

GIURETA

Rivista di Diritto dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente

Vol. VII
Anno 2009

Alessandra Rella

**Il caso “Erika” al vaglio
della Corte di Giustizia**

Dipartimento di Diritto dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente

Università degli studi di Palermo

© Alessandra Rella 2009

Data di pubblicazione: 16 ottobre 2009

ISSN 1724-7322

Dipartimento di Diritto dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente

Viale delle Scienze, ed. 13 - 90138 Palermo (Italia)

Tel: (+39) 09123895220 – Fax: (+39) 091596506

giureta@unipa.it

www.giureta.unipa.it

IL CASO “ERIKA” AL VAGLIO DELLA CORTE DI GIUSTIZIA *

Alessandra Rella **

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. La prima questione pregiudiziale: l'olio pesante può essere qualificato come rifiuto? - 3. La seconda questione pregiudiziale: lo sversamento accidentale di olio pesante vale a qualificarlo come rifiuto? - 4. La terza questione pregiudiziale: chi deve sostenere i costi per lo smaltimento dei rifiuti? - 5. Considerazioni finali.

1. Introduzione

Il 12 dicembre 1999 la petroliera¹ Erika, battente bandiera maltese, affondava a circa 70 chilometri al largo della punta di Penmarc'h (Finistère, Francia), sversando quasi 20.000 tonnellate di petrolio² su un'area di oltre 400 chilo-

* V. [Corte Giustizia CE, causa C-188/07 del 24 giugno 2008](http://curia.europa.eu), reperibile nel sito della Corte di Giustizia < <http://curia.europa.eu> >

** Dottoranda di ricerca in Diritto della navigazione e dei trasporti presso l'Università degli studi di Messina

¹ Sotto il profilo tecnico, come è noto, una petroliera è un gigantesco serbatoio galleggiante a forma di nave. Poiché una grande massa di liquido entra facilmente in oscillazione, lo scafo è suddiviso in tanti compartimenti, formati da paratie perpendicolari tra loro. In questo modo la petroliera è più stabile e può anche caricare durante lo stesso viaggio prodotti diversi. Infatti, se il petrolio viene raffinato, almeno in parte, nello stesso paese di origine le petroliere possono trasportare non solo il greggio, ma anche benzina, olio combustibile ed altro.

² Occorre rilevare in merito che gli oli presenti a bordo dell'Erika, una volta sversati, hanno presentato caratteristiche notevolmente diverse rispetto a quelle tipiche di un normale olio greggio, caratterizzandosi per un'evaporazione praticamente nulla e per la formazione di un'emulsione

metri di costa, provocando ingenti danni ambientali. La catastrofe causata dall'Erika ha contribuito ad una modifica significativa della legislazione marittima in Europa³, determinando, tra l'altro, la sostituzione delle petroliere a scafo singolo⁴ con quelle a doppio scafo e la nascita dell'Agencia Europea per la Sicurezza Marittima⁵. Il primo intervento comunitario elaborato in materia, denominato

molto più densa rispetto a quella che si crea generalmente in casi analoghi.

³ CAMARDA, *L'evoluzione della normativa internazionale e nazionale vigente in materia di sicurezza della navigazione e prevenzione dell'ambiente dall'inquinamento marino*, in *Riv. giur. amb.*, 2001, 699; FERRARO, *Le azioni della UE per combattere l'inquinamento marino e il caso Erika*, in *Riv. giur. amb.* 2000, 865; TELLARINI, *Recenti interventi comunitari in materia di sicurezza marittima e nuovi spunti di riflessione in un convegno di studi a Ravenna*, in *Newsletter*, luglio/settembre 2002, anno 1°, numero 3, 7.

⁴ In esse il greggio è separato dall'acqua da una lamiera sul fondo e sui fianchi, pertanto in caso di danni alla placca, le sostanze si sverserebbero direttamente in mare. Nelle navi a doppio scafo, invece, viene applicato un ulteriore rivestimento esterno attorno alla cisterna contenente le sostanze; in tal caso dovrebbero danneggiarsi entrambe le lastre per consentire un'eventuale fuoriuscita di liquidi, mentre generalmente lo scafo esterno assorbe l'urto e può anche squarciarsi, ma il petrolio rimane nello scafo interno. Si rileva in merito che con un decreto, firmato il 21 febbraio 2003 dal Ministro dei Trasporti e quello dell'Ambiente, l'Italia ha detto no alle carrette del mare: accesso vietato nei porti italiani e ai terminali off-shore per tutte quelle navi che non hanno il doppio scafo ed hanno più di 15 anni di età, e con portata superiore alle 5000 tonnellate. Per un commento v. BERLINGIERI, *Accelerazione del programma di "phasing out" delle navi cisterna a scafo singolo e limitazioni all'accesso ai porti delle navi a scafo singolo che trasportano idrocarburi pesanti*, in *Dir. mar.*, 2004, 1183; COMENALE PINTO, *Contro il rischio da inquinamento da idrocarburi*, in *Giust. civ.*, II, 2005, 161.

⁵ MARINO, *L'Agencia Europea per la Sicurezza Marittima: struttura e competenze*, in questa *Rivista*, 2005, III: "Questa è un ente specializzato della Comunità con funzioni, fra le altre, consultive e di controllo, la cui sede, dal dicembre 2003, è stata stabilita a Lisbona. Il fine dell'Agencia

pacchetto *Erika I*⁶ e presentato il 21 marzo del 2000, racchiude norme volte a rafforzare la sicurezza nel trasporto di idrocarburi. Il 6 dicembre del 2000 è stato approvato il c.d. pacchetto *Erika II*⁷, anch'esso contenente norme finalizzate alla tutela delle acque europee dai danni causati da sostanze inquinanti.

