

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE  
DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER  
presentate il 6 maggio 2004<sup>1</sup>

1. Il Verwaltungsgericht Stuttgart, tribunale amministrativo tedesco di primo grado, ha posto alla Corte di giustizia quattro questioni pregiudiziali relative all'interpretazione degli artt. 2, n. 1, 7 e 18 della direttiva 94/62/CEE, sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, e dell'art. 28 CE<sup>2</sup>.

Con tali questioni si chiede se le suddette norme vietino agli Stati membri di dare priorità agli imballaggi di bibite reimpiegabili rispetto a quelli recuperabili, o di adottare misure che ostacolano la vendita di bibite confezionate in imballaggi del secondo tipo, qualora si verificchino determinate circostanze.

## I — Normativa nazionale

2. Il *Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen* (rego-

lamento relativo alla prevenzione e al recupero dei rifiuti di imballaggi, in prosieguo: il «regolamento sugli imballaggi»), del 21 agosto 1998<sup>3</sup>, mette in atto una serie di misure dirette a conseguire l'obiettivo della prevenzione o riduzione, l'impatto dei rifiuti di imballaggio sull'ambiente. Tale normativa, che ha sostituito la disciplina del 12 giugno 1991<sup>4</sup>, recepisce nel diritto interno la direttiva 94/62 e definisce come riutilizzabili gli imballaggi destinati ad essere impiegati più volte con la stessa finalità.

In forza delle disposizioni del suddetto regolamento, i produttori ed i distributori di bibite confezionate in recipienti monouso sono obbligati a trattenere una cauzione per ciascuna unità, lungo l'intera catena commerciale, potendo sottrarsi a tale obbligo, cui si sommano gli obblighi di raccolta e di recupero delle bottiglie vuote, qualora aderiscano ad un sistema integrato di gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio.

1 — Lingua originale: lo spagnolo.

2 — Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 20 dicembre 1994 (GU L 365, pag. 10). Ha subito modificazioni sostanziali con l'approvazione della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 11 febbraio 2004, 2004/12/CE, GU L 47, pag. 26), che tuttavia non incidono sulle disposizioni la cui interpretazione è oggetto del procedimento in esame.

3 — BGBl. I, pag. 2379.

4 — BGBl. I pag. 1234. Tale normativa conteneva disposizioni simili sulla cauzione obbligatoria imponibile sugli imballaggi monouso per bevande.

Tuttavia, quando la percentuale complessiva di bevande vendute in Germania in contenitori riutilizzabili scende al di sotto del 72 % e, contemporaneamente, non è raggiunta la quota di imballaggi riutilizzabili ottenuta nel 1991 per ciascun settore di bibite considerato<sup>5</sup>, gli operatori economici vengono a perdere tale possibilità, essendo costretti a reintrodurre la cauzione e a farsi responsabili del recupero delle bottiglie.

3. L'art. 6 dispone:

«1. Il distributore deve ritirare gratuitamente gli imballaggi vuoti utilizzati dal consumatore finale, nel punto di vendita o nelle sue immediate vicinanze, e avviarli al recupero, conformemente ai punti 1 e 2 dell'allegato I.

2. I produttori e i distributori devono avviare al recupero (...) gli imballaggi raccolti gratuitamente nel punto di vendita, conformemente al disposto del n. 1.

3. Sono esentati dagli obblighi derivanti dai nn. 1 e 2 gli imballaggi il cui produttore o distributore abbia aderito ad un sistema integrato di gestione dei rifiuti di imballaggio e degli imballaggi usati che garantisca una raccolta regolare e sufficiente presso il domicilio del consumatore finale o nelle vicinanze del luogo in cui opera il distributore. Il sistema deve recuperare gli imballaggi ritirati ai sensi dell'allegato I, punto 1, ed essere conforme alle disposizioni dell'allegato I, punti 3 e 4 (...). La partecipazione al sistema dev'essere resa nota alle autorità competenti. Il sistema di gestione dei rifiuti deve prevedere un accordo scritto con gli enti pubblici preposti alla raccolta e al recupero (...).

4. Le autorità competenti possono revocare la loro decisione quando e nella misura in cui accertino che non sussistono più i requisiti prescritti. (...) La revoca dev'essere limitata agli imballaggi di materiali specifici qualora non siano state raggiunte le percentuali di recupero stabilite nell'allegato I. I nn. 1 e 2 si applicano con effetto dal primo giorno del sesto mese successivo alla loro pubblicazione (...).

