

Sistemi integrati di gestione degli imballaggi di bevande: limiti posti dal diritto comunitario (parte seconda *)

✓ Maria Grazia Boccia

Prevenzione degli ostacoli tecnici agli scambi

La Direttiva n. 94/62/Ce prescrive, all'art. 16, che gli Stati membri notifichino alla Commissione, prima della loro adozione, i progetti di misure che essi prevedono di adottare nell'ambito del sistema di gestione introdotto dalla stessa. Se la misura progettata riguarda anche una questione di ordine tecnico ai sensi della Direttiva n. 98/34/Ce (1), lo Stato membro interessato può precisare che la notifica effettuata ai sensi della Direttiva n. 94/62/Ce vale anche ai sensi della Direttiva n. 98/34/Ce.

Pertanto, le misure che non costituiscono regole tecniche in base alla Direttiva n. 98/34/Ce, ma che rientrano nell'ambito di applicazione della Direttiva n. 94/62/Ce, devono essere notificate alla Commissione unicamente a norma di quest'ultima; le misure che contengono regolamentazioni tecniche devono essere notificate in forza di entrambe le direttive (2).

Si rammenta che la **procedura di informazione nel settore delle norme e regole tecniche**, introdotta nel 1983, costituisce uno degli strumenti chiave della strategia comunitaria in materia di armonizzazione tecnica: essa consente non solo di eliminare alla fonte gli ostacoli che possono derivare da standard nazionali divergenti mediante un meccanismo di trasparenza, collaborazione e controllo reciproco tra i diversi Stati membri, ma agisce, altresì, quale stimolo all'attività di normalizzazione a livello europeo, orientandone i lavori verso quei settori che più necessitano di un intervento armonizzato (3).

A questo fine, la direttiva introduce due distinte procedure:

- una procedura di informazione nel campo delle norme tecniche, al fine di garantire un più stretto coordinamento tra gli organismi nazionali di normalizzazione;
- una procedura di informazione nel settore delle regole tecniche, in base alla quale gli Stati membri devono comunicare alla Commissione ogni progetto di regola tecnica ed osservare, prima di adottarlo, un periodo di

standstill (4). L'esecutivo potrà, in tal modo, esaminare il progetto ed accertare se esso sia atto a creare ostacoli ingiustificati agli scambi, consentendo al legi-

Note:

✓ Studio ECO-COMM - Consulenza in Diritto ambientale e comunitario

* La prima parte di questo articolo è stata pubblicata in questa *Rivista*, 2011, 10, pag. 846 e segg.

(1) Si veda:

- Direttiva n. 98/34/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 giugno 1998, che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regole tecniche, pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* L 204 del 21 luglio 1998, pag. 37.

(2) Per garantire lo svolgimento corretto di questa procedura, i servizi della Commissione hanno istituito un sistema di «sportello unico», destinato a ricevere l'insieme dei progetti sopraindicati.

(3) La strategia messa a punto a livello comunitario, a partire dai primi anni '80, al fine di realizzare una completa liberalizzazione degli scambi all'interno del mercato unico, si compone dei seguenti elementi:

- 1) uno strumento di carattere preventivo, introdotto nel 1983 dalla Direttiva n. 83/189/Cee, modificata dalla Direttiva n. 98/34/Ce, che instaura una procedura di informazione e di notifica nel settore delle norme e delle regole tecniche nazionali;
- 2) lo strumento legislativo rappresentato dal "nuovo approccio" in materia di armonizzazione e normalizzazione tecnica;
- 3) lo strumento repressivo rappresentato dalle norme del Trattato relative alla libera circolazione delle merci;
- 4) l'applicazione, nei settori non ancora regolamentati a livello comunitario, del principio del reciproco riconoscimento, il quale postula che ogni prodotto legalmente fabbricato e posto in vendita in uno Stato membro deve essere ammesso sul mercato di un altro Stato membro anche se fabbricato secondo prescrizioni tecniche diverse, nella misura in cui il prodotto risponde, in modo opportuno e soddisfacente, all'obiettivo legittimo perseguito dalla normativa del Paese di importazione (in materia di sicurezza, tutela del consumatore, protezione dell'ambiente, ecc.).