– come si legge nell'art. 1 del reg. 1406/2002, sotto la rubrica *Obiettivi*
– è quello di assicurare un livello elevato, efficace ed uniforme di sicurezza marittima e di prevenzione dell'inquinamento causato dalla navi della Comunità. L'European Maritime Safety Agency, come si deduce dalla stessa denominazione dell'ente, è pertanto diretta a tutelare la *safety*, ovvero l'attività di prevenzione da sinistri o eventi di pericolo determinati da circostanze accidentali indipendenti da precise volontà di offesa". Come sostenuto da autorevole dottrina (VERMIGLIO, *Sicurezza: safety, security e sviluppo sostenibile*, in AA.VV., a cura di Tranquilli Leali-Rosafio, *Sicurezza, Navigazione e Trasporto*, Milano, 2008, 145 s.) nell'ambito della navigazione marittima la difesa, la prevenzione, la gestione del rischio di incidenti, nonché la tutela dell'ambiente costituiscono diverse facce della stessa medaglia: "Sono tre sfaccettature concettualmente distinguibili della disciplina della sicurezza, ma talmente interrelate e connesse che non sempre risulta possibile distinguere e separare, nei fatti, la difesa (*security*) dalla prevenzione del rischio di danni (*safety*) dalla tutela ambientale. Un primo riconoscimento del diritto alla sicurezza quale esplicazione del più generale diritto all'incolumità (inteso quale diffusa aspettativa alla sicurezza, alla eliminazione o almeno limitazione dei rischi da parte di coloro su cui grava tale preciso obbligo giuridico), sia a livello individuale che collettivo, è contenuto nella Dichiarazione di Montréal del 15 maggio 2002 (stilata al termine del VI *World Conference on Injury Prevention and Control*), che lo definisce letteralmente quale "fundamental right, essential for the attainment of health, peace, justice and well-being" (art.1).

La tutela che viene apprestata all'individuo a seguito del riconoscimento del diritto all'incolumità assume un carattere anticipatorio, poiché provvede a che l'ordinamento giuridico intervenga in tutti i casi in cui si presenti anche solo il rischio potenziale di una lesione dei diritti, e soprattutto prima che la stessa giunga a consumazione; a differenza di

Nei primi mesi dell'anno in corso, infine, il Parlamento europeo ha definitivamente approvato il pacchetto Erika III⁸ sulla sicurezza marittima, che prevede – tra l'altro – delle modifiche al testo della direttiva 2002/59/CE inerente l'istituzione di un sistema comunitario di monitoraggio del traffico navale e di informazione.

Anche la giurisprudenza ha svolto un ruolo di grande rilievo nel processo che ha condotto il legislatore ad attribui-

quanto avviene di solito, avendo generalmente la tutela finalità reintegratorie dei danni già subiti. Pertanto, ove si possa evitare la verificazione di gravissimi danni all'ambiente ed alla salute dell'uomo, solo adottando gli opportuni interventi precauzionali, si viene gravati dell'obbligo di assumere tutte le misure necessarie allo scopo.

Per una diffusa trattazione sul diritto all'incolumità si veda ROMANO TASSONE, *Il diritto all'incolumità: contenuto e tecniche di tutela*, in ww2.unime.it/osservatorio/age5/presentazioni/AGE_2008-Tassone.pdf: *“Dalla diffusa percezione della relativa dominabilità degli eventi calamitosi, il cui accadimento non è quindi avvertito come inevitabile, o di cui si ritiene si possano in ogni caso limitare gli effetti lesivi, deriva quindi naturalmente una pretesa a che coloro che possono intervenire pongano effettivamente in essere i comportamenti idonei ad evitare il disastro o comunque ad arginare la portata”*.

⁶ In particolare il pacchetto *Erika I* contiene:

- a) la direttiva n. 105 del 19 dicembre 2001 che ha influito sul regime di riconoscimento delle società di classificazione, intensificando i controlli sulla loro attività;
- b) la direttiva n. 106 del 19 dicembre 2001 che contiene norme volte ad una più efficace sicurezza delle navi, tramite l'obbligatorietà dell'ispezione per alcune categorie di esse considerate a rischio;
- c) il regolamento n. 417 del 2000 mirante alla celere sostituzione delle datate e pericolose petroliere monoscafo con quelle a doppio scafo.

⁷ In particolare il pacchetto *Erika II* contiene:

la direttiva n. 59 del 27 giugno 2002 che ha determinato la creazione di un sistema comunitario di monitoraggio e informazione sul traffico marittimo;
una proposta di regolamento finalizzata alla creazione di un fondo di risarcimento supplementare per l'inquinamento da idrocarburi in acque europee;

re sempre maggiore importanza alla tutela dell'ambiente marino ed alla prevenzione dell'inquinamento.

In tale direzione si è mosso il Tribunale di Parigi che, con sentenza del 16 gennaio 2008, ha condannato la Total, noleggiatrice della nave, per “*imprudenza*”; il RINA (Registro Navale Italiano)⁹ per avere rinnovato il certificato nonostante l'evidente stato di degrado strutturale della nave; nonché l'armatore ed il gestore della petroliera per

il regolamento CE n. 1406 del 27 giugno 2002 che ha istituito l'Agenzia Europea per la Sicurezza Marittima (EMSA), competente a prevenire sinistri o pericoli di varia natura dovuti a circostanze accidentali.

⁸ In particolare il pacchetto *Erika III* (GU L 131 del 28 maggio 2009) comprende:

- a) la direttiva n. 15 del 23 aprile 2009 relativa alle disposizioni ed alle norme comuni per gli organismi che effettuano le ispezioni e le visite di controllo delle navi e per le pertinenti attività delle amministrazioni marittime;
- b) la direttiva n. 16 del 23 aprile 2009 relativa al controllo da parte dello stato di approdo;
- c) la direttiva n. 17 del 23 aprile 2009 recante modifica della direttiva 2002/59/CE relativa all'istituzione di un sistema comunitario di monitoraggio del traffico navale e di informazione;
- d) la direttiva n. 18 del 23 aprile 2009 che stabilisce i principi fondamentali in materia di inchieste sugli incidenti nel settore del trasporto marittimo e che modifica la direttiva 1999/35/CE del Consiglio e la direttiva 2002/59/CE del Parlamento europeo e del Consiglio;
- e) la direttiva n. 20 del 23 aprile 2009 sull'assicurazione degli armatori per i crediti marittimi;
- f) la direttiva n. 21 del 23 aprile 2009 relativa al rispetto degli obblighi dello stato di bandiera;
- g) il regolamento n. 391 del 23 aprile 2009 relativo alle disposizioni ed alle norme comuni per gli organismi che effettuano le ispezioni e le visite di controllo delle navi;
- h) il regolamento n. 392 del 23 aprile 2009 relativo alla responsabilità dei vettori che trasportano passeggeri via mare in caso di incidente.

mancata effettuazione di lavori di riparazione al fine di contenere i costi¹⁰.