5 — In base alle informazioni fornite nelle osservazioni scritte dalle imprese ricorrenti nella causa principale, la quota di imballaggi riutilizzabili ottenuta nel 1991 per ciascun tipo di bevanda, presa come valore di riferimento, è la seguente: il 91,33 % per le acque minerali; il 34,56 % per le bibite non gassate e il 73,72 % per le bibite gassate; l'82,16 % per la birra e il 28,63 % per il vino.

4. L'art. 8, n. 1, del regolamento sugli imballaggi enuncia nei seguenti termini il principio della cauzione obbligatoria sugli imballaggi non riutilizzabili:

«1. I distributori che commercializzano prodotti alimentari liquidi confezionati in recipienti a perdere devono addebitare all'acquirente una cauzione unitaria minima di EUR 0,25, IVA inclusa; tale importo è pari ad EUR 0,50, IVA inclusa, se il recipiente ha una capacità superiore a 1,5 l. La cauzione dev'essere versata da ciascun distributore successivo lungo la catena di commercializzazione fino alla vendita al consumatore finale, e viene rimborsata al momento della restituzione degli imballaggi, conformemente al disposto dell'art. 6, nn. 1 e 2».

5. L'art. 9, che disciplina l'esenzione dall'obbligo di imporre la cauzione e la tutela concessa agli imballaggi per bevande che presentano vantaggi sotto il profilo ecologico, è così formulato:

«1. L'art. 8 non si applica agli imballaggi il cui produttore o distributore partecipi ad uno dei sistemi integrati di gestione indicati all'art. 6, n. 3, che garantisca la copertura dell'intero territorio. L'art. 6, n. 4, si applica *mutatis mutandis*.

mineromedicinali), bibite analcoliche gasate, succhi (compresi quelli di frutta, di ortaggi e altre bibite non gassate) o vino (esclusi i vini frizzanti, i vini spumanti, i vermut e i digestivi), scenda nel corso dell'anno al di sotto del 72 %, i dati presi in considerazione vengono ricalcolati per i dodici mesi successivi alla pubblicazione dell'annuncio che non è stata raggiunta la suddetta percentuale. Se la quota si situa ancora una volta al di sotto della percentuale indicata nella prima frase, la decisione adottata in virtù dell'art. 6, n. 3, si intende revocata in tutto il territorio nazionale, con effetto dal primo giorno del sesto mese successivo alla pubblicazione, per i settori delle bevande in cui la percentuale di imballaggi riutilizzabili sia stata inferiore a quella raggiunta nel 1991. La prima e la seconda frase si applicano, *mutatis mutandis*, al latte pastorizzato quando il consumo del prodotto confezionato in recipienti riutilizzabili e in contenitori non rigidi in polietilene sia inferiore al 20 % in un anno civile.

2) Qualora, all'interno del territorio federale, la quota di bevande confezionate in recipienti riutilizzabili, quali birra o acque minerali (comprese le acque di fonte, le acque da tavola e le acque

3) Ogni anno il governo federale pubblica nella Gazzetta ufficiale, ai sensi del n. 2, le percentuali di bevande che devono essere vendute in imballaggi meno dannosi per l'ambiente.

4) Qualora, successivamente ad un provvedimento di revoca, venga nuovamente raggiunta la quota di bevande commercializzate in imballaggi meno dannosi per l'ambiente di cui al n. 2, le autorità competenti effettuano, su richiesta degli interessati o d'ufficio, una nuova dichiarazione ai sensi dell'art. 6, n. 3».

8. Il 2 luglio 2002 il governo federale pubblicava sul *Bundesanzeiger* (Gazzetta ufficiale), in conformità al disposto dell'art. 9, n. 3, del regolamento controverso, i risultati di un'indagine effettuata su ambito nazionale, relativa alla percentuale degli imballaggi riutilizzabili sul totale. I dati indicavano che, per tutte le bevande ad eccezione del latte e per il periodo compreso tra maggio 2000 e aprile 2001, la percentuale si collocava al di sotto del 72 %.

## II — Fatti all'origine della causa principale

6. Le ricorrenti nel procedimento principale sono medie imprese produttrici di bibite, stabilite in Austria. Esportano in Germania bibite gasate e non gasate, succhi di frutta ed acqua imbottigliata in recipienti a perdere recuperabili.

9. Contemporaneamente, il governo tedesco rendeva noto che la revoca dell'esenzione applicabile a partire dal primo giorno del sesto mese civile successivo alla sua pubblicazione, riguardava i settori delle acque minerali, della birra e delle bibite gassate, nei quali non erano state raggiunte le quote specifiche ottenute nel 1991.