(4) Poiché gli artt. 8 e 9 della direttiva sono direttamente applicabili - in quanto, imponendo agli Stati membri l'obbligo preciso di notificare i progetti prima di adottarli, i detti articoli sono, dal punto di vista sostanziale, incondizionati e sufficientemente precisi - l'inadempimento dell'obbligo di notifica comporta l'inapplicabilità delle regole tecniche nei confronti di parti terze. Il giudice nazionale è, dunque, tenuto a disapplicare le regolamentazioni tecniche nazionali che non sono state notificate conformemente alla direttiva. Cfr. Sentenza della Corte del 30 aprile 1996, in causa C-194/94, domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Tribunal de commerce de Liège (Belgio), *CIA Security International SA*

il legislatore comunitario di adottare, qualora lo ritenga opportuno, una normativa armonizzata nel settore in questione.

Poiché in base alla Comunicazione all'esame, le regolamentazioni nazionali relative alla gestione dei rifiuti di imballaggio devono essere comunicate conformemente alla procedura delineata dalla Direttiva n. 98/34/Ce, in quanto le stesse contengono, in genere, disposizioni che rientrano nella categoria di **altri requisiti**, appare, anche in questo caso, necessario approfondire preliminarmente alcune nozioni introdotte dalla direttiva.

La nozione di **regola tecnica** ingloba due distinte tipologie:

- 1) una specificazione tecnica o altro requisito, comprese le relative disposizioni amministrative, la cui osservanza sia obbligatoria *de jure* o *de facto*, e che eserciti una certa influenza sulla commercializzazione o utilizzazione dei prodotti soggetti al campo di applicazione della direttiva (industriali ed agricoli) in uno Stato membro o in una parte rilevante di esso (5).
- 2) le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative nazionali aventi lo scopo di vietare la fabbricazione, l'importazione, la commercializzazione e l'utilizzazione di un prodotto (6).

Per circoscrivere l'ambito di applicazione delle regole tecniche necessitiamo di due ulteriori definizioni: quelle di **specificazione tecnica** e di **altro requisito**

- **specificazione tecnica:** una specificazione che figura in un documento che definisce le caratteristiche richieste di un prodotto, quali i livelli di qualità o di proprietà di utilizzazione, la sicurezza, le dimensioni, comprese le prescrizioni applicabili al prodotto per quanto riguarda la denominazione di vendita, la terminologia, i simboli, le prove ed i metodi di prova, l'imballaggio, la marcatura e l'etichettatura, nonché le procedure di valutazione della conformità (7);
- **altro requisito:** un requisito diverso da una specificazione tecnica, prescritto per un prodotto per motivi di tutela, in particolare, dei consumatori o dell'ambiente, e concernente il suo ciclo di vita dopo la commercializzazione, quali le sue condizioni di utilizzazione, di riciclaggio, di reimpiego o di eliminazione qualora tali condizioni possano influenzare in modo significativo la composizione o la natura del prodotto o la sua commercializzazione.

Indicazioni obbligatorie relative al prodotto, quali l'etichettatura o le istruzioni per l'uso, costituiscono, dunque, "specificazioni tecniche", rientrando le stesse tra le «prescrizioni applicabili ad un prodotto per quanto ri-

guarda la terminologia, i simboli (...), l'imballaggio, la marchiatura e l'etichettatura» (8).

Nella sentenza del 6 giugno 2002, in causa C-159/00, la Corte ha affrontato la questione se, una disposizione nazionale in forza della quale i produttori che scelgano di non provvedere direttamente allo smaltimento dei rifiuti di imballaggio, devono identificare l'imballaggio che commercializzano, possa essere qualificata **specificazione tecnica**, ai sensi della direttiva (9).