Si tratta certamente di una svolta epocale, salutata con favore anche da tutte le associazioni ecologiste, poiché per la prima volta (con pronuncia che sicuramente rappresenterà un importante precedente) è stata riconosciuta la sussistenza di un danno ecologico dovuto alla minaccia arrecata all'ambiente¹¹.

Sempre in relazione al caso Erika¹², da ultimo, si è pronunciata la Corte di Giustizia della Comunità Europea con la recente sentenza del 24 giugno 2008, resa nel procedimento C-188/07.

È utile riassumere brevemente i fatti. La società italiana *Enel* aveva stipulato con la *Total International Ltd.* un contratto di fornitura di olio pesante¹³ destinato ad esse-

⁹ Ente privato delegato all'esercizio di funzioni pubbliche, istituito per rispondere all'esigenza dei soggetti interessati a vario titolo sulla nave di conoscere quali fossero le effettive condizioni della nave.

¹⁰ Detti soggetti dovranno versare in solido 192 milioni di euro a titolo di danni ed interessi, oltre a multe di vario importo.

¹¹ Già da diverso tempo la dottrina dibatte in merito ai criteri da utilizzare per determinare i limiti di risarcibilità del cd. danno ambientale, ossia quello consistente nella lesione del complesso di tutte le risorse naturali dell'ambiente marino, indipendentemente dal fatto che le stesse possano o meno produrre utilità economiche.

Secondo un autorevole orientamento sarebbe risarcibile soltanto in misura pari all'ammontare delle spese necessarie per attivare un piano di risanamento ecologico, che potrà essere considerato ragionevole solo ove sia tempestivo, poiché trascorso un certo periodo di tempo gli equilibri naturali che non siano stati compromessi definitivamente tenderanno a riassetarsi naturalmente.

¹² Per completezza è il caso di ricordare, tra gli altri numerosi incidenti della stessa natura precedenti e successivi, anche quelli delle petroliere Haven, Exxon Valdez e Prestige, che hanno riportato conseguenze altrettanto disastrose.

¹³ Per "olio pesante" si intende un prodotto derivato dalla raffinazione del petrolio greggio, le cui parti più leggere vengono rielaborate per la

re utilizzato nella produzione di energia elettrica; la Total, a sua volta, aveva acquistato tale olio pesante dalla *Total France S.A.* e aveva noleggiato la nave Erika per trasportarlo dal porto di Dunkerque, in Francia, al porto di Milazzo, in Italia. Durante il viaggio, come detto, la petroliera Erika affondava e venivano sversate in mare numerose tonnellate di petrolio e tale fuoriuscita determinava la morte di migliaia di cormorani, nonché una grave contaminazione delle coste.

Con ricorso del 9 giugno 2000 il Comune di Mesquer chiedeva al *Tribunal de Commerce de Saint-Nazair* di condannare in solido le società del gruppo Total¹⁴ al pagamento di euro 69.232,42, cifra corrispondente alle spese sostenute dal ricorrente per far fronte alle necessarie operazioni di pulitura e di bonifica. Conseguentemente al rigetto del ricorso, motivato in base all'assunto che l'olio pesante non potesse essere, nella fattispecie, qualificato come rifiuto in quanto materiale combustibile creato per un uso specifico, il Comune di Mesquer proponeva appello dinnanzi alla *Cour d'Appel de Rennes*. Quest'ultima, con sentenza del 13 febbraio 2002, confermava la decisione di primo grado, argomentando ulteriormente che, nel caso specifico, l'olio pesante sversato, miscelatosi con acqua e sabbia, avesse effettivamente generato rifiuti, ma che non fosse possibile dichiarare la responsabilità delle società del gruppo Total, non potendo queste essere considerate produttrici o detentrici di tali rifiuti, ai sensi della direttiva-quadro sui rifiuti 75/442/CEE¹⁵. Avverso tale sentenza di secondo grado il

produzione con benzina o olio combustibile.

¹⁴ In base al disposto della legge 75-633.

¹⁵ Modificata dalla direttiva del Parlamento e del Consiglio 5 aprile 2006, 2006/12/CE, ma nel caso di specie applicabile non nella versione modificata, bensì in quella vigente all'epoca dei fatti.

Comune di Mesquer proponeva ricorso in Cassazione. La Suprema Corte francese sottoponeva alla Corte di Giustizia tre questioni pregiudiziali, in considerazione delle serie difficoltà interpretative poste dalla citata direttiva.

2. La prima questione pregiudiziale: l'olio pesante può essere qualificato come rifiuto?

Con la proposizione della prima questione pregiudiziale la *Cour de Cassation* francese chiedeva alla Corte di Giustizia se l'olio pesante, derivato da un processo di raffinazione e destinato ad essere venduto come combustibile, potesse essere qualificato come "rifiuto" ai sensi dell'articolo 1, lettera *a*), della direttiva 75/442, analogamente a quanto sostenuto dal Comune di Mesquer.

Occorre preliminarmente rilevare che nella suddetta direttiva per "rifiuto" si intende "*qualsiasi sostanza od oggetto che rientri nelle categorie riportate nell'allegato 1 e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi*". Si ricorda, inoltre, che nella categoria Q4 dell'allegato 1 a cui si riferisce la norma vengono ricomprese le "*sostanze accidentalmente riversate, perdute o aventi subito qualunque altro incidente, compresi tutti i materiali, le attrezzature, etc. contaminate in seguito all'incidente in questione*".

In merito a tale questione il Comune di Mesquer aveva sostenuto che l'olio pesante dovesse essere qualificato come rifiuto. L'opposta tesi era stata sostenuta dalla società Total, dagli Stati membri che avevano proposto osservazioni e dalla Commissione.