7. Esse hanno aderito, come licenziatarie, al «*Duales System Deutschland AG*» (*Grüner Punkt*). Secondo quanto risulta dalla dichiarazione del Ministro dell'ambiente del Baden-Württemberg<sup>6</sup>, si tratta di un sistema integrato di gestione degli imballaggi usati e dei rifiuti di imballaggio, che opera su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'art. 6, n. 3. Per tale motivo le ricorrenti sarebbero state esenti dall'obbligo di far pagare ai loro clienti un determinato importo a titolo di cauzione su ogni unità di bibita.

Di conseguenza, a partire dal gennaio 2003, le imprese interessate venivano nuovamente sottoposte all'obbligo di imporre la cauzione prevista dall'art. 8, n. 1, del regolamento sulla maggior parte degli imballaggi delle bibite commercializzate in Germania, nonché all'obbligo di provvedere al ritiro ed al recupero degli imballaggi usati.

10. Le ricorrenti nel procedimento principale ritengono che tale misura costituisca una restrizione alle loro esportazioni in Germania contraria al diritto comunitario.

6 — Decisione del 22 dicembre 1992.

### III — Questioni pregiudiziali

11. Prima di statuire sul merito della controversia il Verwaltungsgericht Stuttgart ha deciso di sospendere il procedimento e di porre alla Corte di giustizia le seguenti questioni a carattere pregiudiziale:

- «1) Se l'art. 1, n. 2, della direttiva 94/62 (...) debba essere interpretato nel senso che vieta agli Stati membri di favorire sistemi di riutilizzo degli imballaggi per bevande rispetto a imballaggi monouso recuperabili, escludendo — allorché a livello federale la percentuale di imballaggi riutilizzabili scenda al di sotto del 72 % — la possibilità di dispensa dal prescritto obbligo di ritiro, di gestione e di versamento di deposito cauzionale con riferimento agli imballaggi vuoti monouso per bevande, accordata per la loro partecipazione ad un sistema di ritiro e di gestione, per quanto riguarda le bevande per le quali la percentuale di imballaggi riutilizzabili sia scesa al di sotto della quota constatata nel 1991.
- 2) Se l'art. 18 della direttiva [94/62] debba essere interpretato nel senso che vieta agli Stati membri di ostacolare la messa in circolazione di bibite confezionate in imballaggi monouso recuperabili, escludendo — allorché a livello federale la percentuale di imballaggi riutilizzabili scende al di sotto del 72 % — la possibilità di dispensa dal prescritto obbligo di ritiro, di gestione e di versamento di deposito cauzionale con riferimento agli imballaggi vuoti monouso per bevande, accordata per la loro partecipazione ad un sistema di ritiro e di gestione, per quanto riguarda le bevande per le quali la percentuale di imballaggi riutilizzabili sia scesa al di sotto della quota constatata nel 1991.
- 3) Se l'art. 7 della direttiva [94/62] debba essere interpretato nel senso che conferisce ai produttori ed ai distributori di bevande confezionate in imballaggi monouso il diritto di aderire ad un sistema di ritiro e di gestione degli imballaggi usati, già in funzione, affinché siano così soddisfatti gli obblighi di legge consistenti nel farsi versare un deposito cauzionale sugli imballaggi monouso e nel farsi carico del ritiro dei vuoti.
- 4) Se l'art. 28 CE debba essere interpretato nel senso che vieta agli Stati membri di adottare una normativa secondo la quale, nel caso in cui, a livello federale, la percentuale degli imballaggi scenda al di sotto del 72 %, è esclusa la possibilità di dispensa dal prescritto obbligo di ritiro, di gestione e di versamento di deposito cauzionale con riferimento agli imballaggi vuoti monouso per bevande,

accordata per la loro partecipazione ad un sistema di ritiro e di gestione, per quanto riguarda le bevande per le quali la percentuale di imballaggi riutilizzabili sia scesa al disotto della quota constatata nel 1991».

2. A tal fine, la presente direttiva prevede misure intese, in via prioritaria, a prevenire la produzione di rifiuti di imballaggio a cui si affiancano, come ulteriori principi fondamentali, il reimpiego degli imballaggi, il riciclaggio e le altre forme di recupero dei rifiuti di imballaggio e, quindi, la riduzione dello smaltimento finale di tali rifiuti».