La legislazione nazionale in esame è costituita da un decreto francese del 1992, che stabilisce regole generali di raccolta e recupero degli imballaggi. A norma del decreto, i produttori e gli importatori devono contribuire allo smaltimento dei loro residui di imballaggio, stipulando un contratto con un ente autorizzato o provvedendo essi stessi al recupero degli imballaggi. L'art. 4, n. 2, del decreto dispone che qualora un ente autorizzato si impegni contrattualmente ad effettuare operazioni di smaltimento

Note:

(5) Mentre la nozione di regola tecnica obbligatoria *de jure* non sembra porre dubbi interpretativi (specifiche tecniche o altri requisiti resi obbligatori da un provvedimento formale e vincolante emanato dalla pubblica autorità), la delimitazione delle ipotesi di applicazione delle regole tecniche obbligatorie *de facto* ha sollevato non pochi contrasti in dottrina, inducendo gli estensori della norma ad inserire, nel testo della direttiva, tre tipologie di misure che rispondono alla nozione in esame. Si tratta, in primo luogo, di atti delle pubbliche autorità nazionali che fanno riferimento a specificazioni tecniche o altri requisiti, generalmente definiti da istanze diverse dallo Stato (ad esempio, un organismo di normalizzazione), di per sé non obbligatori (vengono citate a titolo di esempio: le norme, i codici professionali o di buona pratica), ma la cui osservanza è favorita in quanto conferisce al prodotto una presunzione di conformità alle disposizioni contenute negli atti in questione. Una seconda tipologia di regola tecnica obbligatoria *de facto* è rappresentata dagli accordi facoltativi dei quali l'autorità pubblica è parte contraente. Vengono richiamate, infine, le specificazioni tecniche o altri requisiti connessi con misure di carattere fiscale o finanziario che influenzano il consumo di prodotti (citiamo, come esempio di tale categoria, misure nazionali che accordano incentivi fiscali, nella forma di sgravio parziale del pagamento della tassa di immatricolazione, agli acquirenti di veicoli conformi a determinati requisiti antinquinamento).

(6) Poiché i rifiuti costituiscono prodotti ai sensi della direttiva, in quanto «oggetti che vengono trasportati al di là di una frontiera nazionale per dar luogo a negozi commerciali», un divieto parziale o totale di importazione rientrerebbe, pertanto, nella nozione di regola tecnica ai sensi della direttiva.

(7) Il termine «specificazione tecnica» comprende anche i metodi e i procedimenti di produzione relativi ai prodotti agricoli ai sensi dell'art. 38, par. 1, del trattato, ai prodotti destinati all'alimentazione umana e animale, ai medicinali definiti all'art. 1 della Direttiva n. 65/65/Cee, nonché i metodi e i procedimenti di produzione relativi agli altri prodotti, quando abbiano un'incidenza sulle caratteristiche di questi ultimi.

(8) È opportuno osservare che la lista delle caratteristiche del prodotto elencata all'art. 1, comma 2, della Direttiva n. 98/34/Ce non deve essere considerata esaustiva. Alle precisazioni fornite dalla norma si potrebbero, ad esempio, aggiungere: la presentazione, il condizionamento, la forma, il peso, la composizione, le prestazioni del prodotto in questione.

(9) Si veda:

- sentenza della Corte del 6 giugno 2002, in causa C-159/00. Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla Cour de Cassation (Francia), Sapod e Eco-Emballages.

per un produttore, quest'ultimo deve **identificare** l'imballaggio la cui gestione ha affidato all'ente.

Benché la risposta alla domanda pregiudiziale proposta dalla Corte di Cassazione francese, possa sembrare indubbia - in quanto l'art. 1, punto 1, della direttiva fa riferimento ai requisiti applicabili ai prodotti relativamente ai simboli, l'imballaggio, la marchiatura e l'etichettatura - la Corte propende per una soluzione negativa: la disposizione controversa non costituisce una specificazione tecnica ai sensi della direttiva, in quanto la stessa non impone, ai fini dell'identificazione degli imballaggi, l'**apposizione di uno specifico simbolo** sul prodotto o sul relativo imballaggio, affidando il compito di precisare le modalità di adempimento di tale obbligo agli accordi contrattuali tra gli enti autorizzati ed i produttori.

Tale impostazione è, del resto, coerente con l'intero percorso interpretativo della Corte di giustizia, che ha individuato, quale condizione necessaria affinché una misura nazionale possa rientrare nella definizione di **specificazione tecnica**, la sussistenza di un **obbligo specifico e preciso** di etichettatura o di marchiatura.