È certamente utile, al fine di comprendere opportunamente l'iter argomentativo che ha portato la Corte ad assu-

mere le posizioni che si esamineranno, valutare inoltre le conclusioni formulate dall'Avvocato Generale¹⁶.

In merito alla prima questione, questi sosteneva che l'olio pesante non dovesse essere considerato come un "rifiuto", bensì come un "prodotto", in quanto inevitabilmente derivato dal processo di raffinazione dell'olio greggio. Tale affermazione, peraltro, sarebbe stata corroborata dal contenuto del "*documento di riferimento sulle migliori tecniche disponibili nelle raffinerie di oli minerali e di gas*", elaborato dalla Commissione in collaborazione con esperti degli Stati membri, che non lo qualifica come tipico rifiuto da raffineria. Inoltre, nel caso di specie, l'olio era finalizzato ad un utilizzo ulteriore, pertanto doveva essere qualificato come un prodotto voluto¹⁷.

La Corte di Lussemburgo, richiamando una cospicua produzione giurisprudenziale precedente¹⁸, ha ritenuto che la nozione di rifiuto deve essere interpretata in maniera estensiva e che per l'attribuzione o meno di tale qualifica occorre guardare anche al grado di probabilità di riutilizzo di detta sostanza, indipendentemente da operazioni di trasformazione preliminare. Se dal riutilizzo il detentore può conseguire un vantaggio economico, la probabilità di reimpiego è molto elevata e tale sostanza non può essere consi-

¹⁶ Juliane Kokott, presentate il 13 marzo 2008

¹⁷ Potendosi considerare come residuo di produzione soltanto ove in base a circostanze particolari lo si dovesse considerare come un onere di cui il detentore abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi.

¹⁸ Sentenza 18 dicembre 1997, causa C-129/96, *Inter – Environnement Wallonie*, racc. pag. I-7411 punto 26; Sentenza 15 giugno 2000, cause riunite C-418/97 e C-419/97, *ARCO – Chemie Nederland e a.*, racc. pag. I-4475 punto 37; Sentenza *Palin Granit*, punto 34; Ordinanza 15 gennaio 2004, causa C-235/02, *Saetti e Freudiani*, racc. pag. I-1005, punto 35; Sentenza 11 novembre 2004, causa C-457/02, *Nisell*, racc. pag. I-10853, punto 33.

derata come un ingombro di cui disfarsi, ma come un vero e proprio prodotto.

Nel caso di specie l'olio pesante, frutto del processo di raffinazione del petrolio, costituisce sostanza commercialmente sfruttabile, tant'è che è stata oggetto di una operazione commerciale.

La prima questione è stata quindi risolta dalla Corte, conformemente a quanto sostenuto dall'Avvocato Generale, nel senso che l'olio pesante venduto come combustibile non può essere qualificato come "rifiuto" ai sensi della direttiva 75/442 ove venga sfruttato come combustibile o commercializzato a condizioni economiche vantaggiose, senza preliminari operazioni di trasformazione.

3. La seconda questione pregiudiziale: lo sversamento accidentale di olio pesante vale a qualificarlo come rifiuto?

La proposizione, da parte del giudice del rinvio, della seconda questione era, invece, finalizzata a determinare se un carico di olio pesante, trasportato per mare da una petroliera ed accidentalmente fuoriuscito dalla stessa, potesse essere considerato, da solo o miscelato ad acqua e sedimenti, un "rifiuto" rientrante nella categoria Q4 dell'allegato 1 della direttiva 75/442.

La tesi positiva veniva, ovviamente, sostenuta dal Comune di Mesquer, al quale si affiancavano anche i governi francese ed italiano, nonché la stessa Commissione.

Al contrario, le società Total sostenevano che la sostanza derivante dalla miscelazione di idrocarburi, acqua e sedimenti del litorale, potesse essere qualificata come rifiuto solo in costanza di un obbligo di smaltimento o recupero

degli idrocarburi sversati in mare indissolubilmente legatisi ad acqua e sedimenti.

Per la risoluzione della seconda questione, l'Avvocato Generale sottolineava preliminarmente l'irrilevanza delle previsioni della Convenzione C.L.C. per stabilire se gli idrocarburi sversati in occasione di incidenti in mare potessero essere qualificati come rifiuti. Al contrario, l'Avvocato Generale riteneva che, per fornire una risposta alla seconda questione pregiudiziale proposta, fosse necessario esaminare la sostanza sversata congiuntamente alla sostanza inquinata, al fine di verificare se ci si fosse disfatti della sostanza o se si volesse o avesse l'obbligo di disfarsene. A tal proposito faceva riferimento alla sentenza *Van de Walle*¹⁹ con la quale la Corte rilevava che “*un prodotto non voluto in quanto tale ai fini di un utilizzo ulteriore e che il detentore non possa riutilizzare a condizioni economicamente vantaggiose senza prima sottoporre a trasformazione deve considerarsi come un onere del quale il detentore si disfa*”.

Al termine di un articolato ragionamento, condotto partendo dalla nozione di rifiuto, l'Avvocato Generale sosteneva che lo sversamento in occasione di un incidente non costituisca di per sé chiaro indizio né della volontà, né tantomeno dell'obbligo di disfarsi della materia e, conseguentemente, riteneva che si dovesse valutare in concreto se, nel caso di specie, il detentore si fosse disfatto dell'olio pesante tramite lo sversamento.

In conclusione, l'Avvocato Generale, citando il disposto dell'art. 2, n. 1, lett. b), n. IV, della direttiva-quadro sui rifiuti, ai sensi del quale sono escluse dall'ambito di applicazione della stessa, tra le altre, le acque di scarico, ad esclu-

¹⁹ Sentenza 7 settembre 2004, causa C-1/03, *Van de Walle e a.*

sione dei rifiuti allo stato liquido, sosteneva che i residui di oli non potessero farsi rientrare nella prima categoria, bensì nella seconda, rilevando quindi, la necessità di considerare come un rifiuto l'olio pesante sversato accidentalmente in mare ed in tal modo miscelatosi con acqua e sedimenti.

