale risposta, la Commissione ha deciso di proporre il presente ricorso.

Sul ricorso

Argomenti delle parti

17 A sostegno del suo ricorso, la Commissione afferma, anzitutto, che la nozione di «usi critici» di halon di cui all'allegato VII del regolamento n. 2037/2000 deve essere interpretata restrittivamente, in quanto tali usi costituiscono deroghe all'obbligo, previsto all'art. 4, n. 4, sub v), di tale regolamento, di eliminare i sistemi di protezione antincendio e gli estintori contenenti halon.

18 Essa osserva che, conformemente al tenore letterale di tale allegato VII, in particolare del terzo trattino riguardante gli usi critici di halon 1301 e del terzo trattino riguardante gli usi critici di halon 2402, gli unici usi critici consentiti di tali halon, in navi mercantili esistenti, sono quelli previsti «per l'inertizzazione di spazi occupati in cui potrebbe verificarsi la fuoruscita di liquidi e/o gas infiammabili». Nella prassi, tali disposizioni riguarderebbero solo due casi particolari, vale a dire l'inertizzazione delle navi cisterna per il trasporto del petrolio oppure del macchinario collegato al pompaggio automatico delle farine all'interno o all'esterno della stiva di una nave.

19 La Commissione ritiene poi che occorra effettuare una distinzione tra i sistemi di inertizzazione e i sistemi di estinzione, giacché i sistemi ad halon installati nella maggior parte delle navi mercantili rientrano in tale seconda categoria. Il termine «inertizzazione» corrisponderebbe, infatti, 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».

20 Con riferimento alle navi mercantili esistenti potrebbe dunque essere considerato come critico, ai sensi dell'allegato VII del regolamento n. 2037/2000, soltanto l'uso di halon 1301 e 2402 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 il loro uso in un sistema concepito per liberare l'halon prima dell'inizio di una combustione o della sopravvenienza di un'esplosione in un'atmosfera altrimenti infiammabile o esplosiva, al fine di prevenirle. Di conseguenza, l'interpretazione della citata nozione di usi critici, sostenuta dalla Repubblica di Malta, sarebbe in contrasto con il tenore letterale di tale allegato.

21 La Commissione aggiunge che, durante il procedimento precontenzioso, le stesse autorità maltesi avrebbero ammesso che le navi di cui trattasi utilizzano l'halon per l'estinzione degli incendi. In ogni caso, la Repubblica di Malta non avrebbe fornito alcuna informazione relativa alla finalità dell'uso di halon in tali navi. Di conseguenza, poiché l'halon non è normalmente installato sulle navi mercantili a fini di inertizzazione, a tali navi non si applicherebbero le deroghe relative alle navi mercantili di cui all'allegato VII del regolamento n. 2037/2000.

22 Infine, per confutare l'argomento della Repubblica di Malta relativo al principio della tutela del legittimo affidamento di cui dovrebbero beneficiare i proprietari delle navi in questione, la Commissione afferma che nel caso di specie non si è configurata alcuna violazione di tale principio, poiché tale istituzione non solo non ha mai avallato la tesi sostenuta dalla Repubblica di Malta, ma ha inoltre riaffermato regolarmente la propria posizione in merito all'interpretazione da dare a tale allegato relativamente agli usi critici di halon nelle navi mercantili. Del resto, per quanto riguarda l'onere

finanziario che grava sui proprietari e sui noleggiatori delle navi mercantili in esame, la Commissione afferma che l'eliminazione degli impianti contenenti halon in tali navi mercantili sarebbe dovuta avvenire anteriormente al 1º maggio 2004 e che difficoltà di applicazione emerse in sede di attuazione di un atto dell'Unione non possono consentire a uno Stato membro di dispensarsi unilateralmente dall'osservanza dei propri obblighi. A tal riguardo, essa richiama la sentenza 7 febbraio 1979, causa 128/78, Commissione/Regno Unito (Racc. pag. 419).