Si deve, inoltre, osservare che la direttiva fa riferimento a regole tecniche emanate da autorità pubbliche (anche nelle ipotesi di **regole tecniche de facto**, rappresentate da accordi facoltativi, l'autorità pubblica deve, comunque, essere parte contraente dell'accordo) e non ad accordi tra imprese private, che devono essere vagliati alla luce delle normative antitrust.

Tutta una serie di norme e regole tecniche nazionali, pur perseguendo obiettivi degni di tutela a livello comunitario, come la protezione dell'ambiente, hanno un'incidenza diretta sugli scambi. Queste misure, non discriminatorie (in quanto si applicano sia ai prodotti nazionali che a quelli importati), e apparentemente legittime per quanto riguarda lo scopo perseguito, hanno tuttavia l'effetto di limitare la commercializzazione dei prodotti non conformi ai requisiti prescritti.

Tale consapevolezza ha spinto il legislatore europeo, in sede di modifica della Direttiva n. 83/189/Ce, ad includere nel campo di applicazione del provvedimento **anche i "requisiti" che possono essere imposti ad un prodotto motivati dalla preoccupazione di tutelare l'ambiente**. Principio, peraltro, riconosciuto anche in sede giurisprudenziale con sentenza del 20 marzo 1997: la qualificazione di una misura nazionale come regola tecnica è indipendente dai motivi che ne sono all'origine. Pertanto, il fatto che un provvedimento nazionale sia stato emanato per tutelare l'ambiente (si trattava, nel caso di specie, di una disposizione belga che imponeva l'apposizione di un contrassegno sui prodotti soggetti a tassa ecologica, al fine di garantire il controllo della riscossione ed avvisare i consumatori), non esclude che il provvedimento medesimo possa costituire una regola tecnica ai sensi della direttiva comunitaria (10).

La Corte di giustizia, ad oggi, non si è pronunciata sull'interpretazione della nozione di **altri requisiti**, limitandosi a rilevare che

«la definizione della nozione di **altro requisito** introdotta dalla Direttiva n. 94/10 e il richiamo alla tutela dell'ambiente in essa contenuto non hanno alcun rilievo ai fini dell'interpretazione della nozione di **specificazione tecnica**.

A questo proposito, è sufficiente ricordare che la nuova disposizione riguarda soltanto requisiti diversi dalle specificazioni tecniche» (11).

Poiché, per assumere tale qualifica, i **requisiti** devono riguardare condizioni relative al riciclaggio, al reimpiego o all'eliminazione del prodotto, atte ad incidere in maniera significativa sulla composizione, natura o commercializzazione dello stesso, ci si può attendere che disposizioni nazionali relative alla raccolta differenziata di taluni tipi di rifiuti o a sistemi di deposito e riutilizzazione degli imballaggi possano rientrare in tale categoria (12).

Applicazione delle norme del Trattato in materia di libera concorrenza

Se le normative nazionali che istituiscono sistemi di riconsegna, raccolta, reimpiego o recupero degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio, devono conformarsi ai prin-

Note:

(10) Si veda:

- sentenza della Corte del 20 marzo 1997, in causa C-13/96. Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Conseil d'Etat (Belgio), *Bic Benelux*

(11) Si veda:

- sentenza della Corte in causa C-13/96, cit. alla nota 29.

(12) Il campo di applicazione della direttiva copre la maggior parte delle misure emanate da uno Stato membro nel settore ambientale. Oltre ai requisiti, da noi esaminati, relativi alle condizioni di riciclaggio e reimpiego degli imballaggi, prescritti per motivi di tutela ambientale, tra gli esempi che si ricavano dalla giurisprudenza e dalla prassi della Commissione, citiamo:

- prescrizioni in materia di etichettatura (ad esempio, etichette ecologiche per informare il consumatore che il prodotto è soggetto ad una tassa che lo colpisce in ragione dei danni ambientali che esso può cagionare);
- divieti di commercializzazione ed impiego dei prodotti (ad esempio, divieto di produzione e commercializzazione di prodotti contenenti amianto o di sostanze lesive dello strato di ozono, come il divieto d'uso di tali sostanze per la manutenzione di apparecchiature di refrigerazione o condizionamento dell'aria, o ancora, divieti di importazione di rifiuti);
- fissazione di norme di qualità ambientale nel caso in cui vi sia una stretta correlazione tra la norma e le caratteristiche o la commercializzazione del prodotto;
- metodi e processi di produzione, quando abbiano un'incidenza sulle caratteristiche del prodotto (rientrano, a nostro avviso, in tale categoria le prescrizioni tecniche relative all'incenerimento e recupero dei rifiuti, ad esempio, relative al potere calorifico, ai limiti di sostanze inquinanti, ecc.).