La Corte, in merito alla seconda questione pregiudiziale, ha rilevato che l'enumerazione, nel citato allegato 1, di sostanze "accidentalmente riversate" costituisce solo un indizio dell'inclusione dell'olio pesante in parola nell'ambito di applicazione della nozione di rifiuto, non potendo ciò automaticamente comportare l'attribuzione di tale qualifica. Deve, invece, essere *in primis* verificato – secondo i giudici comunitari – se il detto sversamento accidentale in mare sia atto con il quale il detentore abbia voluto "disfarsi" delle sostanze ai sensi dell'articolo 1, lettera a), della direttiva 75/442.

La Corte, anche qui conformandosi alle conclusioni elaborate dall'Avvocato Generale, ha concluso il ragionamento dichiarando che gli idrocarburi sversati a seguito del naufragio di una nave, miscelati ad acqua e sedimenti e giunti alla deriva, raggiungendo le coste di uno Stato membro, debbano essere qualificati come "rifiuti" nei limiti in cui non li si possa più sfruttare o commercializzare senza la realizzazione di preliminari operazioni di trasformazione.

4. La terza questione pregiudiziale: chi deve sostenere i costi per lo smaltimento dei rifiuti?

La terza questione era volta a comprendere se, a seguito del naufragio di una petroliera, il produttore delle sostanze sversate in mare e/o colui che le abbia vendute ed abbia

noleggiato la nave atta al trasporto di dette sostanze, fossero tenuti a farsi carico dei costi necessari per lo smaltimento dei rifiuti generati dallo sversamento, anche nel caso in cui il trasporto fosse stato eseguito da terzi, nel caso di specie da un vettore marittimo. Si trattava, in altri termini, di interpretare l'art. 15 della direttiva in esame, il quale testualmente prevede che *“Conformemente al principio chi inquina paga, il costo dello smaltimento dei rifiuti deve essere sostenuto: a) dal detentore che consegna i rifiuti ad un raccoglitore o ad una impresa di cui all'articolo 9; e/o b) dai precedenti detentori o dal produttore del prodotto causa dei rifiuti”*.

Le società Total si erano limitate a sostenere che nel caso di specie (sostanza trasportata da terzi) si dovesse escludere l'applicazione del disposto dell'articolo 15 della direttiva in esame poiché *“al momento dell'incidente che ha determinato la trasformazione della sostanza di cui trattasi in rifiuto, la stessa veniva trasportata da terzi”*. Inoltre, da parte delle medesime società si rilevava come il citato articolo 15 non potesse essere applicato nemmeno al produttore dell'olio pesante per il solo fatto che questi avesse prodotto la sostanza generatrice di rifiuti.

Il Comune di Mesquer aveva invece rilevato che dal combinato disposto delle lettere *b)* e *c)* dell'articolo 1²⁰ e dall'articolo 15²¹ della direttiva in esame il produttore e il

²⁰ Secondo cui *“produttore è la persona la cui attività ha prodotto rifiuti e/o la persona che ha effettuato operazioni di pretrattamento, di miscuglio o altre operazioni che hanno mutato la natura o la composizione di detti rifiuti”* e *“detentore è il produttore di rifiuti o la persona fisica o giuridica che li detiene”*.

²¹ Secondo cui *“conformemente al principio “chi inquina paga” il costo dello smaltimento dei rifiuti deve essere sostenuto:*

a) dal detentore che consegna i rifiuti ad un raccoglitore o ad un'impresa di cui all'articolo 9; e/o

venditore dell'olio ed il noleggiatore della nave per il trasporto dovessero essere qualificati come "produttori" e "detentori" dei "rifiuti" conseguenti allo sversamento in mare della sostanza²².

L'Avvocato Generale, infine, in merito alla terza questione, rilevava che sebbene il contenuto della direttiva-quadro sui rifiuti fosse conciliabile con le previsioni della Convenzione C.L.C. e della Convenzione Fondo, tuttavia vi era una diffusa tendenza a prediligere l'applicazione della disciplina delle citate convenzioni, ratificate da quasi tutti gli Stati membri. Ciò anche sulla scorta della redazione, da parte della Comunità, di numerosi atti²³ non vincolanti in cui si ribadisce che i danni dovuti ad inquinamento da idrocarburi devono essere disciplinati dalle convenzioni. Alla luce di tali considerazioni, il principio "chi inquina paga" risulta essere compatibile con l'eventualità che la responsabilità per inquinamento da idrocarburi venga ascritta al proprietario della nave o al Fondo, e che tale responsabilità venga limitata nel suo ammontare, poiché un'interpretazione del diritto comunitario in deroga alle convenzioni farebbe insorgere un conflitto tra il diritto comunitario e

b) dai precedenti detentori o dal produttore del prodotto causa dei rifiuti".

²² Tale posizione è stata in parte condivisa dai governi francese e italiano e dalla Commissione, secondo i quali detta qualificazione è ammissibile in capo ai citati soggetti ove il naufragio della nave sia stato imputabile a comportamenti idonei a far sorgere responsabilità in capo agli stessi.

²³ Primo programma di azione in materia ambientale (GU 1973 C112), proposta della Commissione di direttiva del Consiglio relativa alla responsabilità civile per i danni causati dai rifiuti (GU 1989 C251), comunicazione della Commissione al Parlamento europeo ed al Consiglio in materia di sicurezza marittima del trasporto di idrocarburi (COM 2000 142 fin.), risposta della Commissione a due interrogazioni parlamentari (GU 2001 C53 E pag. 30 e GU 2004 C51 E pag. 137).

quello internazionale, in tal modo venendo meno al principio della lealtà comunitaria.

In conclusione del riportato ragionamento, l'Avvocato Generale, sdoppiando la posizione delle due società Total, sosteneva che fosse possibile configurare la responsabilità finanziaria in esame in capo alla Total France in quanto produttrice dell'olio pesante e degli eventuali residui di olio, nonché in capo alla Total International Ltd. solo ove produttrice dei residui di olio.

La Corte, a sua volta, nella risoluzione della terza questione proposta, si è soffermata in particolare su due profili.