23 La Repubblica di Malta contesta, anzitutto, l'interpretazione della nozione di «usi critici di halon», ai sensi dell'allegato VII del regolamento n. 2037/2000, sostenuta dalla Commissione. Essa sostiene che tale uso riguarda le sale macchine contenenti motori a combustione, caldaie a nafta o unità e generatori alimentati a nafta, le camere delle pompe da carico e gli altri scomparti analoghi su navi costruite anteriormente al 1º ottobre 1994. Nel caso di specie, l'uso di halon in tali «spazi» a bordo delle navi in questione rientrerebbe nella nozione di «usi critici» ai sensi di tale allegato.

24 Tale Stato membro ritiene che la Commissione fornisca un'interpretazione di tale nozione che è in contrasto con l'esatto tenore letterale delle disposizioni pertinenti di detto allegato, le quali sarebbero formulate in termini estensivi, riguardando «l'inertizzazione di spazi occupati in cui potrebbe verificarsi la fuoruscita di liquidi e/o gas infiammabili, (…) nelle navi mercantili esistenti», senza ulteriori riserve.

25 La Repubblica di Malta sostiene poi che la distinzione tra i termini «estinzione» e «inertizzazione», operata dalla Commissione nell'ambito del regolamento n. 2037/2000, è infondata e artificiosa. Il processo di estinzione sarebbe essenzialmente compreso nel processo di inertizzazione, in particolare quando viene usato lo stesso agente. Spesso, infatti, la linea di demarcazione tra processi di inertizzazione e di estinzione sarebbe incerta, poiché l'uso di halon 1301 e 2402 per contrastare le deflagrazioni in una zona precisa produrrebbe automaticamente l'effetto di inertizzare le zone adiacenti

evitando nuove combustioni e/o possibili esplosioni. Pertanto, quando vengono usati siffatti halon, l'inertizzazione sarebbe la normale conseguenza del processo di estinzione. Secondo la Repubblica di Malta, gli halon 1301 e 2402 sono noti, nel settore della protezione antincendio, per la loro efficacia tanto nell'estinzione quanto nell'inertizzazione, ed è proprio tale natura polivalente a conferire loro tale attrattiva e a renderli relativamente insostituibili come agenti di protezione antincendio.

26 Infine, la Repubblica di Malta sostiene che l'allegato VII del regolamento n. 2037/2000 ha creato un legittimo affidamento in capo ai proprietari di navi, il quale può essere violato dall'interpretazione soggettiva di tale disposizione fornita dalla Commissione, in particolare dal fatto che tale interpretazione restringe l'ambito di applicazione di tale disposizione ed è in contrasto con il tenore letterale nonché con lo spirito della stessa. Peraltro, tale interpretazione sarebbe altresì in contrasto con il principio di certezza del diritto.

27 In ogni caso, tale Stato membro afferma che il numero di navi battenti bandiera maltese munite ancora di sistemi di protezione antincendio contenenti halon è in diminuzione. La maggior parte di tali navi starebbero giungendo al termine del loro ciclo di vita, fermo restando che in alcuni casi si tratta di petroliere monoscafo che devono essere eliminate al più tardi entro la fine del 2010, conformemente alle disposizioni applicabili della convenzione internazionale per la prevenzione dell'inquinamento causato da navi, firmata a Londra il 2 novembre 1973, come completata dal protocollo del 17 febbraio 1978, e del regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 18 febbraio 2002, n. 417, sull'introduzione accelerata delle norme in materia di doppio scafo o di tecnologia equivalente per le petroliere monoscafo e che abroga il regolamento (CE) n. 2978/94 del Consiglio (GU L 64, pag. 1). Pertanto, la richiesta rivolta ai proprietari di tali navi di eliminare detti sistemi genererebbe in capo ad essi un onere eccessivamente gravoso e sproporzionato.

Giudizio della Corte

28 Occorre anzitutto rilevare che, ai sensi dell'art. 4, n. 1, lett. c), del regolamento n. 2037/2000, fatto salvo il disposto dei nn. 4 e 5 di tale articolo, sono vietati l'immissione sul mercato e l'uso di halon.