Si osserva, peraltro, che l'art. 6 della nuova direttiva quadro in materia di gestione dei rifiuti, rubricato «cessazione della qualifica di rifiuto», prescrive che le decisioni adottate a livello nazionale in merito alla cessazione della qualifica di rifiuto, per i flussi di rifiuti nei confronti dei quali non siano stati ancora stabiliti criteri a livello comunitario, debbano essere notificate alla Commissione europea a norma della Direttiva 98/34/Ce.

cipi in materia di libera circolazione delle merci - mediante l'applicazione, da un lato, degli artt. 34-36 del Trattato e, dall'altro lato, della procedura di notifica e controllo preventivo istituito dalla Direttiva n. 98/34/Ce - gli **accordi tra imprese su cui si fonda la gestione dei suddetti sistemi** devono essere concepiti in modo da garantire una concorrenza effettiva e non falsata sul mercato comune.

L'applicazione a livello nazionale degli obblighi imposti dalla Direttiva n. 94/62/Ce ha, tuttavia, posto in luce il **rischio di restrizioni della concorrenza** da parte di imprese private incaricate dell'organizzazione dei servizi di gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio.

In tema, si evidenzia che la Commissione europea, con una serie di decisioni adottate a partire dal 2001, a norma dell'art. 81 del Trattato (ora, art. 101 UE) (13), ha delineato un quadro di regole volto a garantire la libertà di ingresso e la libera concorrenza nell'ambito di tali servizi (14).

È opportuno esaminare brevemente i fatti, al fine di evidenziare i principi che emergono dai provvedimenti in esame.

In base alla normativa tedesca e francese di attuazione della Direttiva n. 94/62/Cee, i produttori e gli importatori i cui prodotti sono commercializzati in imballaggio sono tenuti a

«contribuire a provvedere allo smaltimento di tutti i propri rifiuti di imballaggio».

Per adempiere agli obblighi di ripresa e riciclaggio, il produttore può: rivolgersi a un organismo o a un'impresa autorizzata dalle autorità pubbliche per effettuare le operazioni di smaltimento (sistema collettivo) oppure recuperare direttamente gli imballaggi predisponendo un dispositivo di consegna o allestendo siti destinati a tale scopo (sistema individuale).

I produttori aderenti ad un sistema collettivo devono, inoltre,

«identificare gli imballaggi il cui trattamento è affidato ad un organismo».

DSD, in Germania, ed *Eco-Emballages*, in Francia, sono state costituite al fine di assicurare un sistema completo di servizi di esonero dagli obblighi di legge. Attraverso la stipula di un contratto di licenza d'uso del **marchio Punto Verde**, le imprese acquistano il diritto di apporre il simbolo del riciclo ambientale sui propri prodotti prima della loro immissione in commercio. Contro il pagamento di un contributo, *DSD* ed *Eco-Emballages* liberano il produttore dai suoi obblighi in materia di smaltimento, cernita e recupero dei rifiuti di imballaggio.

Nel caso *DSD*, la Commissione ha stabilito, con **Decisione n. 2001/463/Ce**, che l'impresa che ha creato il marchio «Punto verde» (*Der Grüne Punkt*), ha **sfruttato la propria posizione dominante** nel mercato della gestione della raccolta e del recupero degli imballaggi in vendi-

ta in Germania. La decisione riguarda unicamente la disposizione dell'accordo di *DSD* relativa al marchio e non ha messo in discussione l'esistenza e il funzionamento complessivo del sistema. Sono state, in particolare, sollevate obiezioni sulla clausola che prevedeva il pagamento da parte dei clienti *DSD* di un corrispettivo per il volume degli imballaggi semplicemente muniti del marchio «Punto verde», anziché per il volume di imballaggi per i quali *DSD* forniva effettivamente un servizio di ripresa e di riciclaggio.