In primo luogo, ha avuto modo di analizzare specificamente la nozione di "detentore", rilevando che tale debba intendersi, in caso di idrocarburi accidentalmente sversati in mare, anche il proprietario della nave che li trasporta, in quanto soggetto possessore di dette sostanze immediatamente prima della loro trasformazione in rifiuti.

In secondo luogo, ha proceduto all'individuazione dei soggetti che devono sopportare il costo dello smaltimento dei rifiuti.

Al riguardo i giudici hanno preliminarmente rilevato come colui che abbia venduto la merce e, al fine di consegnarla al destinatario finale, abbia noleggiato la nave, successivamente naufragata, possa essere qualificato come "detentore precedente" dei rifiuti sversati in mare e, pertanto, possa anch'egli essere tenuto a sopportare i costi di smaltimento dei rifiuti, qualora abbia contribuito alla produzione degli stessi ed al rischio di inquinamento²⁴. Tale

²⁴ Per quanto concerne l'inquinamento marittimo ed i conseguenti danni v. BERLINGIERI, *Il sistema internazionale di risarcimento dei danni causati da inquinamento da idrocarburi*, in *Dir. mar.*, 1992, 3; CARBONE, *Diritto internazionale e protezione dell'ambiente marino dal-*

valutazione può, tuttavia, essere svolta solo dal giudice nazionale che dovrà in particolare verificare se il soggetto si sia astenuto dall'adottare accorgimenti finalizzati alla prevenzione dell'evento inquinante. Uno di tali accorgimenti consiste nella scelta di una nave idonea, scelta che, nel caso di specie, è ricaduta su una "carretta dei mari", la Erika, vecchia e palesemente non sottoposta alla necessaria manutenzione.

Successivamente si è rilevato come, ex art. 249 CE²⁵, gli Stati membri destinatari di una direttiva, seppur titolari della scelta relativa a forma e mezzi, sono vincolati in me-

l'inquinamento: sviluppi e prospettive, in *Dir. mar.*, 2001, 956; COMENALE PINTO, *Inquinamento del mare fra disciplina nazionale, convenzioni internazionali e diritto comunitario*, in *Dir. Trasp.*, 1995, 493.

²⁵ In base all'articolo 249 (189) del trattato CE, la Comunità adotta i seguenti atti: regolamento, direttiva, decisione, raccomandazione e pareri. Si tratta qui di istituti giuridici autonomi di diritto comunitario senza riferimento a istituti giuridici nazionali. Gli organi competenti possono emettere tali atti con efficacia giuridica solo se una disposizione del trattato attribuisce loro un potere in tal senso (principio dell'autorizzazione individuale limitata). I singoli atti giuridici (ad eccezione delle raccomandazioni e dei pareri che non hanno carattere vincolante) devono potersi basare su disposizioni concrete del trattato (compresi i cosiddetti poteri impliciti). Se il trattato non prevede i poteri all'uopo richiesti, si può, se del caso, ricorrere alla norma delle competenze sussidiarie di cui all'articolo 308 (235) del trattato CE. L'elenco degli atti giuridici riportato all'articolo 249 (189) del trattato CE non è esaustivo, in quanto esiste tutta una varietà di atti, come ad esempio le decisioni, le risoluzioni, le constatazioni, gli atti che concernono l'organizzazione e il funzionamento delle istituzioni, la cui qualificazione, struttura ed efficacia giuridica derivano dalle singole disposizioni del trattato o da norme adottate in applicazione di quest'ultimo. Inoltre, il carattere giuridico di una misura adottata da un organo comunitario non dipende dalla sua qualifica formale, bensì dal suo oggetto e dal suo contenuto materiale. Nell'imminenza dell'adozione di atti giuridici acquistano importanza anche libri bianchi e libri verdi e programmi d'azione. Grazie a questi ultimi gli organi comunitari raggiungono un'intesa per lo più su obiettivi di lunga durata.

rito al risultato da perseguire; nella fattispecie, pertanto, detti Stati, in applicazione della direttiva 75/442, dovevano adottare tutti i provvedimenti necessari affinché si potessero imputare i costi dell'inquinamento derivante dall'incidente ai detentori precedenti o al produttore della sostanza che ha generato rifiuti.

La disposizione contenuta nell'articolo 15 della direttiva in esame non impedisce – ha sottolineato la Corte – che gli Stati membri, nel rispetto di eventuali impegni internazionali assunti al riguardo, come ad esempio la Convenzione di Bruxelles del 1969 sulla responsabilità per inquinamento marino da idrocarburi²⁶ e il Fondo Internazionale di In-

²⁶ Tale Convenzione si applica ove si sia verificato un “*danno da spandimento in mare di idrocarburi fuoriusciti da una nave o da un galleggiante in cui tali idrocarburi fossero trasportati alla rinfusa*”, purché provenienti da navi, che non siano da guerra e di Stato usate per servizi non commerciali. Viene comunemente denominata C.L.C. (Civil Liability Convention). Le misure consentite agli Stati dovranno ispirarsi a criteri di proporzionalità e ragionevolezza (accertati sulla base di criteri oggettivi ed alla luce delle specifiche circostanze del caso concreto) relativamente alla portata e probabilità dei danni che si vogliono evitare, nonché dell'efficacia degli interventi che si intende realizzare.

All'art. III.1 è prevista la responsabilità oggettiva del proprietario della nave per il danno causato dalla fuoriuscita di idrocarburi, in modo da canalizzare su costui la responsabilità dei vari soggetti che possono aver contribuito con la propria attività a causare il danno. Si ricorda come tale canalizzazione della responsabilità sia stata ulteriormente acuita dal Protocollo del 1992, in forza del quale è stata esclusa la possibilità di esperire azioni nei confronti dei “*servants or agents*”, di pilota, conduttore, noleggiatore, manager o prestatore di soccorso. La tecnica utilizzata nell'ambito della C.L.C. consente di individuare con grande facilità il soggetto unico responsabile per tutti i danni eventualmente causati, agevolando fortemente il danneggiato sia sul piano processuale che probatorio. Tale impostazione viene giustificata tramite il ricorso al principio della creazione del rischio, che prescinde totalmente dall'accertamento della colpa e si fonda solo sullo svolgimento di un'attività presuntivamente pericolosa, della quale il proprietario è in grado di controllare le condizioni e di ridurre i margini di pericolosità.

dennizzo per i danni causati dall'inquinamento da idrocarburi²⁷, possano prevedere che proprietario della nave e noleggiatore non rispondano dei danni causati dallo sversamento in mare di sostanze inquinanti, fino a concorrenza di importi limitati in relazione alla stazza della nave, ovvero a contingenze determinate da loro comportamento negligente²⁸.