29 Tale articolo, al suo n. 4, sub v), prevede l'obbligo di eliminare i sistemi di protezione antincendio e gli estintori contenenti halon entro il 31 dicembre 2003, ad eccezione degli usi elencati nell'allegato VII del regolamento n. 2037/2000. Per la Repubblica di Malta, in assenza di disposizioni in senso contrario nell'Atto di adesione, tale obbligo è entrato in vigore a partire dalla sua adesione all'Unione europea, il 1° maggio 2004, in forza dell'art. 2 di tale Atto.

30 Emerge dalla lettura congiunta di tali disposizioni che, a partire da quest'ultima data, per le navi battenti bandiera maltese, l'uso di tali sistemi ed estintori è consentito soltanto se esso può essere considerato come «uso critico» ai sensi di tale allegato.

31 Tale Stato membro non contesta che determinate navi battenti bandiera maltese dispongano di sistemi di estinzione che usano halon. Tuttavia, esso sostiene che tali usi rientrano nella citata nozione di «uso critico», contestando l'interpretazione restrittiva che ne dà la Commissione.

32 A tal riguardo va ricordato che, conformemente alla costante giurisprudenza, nell'ambito di un procedimento per inadempimento, spetta alla Commissione provare la sussistenza dell'asserito inadempimento e fornire alla Corte gli elementi necessari alla verifica, da parte di quest'ultima, dell'esistenza di tale inadempimento, senza

potersi basare su alcuna presunzione (v., in particolare, sentenze 12 maggio 2005, causa C-287/03, Commissione/Belgio, Racc. pag. I-3761, punto 27, e 10 giugno 2010, causa C-37/09, Commissione/Portogallo, punto 28).

33 Orbene, è giocoforza constatare che l'interpretazione proposta dalla Commissione del terzo trattino relativo all'uso critico, rispettivamente, di halon 1301 e di halon 2402, di cui all'allegato VII del regolamento n. 2037/2000, si fonda su due affermazioni. Da un lato, i sistemi ad halon installati nella maggior parte delle navi mercantili sarebbero sistemi di estinzione, e non di inertizzazione. Dall'altro, rientrerebbero nell'ambito di tali disposizioni solo due ipotesi particolari di uso di sistemi ad halon a fini di inertizzazione, ossia l'uso nelle navi cisterna per il trasporto del petrolio oppure nel macchinario collegato al pompaggio automatico delle farine all'interno o all'esterno della stiva di una nave.

34 Tuttavia, tale interpretazione non si ricava né dalle disposizioni del citato allegato né da alcun'altra disposizione del regolamento n. 2037/2000. Del resto, i «considerando» di tale regolamento non contengono alcun riferimento alle due ipotesi menzionate dalla Commissione.

35 Il terzo trattino riguardante l'uso di halon 1301 e il terzo trattino riguardante l'uso di halon 2402, di cui all'allegato VII del regolamento n. 2037/2000, sono invece formulati in maniera ampia, riguardando il loro uso «nel settore militare, petrolifero, del gas e petrolchimico e nelle navi mercantili esistenti».

36 Inoltre, l'espressione «inertizzazione di spazi occupati» contenuta nelle citate disposizioni indica che l'uso in questione di tali halon è previsto negli spazi occupati da persone, il che può includere tipi o parti di navi diversi rispetto a quelli indicati dalla Commissione.

37 Pertanto, anche ammesso che, come sostiene la Commissione, nella prassi, l'uso di halon sulle navi sia limitato ai due casi particolari previsti da quest'ultima, nel regolamento n. 2037/2000 nulla consente di dichiarare che l'intenzione del legislatore dell'Unione sia stata quella di limitare l'uso di halon sulle navi a tali due casi particolari.

38 Alla luce di quanto sopra, si deve dichiarare che la Commissione non ha dimostrato l'inadempimento contestato alla Repubblica di Malta.

39 Il ricorso della Commissione deve essere pertanto respinto.

Sulle spese

40 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Repubblica di Malta ne ha fatto domanda, la Commissione, rimasta soccombente, deve essere condannata alle spese.

Per questi motivi, la Corte (Seconda Sezione) dichiara e statuisce:

1) Il ricorso è respinto.

2) La Commissione europea è condannata alle spese.

Firme