Ai sensi della decisione, il sistema collettivo dominante può imporre l'osservanza degli obblighi legali di riciclo, richiedendo il relativo contributo, unicamente per quella percentuale di rifiuti di imballaggio che costituisce oggetto specifico di contratto con ciascun produttore e che effettivamente usufruisce dei servizi di ripresa e riciclaggio. Per la restante parte di imballaggi, ciascun produttore può invece liberamente servirsi, anche contemporaneamente, di un sistema di raccolta alternativo, sia collettivo che individuale (15).

Note:

(13) In base a tale norma, sono vietati tutti gli accordi tra imprese, le decisioni di associazioni di imprese e le pratiche concordate che possano pregiudicare il commercio tra Stati membri o restringere la concorrenza all'interno del mercato comune, in particolare quelli consistenti nel:

- fissare direttamente o indirettamente i prezzi d'acquisto o di vendita ovvero altre condizioni di transazione;
- limitare o controllare la produzione, gli sbocchi, lo sviluppo tecnico o gli investimenti;
- ripartire i mercati o le fonti di approvvigionamento;
- applicare, nei rapporti commerciali con gli altri contraenti, condizioni dissimili per prestazioni equivalenti, così da determinare per questi ultimi uno svantaggio nella concorrenza;
- subordinare la conclusione di contratti all'accettazione da parte degli altri contraenti di prestazioni supplementari, che, per loro natura o secondo gli usi commerciali, non abbiano alcun nesso con l'oggetto dei contratti stessi.

L'art. 82 del Trattato (ora art. 102 Ue) vieta, nella misura in cui possa essere pregiudizievole al commercio tra Stati membri,

«lo sfruttamento abusivo da parte di una o più imprese di una posizione dominante sul mercato comune o su una parte sostanziale di questo».

Un'impresa detiene una posizione di mercato dominante se il suo potere economico le permette di operare sul mercato senza tenere conto della reazione dei concorrenti o dei consumatori intermedi o finali. Nel valutare il potere economico di un'impresa, la Commissione deve prendere in considerazione la sua quota di mercato nonché altri fattori, quali: la presenza di concorrenti credibili, l'esistenza di una propria rete di distribuzione, l'accesso privilegiato a materie prime.

(14) Si vedano:

- Decisioni n. 2001/463/Ce e n. 2001/837/Ce per il caso *DSD*, pubblicate in *Gazzetta Ufficiale* L 166 del 21 giugno 2001, pag. 1 e L 319 del 4 dicembre 2001, pag. 1
- Decisione n. 2001/663/Ce per il caso *Eco-Emballages*, pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* L 233 del 31 agosto 2001, pag. 37.

(15) La Commissione rileva, inoltre, che a causa del sistema per il calcolo del corrispettivo istituito dal contratto di utilizzazione del logo, non sarebbe economicamente redditizio, per le imprese ad esso assoggettate, aderire ad un sistema con esonero o ad una soluzione autonoma concorrente. Tali imprese, oltre alla remunerazione dovuta al concorrente, dovrebbero, infatti, pagare (segue)

Nelle **due ulteriori decisioni del 2001**, la Commissione, mediante un'analisi scrupolosa dei diversi elementi che compongono i sistemi organizzativi istituiti da DSD e Eco-Emballages (i contratti che regolamentano i rapporti con i produttori, con le collettività locali ai fini della raccolta differenziata e della cernita degli imballaggi domestici, con le imprese di recupero) ha definito i principi di concorrenza che i sistemi collettivi sono tenuti a rispettare.

Non essendovi pressoché nulla da aggiungere rispetto a quanto già statuito nelle suddette decisioni, la Comunicazione al nostro esame dedica poche battute alla materia. Viene, in particolare, evidenziato il **ruolo primario affidato agli Stati membri** nel garantire che non venga impedito l'ingresso nel mercato di nuovi concorrenti. Devono essere, a tal fine, introdotte appropriate misure di salvaguardia nella legislazione interna ed approntati efficaci controlli sull'operatività dei sistemi di deposito cauzionale e riconsegna.