È d'uopo, tuttavia, ricordare che la Comunità, secondo la Corte, non può essere considerata direttamente o indirettamente vincolata da dette convenzioni, mentre ogni Stato membro è obbligato a rendere il proprio diritto nazionale conforme al contenuto delle direttive.

²⁷ Tale Fondo, detto FIPOL (*Convenzione internazionale del 18 dicembre 1971 e protocollo aggiuntivo del 27 novembre 1992*), è stato istituito al fine di fornire stanziamenti per finanziare misure palliative rapide allo scopo di ridurre i danni costieri e risarcire le vittime dell'inquinamento. Tuttavia il FIPOL è sotto-finanziato e ciò impedisce il risarcimento dei danni non rendendolo sufficiente a coprire gli indennizzi.

La C.L.C. e la FIPOL vengono definite spesso quali *sister conventions*, poiché cambiamenti apportati ad una di esse si ripercuotono anche sulla disciplina dell'altra. Notevole è stata la portata innovativa di tali convenzioni, che hanno dato la precedenza all'aspetto oggettivo della responsabilità, privando parzialmente di rilevanza le indagini che generalmente si svolgevano al fine di verificare che si fosse tenuto un comportamento improntato ai canoni di diligenza, prudenza e perizia.

²⁸ Alla stessa maniera, è anche possibile che un fondo di risarcimento come il FIPOL, pur prevedendo un tetto massimo per ogni sinistro, possa assumere su di sé i costi necessari a porre rimedio alle conseguenze di un incidente inquinante di tale portata.

Per una esaustiva trattazione delle Convenzioni C.L.C. e Fund si vedano: COMENALE PINTO, *La responsabilità per inquinamento da idrocarburi nel sistema della C.L.C. 1969*, Padova, 1993; ZUNARELLI, *Le prospettive di sviluppo del sistema internazionale di responsabilità e compensazione per i danni da inquinamento derivanti dal trasporto marittimo di idrocarburi basato sulle Convenzioni C.L.C. 1969 e Fund 1971*, in *La tutela del mare – Contributi per una discussione*, Milano, 1992, 47.

Alla luce di questi rilievi la Corte conclude sostenendo che, ove i costi derivanti dal necessario smaltimento dei rifiuti prodotti dallo sversamento in mare di sostanze inquinanti non siano state sopportate dal FIPOL²⁹, o superino il limite massimo di risarcimento previsto per quel tipo di sinistri, ogni Stato membro, il cui diritto interno non consenta che detti costi siano sostenuti dal proprietario della nave e/o dal noleggiatore (sebbene questi possano essere qualificati come detentori ai sensi della direttiva 75/442), dovrà ammettere che gli stessi siano sopportati dal produttore della sostanza generatrice dei rifiuti. Ciò nel rispetto dell'articolo 15 della direttiva in esame, alla luce del quale, in virtù del principio "chi inquina paga"³⁰, il produttore do-

²⁹ Ai sensi dell'art. 2 della Convenzione relativa al fondo per il risarcimento dei danni dovuti ad inquinamento da idrocarburi può risarcire nel caso in cui la protezione accordata dalla Convenzione C.L.C. sia inadeguata. Al momento del verificarsi dell'incidente la soglia massima di responsabilità ammontava a 135 milioni di unità di conto, mentre per l'Europa era di un importo pari a circa 185 milioni di euro.

Considerato che i limiti risarcitori possono, pertanto, risultare insufficienti in occasione di incidenti gravi, risulta molto importante nell'ambito della disciplina uniforme della C.L.C. individuare la definizione di "danno risarcibile". In merito si rileva che l'art. 1 n. 6 della Convenzione di Bruxelles precisa che "per danno da inquinamento deve intendersi qualsiasi perdita o danno all'esterno della nave che trasporta idrocarburi, causati da inquinamento (...) ed include il costo delle misure preventive ed ogni ulteriore perdita o danno prodotto da dette misure preventive".

³⁰ In base a tale principio "coloro che causano danni ambientali devono sopportarne le conseguenze in termini di costi, e nel diritto internazionale viene garantito alle vittime di incidenti ambientali il diritto ad essere risarcite attraverso organi giurisdizionali o amministrativi dello Stato sul cui territorio si trova la fonte di inquinamento, e ciò indipendentemente dalla loro cittadinanza; scopo ultimo di tale principio è quello di tutelare interessi individuali in quanto tali": così FARACI, *La sicurezza marittima e le problematiche ambientali connesse con l'esercizio della nave, con particolare riguardo alla recente evoluzione della normativa comunitaria*, in *La sicurezza nella navigazione. Profili*

vrà farsi carico dei costi solo ove abbia contribuito, con la propria attività, al rischio che si verificasse l'inquinamento in seguito al naufragio della nave.

5. Considerazioni finali.

Da un'attenta analisi del disposto della direttiva 75/442, ma anche sulla base di considerazioni logiche, si ritiene di dover condividere le conclusioni cui è pervenuta la Corte di Giustizia con riferimento alla prima questione pregiudiziale. È infatti impossibile qualificare come rifiuto l'olio pesante che venga utilizzato come combustibile o reso oggetto di vantaggiose operazioni commerciali. Un rifiuto è per definizione un bene del quale ci si disfa, non costituendo più oggetto di interesse o, appunto, di sfruttamento economico.

Analoghe considerazioni si possono svolgere in merito alla posizione assunta dalla Corte sulla seconda questione pregiudiziale. Sebbene l'olio pesante non sia in sé un rifiuto, lo diventa nel momento in cui, durante il trasporto su una nave, si riversi in mare, miscelandosi ad acqua e sedimenti. In tal caso, infatti, diventano impossibili l'utilizzo e lo sfruttamento economico del prodotto, se non a costo di onerose operazioni di recupero e bonifica.

Anche per quel che concerne, infine, le determinazioni della Corte in merito alla questione inerente l'individuazione dei soggetti tenuti alla riparazione economica dei danni subiti a causa dello sversamento degli idrocarburi, non si può che condividere l'ampliamento della sfera di imputazione della responsabilità, tale da comportare l'addebito

di diritto interno, comunitario ed internazionale, a cura di Mancuso e Romana, Palermo, 2006, 45. Sull'argomento si veda anche PALOMBINO, *Il significato del "principio chi inquina paga" nel diritto internazionale*, in *Riv. giur. amb.*, Milano, 2003, 871.

della stessa a tutti coloro che, nella fase della produzione, o in quella della vendita e durante il trasporto, hanno contribuito, con la propria attività, al rischio che si verificasse l'inquinamento.

Viene in tal modo superato il criterio della canalizzazione della responsabilità in capo al proprietario della nave, previsto dalla normativa internazionale contenuta nella CLC 69 (e successive modifiche).

La ratio di tale criterio consiste nell'apprestare una tutela quanto più possibile celere, certa ed efficace nei confronti dei soggetti danneggiati da eventi catastrofici, come quello occorso alla petroliera Erika. Non v'è dubbio, infatti, che l'addossamento sul proprietario della nave del costo dei danni cagionati da una nave che trasporta idrocarburi costituisca un notevole incentivo affinché questi adotti tutte le misure preventive necessarie a minimizzare le probabilità che si verifichi un incidente, o quantomeno a contenere la gravità dell'impatto ambientale.

La Corte di Giustizia, tuttavia, non ha ritenuto sufficiente tale forma di tutela. La catastrofe causata dall'affondamento dell'Erika ha messo in luce come sempre più frequentemente i soggetti lesi si imbattano in armatori e compagnie petrolifere senza scrupoli che, allo scopo di ridurre i costi, contravvengono alle norme di sicurezza e di protezione sociale e non offrono garanzie economiche sufficienti ad adempiere all'obbligo risarcitorio su di esse gravante.

Alla luce di queste considerazioni i giudici hanno previsto l'imputazione di responsabilità anche in capo al venditore/noleggiatore della nave che abbia tenuto un comportamento negligente ed imprudente, utilizzando una vecchia petroliera che aveva più volte cambiato nome e che non era stata sottoposta ad adeguati controlli tecnici. L'amplia-

mento della sfera dei soggetti responsabili trova fondamento nel contributo alla verifica del danno a causa della mancata adozione di idonee misure preventive.

Dalla creazione di quella che potrebbe essere definita come una “filiera” di responsabilità, nelle intenzioni della Corte, dovrebbe conseguire una maggiore attenzione da parte dei noleggiatori nel verificare le condizioni di manutenzione del naviglio al momento della conclusione del contratto, nonché un maggiore interesse da parte dei proprietari stessi alla corretta tenuta in condizioni ottimali delle navi, pena l'impossibilità di reperire soggetti disposti a noleggiarle.

Atteso che la sicurezza della navigazione³¹ costituisce senza dubbio una delle prioritarie finalità che devono essere perseguite a livello internazionale, e che la tutela dell'ambiente marino dall'inquinamento e la prevenzione altro non sono che aspetti della sicurezza³² stessa, è auspica-

³¹ TURCO BULGHERINI, *Sicurezza della navigazione*, in *Enc. dir.*, XLII, Milano, 1990, 461.

³² Occorre ricordare che a livello internazionale, già la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, aperta alla firma a Montego Bay il 10 dicembre 1982, prevede all'art. 192 un obbligo di tutela e conservazione dell'ambiente, ed in particolare degli spazi marini. La tutela viene rafforzata dal successivo art. 194, che sancisce l'ulteriore obbligo per gli Stati di adottare tutte le misure atte ad assicurare che le attività svolte nel proprio ambito di sovranità non provochino danni da inquinamento agli altri Stati. A tale scopo gli Stati devono, ai sensi dell'art. 211, concorrere tramite le apposite organizzazioni internazionali a formulare regole uniformi finalizzate alla prevenzione, riduzione e controllo dell'inquinamento marino causato dalle navi.

In materia possono, inoltre, ricordarsi la Convenzione MARPOL firmata a Londra il 2 Novembre 1973, e la Convenzione internazionale sulla sicurezza della vita umana in mare (SOLAS 74) con protocolli del 1978 e 1988. Il quadro è stato poi completato grazie alla Convenzione di Londra del 3 Maggio 1996 (Convenzione HNS) che disciplina la responsabilità per danni causati da sostanze tossiche e nocive, perseguendo un

bile che tutti gli interventi legislativi svolti in questo ambito, nonché l'evoluzione giurisprudenziale in materia - come quella oggetto della presente analisi - comportino un rafforzamento del livello di sicurezza della navigazione tale da prevenire incidenti e quantomeno da ridurre al minimo le conseguenze dannose. Con la realizzazione del mercato unico europeo il fenomeno delle concentrazioni tra le imprese è aumentato ed ha assunto un'importanza sempre maggiore. L'abbattimento degli ostacoli alla libera circolazione dei beni, delle persone, dei servizi e dei capitali, ha portato ad un'intensificazione tale della concorrenza che ha esposto le imprese di ciascun Stato membro alla concorrenza di quelle degli altri mettendo a rischio, in molti casi, l'assetto concorrenziale del mercato.

Si possono distinguere due diverse forme di crescita dell'impresa: una interna ed una esterna. La crescita interna si ha quando l'incremento delle dimensioni e della struttura dell'impresa è il frutto dell'investimento di risorse "interne", ossia di capitali che appartengono alla società.

A tale tipo di crescita si contrappone la crescita esterna che consiste nella possibilità per l'impresa di attingere alle economie di terzi. In questo caso l'incremento delle dimensioni dell'impresa, non deriva da una politica interna.

ampliamento della disciplina dettata dalla CLC, e dalla Convenzione di Londra del 23 Marzo 2001 (Bunker Convention).