Sistemi basati sulle imposte

La Comunicazione affronta, infine, i sistemi nazionali di imposizione fiscale sugli imballaggi di bevande.

Pur riconoscendo la **facoltà** per gli Stati membri di adottare misure di carattere fiscale in tale settore, in quanto strumenti di carattere economico volti a promuovere imballaggi sostenibili a livello ambientale ai sensi dell'art. 15 della Direttiva n. 94/62/Ce, queste misure devono essere conformi a quanto prescritto dall'**art. 90 del Trattato** (ora, art. 110 Ue).

Tale disposizione vieta di riscuotere sui prodotti degli altri Stati membri tributi superiori a quelli vigenti per i **prodotti nazionali similari**, non limitando, tuttavia, la libertà di ciascuno Stato di istituire il sistema fiscale che ritiene più idoneo per ciascun prodotto.

In base alla giurisprudenza della Corte di giustizia, ciascuno Stato membro può operare una **distinzione tra prodotti simili**, in funzione di **criteri obiettivi**, come la natura delle materie prime utilizzate o i processi di produzione seguiti. Tali differenziazioni sono, tuttavia, compatibili con il diritto comunitario solo se perseguono scopi compatibili con quanto prescritto dal Trattato e dal diritto derivato e se le loro modalità sono tali da evitare qualsiasi forma di discriminazione, diretta o indiretta, nei confronti delle importazioni dagli altri Stati membri, o di protezione a favore di prodotti nazionali concorrenti.

In tale contesto, la Corte ha riconosciuto compatibile con l'art. 90 del Trattato, il sistema di tassazione finlandese che assoggetta l'energia elettrica ad un'imposta di aliquota diversa, a seconda che essa sia di origine nucleare o idraulica, in quanto

«tale differenziazione è fondata su considerazioni di

politica ambientale... che costituisce uno degli scopi essenziali della Comunità» (16).

Al fine di promuovere imballaggi eco-compatibili, la Commissione riconosce la possibilità per gli Stati membri, ai sensi dell'art. 90 del Trattato, di tassare gli imballaggi per bevande **in base al loro grado di non riutilizzabilità**, individuando, quale criterio **oggettivo** che giustifica l'istituzione di un sistema impositivo differenziato, l'impatto ambientale del materiale utilizzato. Tuttavia, qualora venga applicata una simile imposta, le differenziazioni basate sul contenuto dell'imballaggio, fattore di per sé indipendente rispetto all'imballaggio stesso, dovranno essere considerate con particolare cautela.

Note conclusive

Il mercato degli imballaggi per bevande (17) costituisce un settore ove il confronto tra interessi di carattere commerciale, da un lato, ed ambientale, dall'altro, si è manifestato con particolare intensità, sfociando in un **numero estremamente elevato di procedure di infrazione**.

La precedente analisi ha, tuttavia, posto in luce l'**estrema complessità** del quadro di principi e regole, sviluppati in oltre vent'anni di giurisprudenza della Corte e di prassi della Commissione, a cui le autorità competenti nazionali e le imprese del settore devono conformarsi nella messa a punto di sistemi integrati di gestione di tali tipologie di imballaggi.

Come abbiamo avuto modo di osservare, benché gli imballaggi reimpiegabili presentino vantaggi sotto il profilo ambientale, i produttori di bevande che devono esportare parte dei loro prodotti in un altro Stato membro tendono a favorire gli imballaggi recuperabili in conseguenza dei minori costi di gestione. Misure nazionali unilaterali di deposito obbligatorio dei contenitori non riutilizzabili (come il caso della Germania da noi esaminato) potrebbero, dunque, condurre ad una compartimentazione del settore delle bevande nel mercato interno.

Il vaglio di tali misure alla luce delle norme del Trattato in

Note:

(continua nota 15)

un compenso alla DSD o introdurre linee separate di imballaggio e circuiti di distribuzione distinti. Il sistema per il calcolo del corrispettivo renderebbe quindi più difficile l'ingresso nel mercato dei concorrenti del sistema DSD.

La Corte di giustizia, con sentenza del 16 luglio 2009, in causa C- 385/07 P, ha confermato la sentenza del Tribunale di primo grado del 24 maggio 2007, in causa T151/01, con la quale quest'ultimo ha respinto il ricorso di DSD mirante all'annullamento della decisione della Commissione n. 2001/463/CE.

(16) Si veda:

- sentenza della Corte del 2 aprile 1998, in causa C-213/96. Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dall'*Uudenmaan Lääninoikeus* (Finlandia), *Outokumpu Oy*.

(17) Gli imballaggi per bevande, attualmente, rappresentano circa il 20%, in termini di peso, di tutti gli imballaggi.

materia di libera circolazione delle merci (nella "rivisitazione" della materia effettuata dalla giurisprudenza), ha come scopo di garantire che il passaggio da un sistema ad un altro avvenga senza ostacolare in modo sproporzionato la detta libertà, consentendo a tutti gli operatori dei settori interessati di partecipare effettivamente al nuovo sistema.

Benché la Commissione ritenga **premature** introdurre misure armonizzate a livello comunitario per incoraggiare il ricorso agli imballaggi riutilizzabili per le bevande di largo consumo - non potendo questi competere, in termini di costi, con gli imballaggi a perdere nel caso di trasporti su lunghe distanze - la stessa si riserva il compito di

«valutare più approfonditamente la necessità di chiarire o di modificare le disposizioni degli articoli 5 e 7 della direttiva sugli imballaggi per facilitare la libera circolazione delle merci nel mercato interno» (18).

Le regolamentazioni all'esame devono, inoltre, essere valutate, in **fase progettuale**, a norma della Direttiva n. 98/34/Ce. In effetti, l'estensione della nozione di regola tecnica ad "altri requisiti", introdotta dalla Direttiva n. 94/10/Ce, ha come scopo di evitare che vengano sottratte al controllo preventivo alcune regole tecniche che, pur perseguendo obiettivi legittimi di tutela ambientale, potreb-

bero nondimeno produrre effetti restrittivi sull'utilizzazione o la commercializzazione dei prodotti.

Se, da un lato, i sistemi di riconsegna, raccolta e recupero degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio per bibite devono essere concepiti, a livello legislativo, in modo da evitare ostacoli agli scambi e distorsioni della concorrenza, dall'altro lato, gli **operatori privati**, cui è affidato il compito di gestire tali sistemi, devono rispondere di eventuali abusi di posizioni dominanti e di comportamenti anticoncorrenziali a norma delle pertinenti disposizioni del Trattato.

Infine, qualora, per conseguire obiettivi di natura ambientale, lo Stato membro interessato decida di applicare un sistema di tassazione sugli imballaggi per bibite, la misura in questione dovrà **superare l'ulteriore esame di legittimità** posto dall'art. 90 del Trattato.

Nota:

(18) «Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sull'attuazione della direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio e sul suo impatto sull'ambiente e sul funzionamento del mercato interno», in COM 767 def. del 6 dicembre 2006.

CD-ROM

Ambiente & SVILUPPO - Raccolta delle annate arretrate

Prezzo: € 360,00 IVA 20%

Prezzo aggiornamento: € 180,00 IVA 20%

Il Cd-Rom è la raccolta delle annate della rivista Ambiente & Sviluppo - Consulenza e pratica per l'impresa e gli enti locali, il mensile che si rivolge a tutti coloro che operano ed agiscono nel settore ambientale, garantendo da un lato il costante aggiornamento sulle novità legislative e giurisprudenziali e dall'altro l'approfondimento dottrinale dei temi più significativi, tramite le opinioni e i commenti dei più autorevoli esperti della materia.

È possibile risalire ai documenti contenuti nella banca dati attraverso numerose tipologie di ricerca:

- Indice analitico
- Indice degli autori
- Indice cronologico della documentazione
- Ricerca per riferimento di pubblicazione, per estremi o a testo libero

Per informazioni

• Servizio Informazioni Commerciali

(tel. 02.82476794 - fax 02.82476403 - e mail: info.commerciali@wki.it)

• Agente di zona: www.shop.wki.it/agenzie

• www.shop.wki.it