#### IV — Normativa comunitaria

12. Le norme di diritto derivato di cui il giudice tedesco chiede l'interpretazione sono, rispettivamente, gli artt. 1, n. 2, 7 e 18 della direttiva 94/62.

14. L'art. 7, che disciplina i sistemi di restituzione, raccolta e recupero degli imballaggi è del seguente tenore:

«1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che siano introdotti sistemi di:

13. A termini dell'art. 1:

«1. Fine della presente direttiva è armonizzare le misure nazionali in materia di gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio, sia per prevenirne e ridurne l'impatto sull'ambiente degli Stati membri e dei paesi terzi ed assicurare così un elevato livello di tutela dell'ambiente, sia per garantire il funzionamento del mercato interno e prevenire l'insorgere di ostacoli agli scambi nonché distorsioni e restrizioni alla concorrenza nella Comunità.

a) restituzione e/o raccolta degli imballaggi usati e/o dei rifiuti di imballaggio generati dal consumatore, da altri utenti finali o dal flusso di rifiuti per smistarli verso le soluzioni di gestione dei rifiuti più appropriate;

b) reimpiego o recupero, incluso il riciclaggio degli imballaggi e/o dei rifiuti di imballaggio raccolti,

al fine di conformarsi agli obiettivi definiti dalla presente direttiva.

«Sono vietate fra gli Stati membri le restrizioni quantitative all'importazione nonché qualsiasi misura di effetto equivalente».

Questi sistemi sono aperti alla partecipazione degli operatori economici dei settori interessati e alla partecipazione delle competenti autorità pubbliche. Essi si applicano anche ai prodotti importati in condizioni non discriminatorie, incluso quanto attiene alle modalità previste e alle eventuali tariffe imposte per accedere a detti sistemi, e devono essere concepiti in modo da evitare l'insorgere di ostacoli agli scambi o distorsioni della concorrenza in conformità con il trattato.

2. (...)».

15. L'art. 18 enuncia in questi termini la libertà di immissione sul mercato:

«Gli Stati membri non possono ostacolare l'immissione sul mercato nel loro territorio di imballaggi conformi alle disposizioni della presente direttiva».

16. L'art. 28 CE, ossia la norma di diritto primario invocata dal giudice nazionale, prescrive quanto segue:

## V — Procedimento dinanzi alla Corte di giustizia

17. Hanno presentato osservazioni scritte nel presente procedimento, entro il termine stabilito dall'art. 23 dello Statuto della Corte di giustizia, le imprese ricorrenti, l'autorità convenuta nella causa principale<sup>7</sup>, i governi tedesco, francese, italiano e dei Paesi Bassi, nonché il governo austriaco e la Commissione.

All'udienza, che si è tenuta il 2 marzo 2004, erano presenti per svolgere osservazioni orali, il rappresentante della parte ricorrente e quello della parte convenuta, nonché gli agenti dei governi tedesco, italiano, dei Paesi Bassi e della Commissione.

<sup>7</sup> — Il Land Baden-Württemberg. In Germania l'implementazione del regolamento sugli imballaggi è materia di competenza degli Stati federati.

## VI — Prima questione pregiudiziale

18. Il Verwaltungsgericht Stuttgart intende sapere, in primo luogo, se l'art. 1, n. 2, della direttiva 94/62 osta a che uno Stato membro favorisca il reimpiego degli imballaggi di bibite rispetto al riciclaggio e alle altre forme di recupero, mediante l'applicazione di norme come l'art. 8, n. 1 e l'art. 9, n. 2, del citato regolamento.

## A — Osservazioni presentate

19. Secondo le imprese ricorrenti, la direttiva 94/62 non dà la priorità agli imballaggi reimpiegabili, per cui non è legittimo discriminare gli altri tipi di contenitori. Il governo austriaco esprime la stessa opinione.

20. Il Land del Baden-Württemberg, parte convenuta nella causa principale, sostiene che la legislazione nazionale non favorisce l'utilizzo di imballaggi reimpiegabili, ma si limita, allorché la percentuale di imballaggi di questo tipo si collochi al di sotto di una determinata soglia, ad estendere agli imballaggi non reimpiegabili l'obbligo di cauzione cui sono soggetti, in modo da applicare a tutti gli imballaggi lo stesso trattamento. Sebbene il legislatore comunitario non abbia inteso favorire gli imballaggi reimpiegabili,

poiché nel 1994 non esistevano tecniche di valutazione di impatto sufficientemente avanzate, è anche vero che non ha neppure posto un divieto in tal senso; pertanto, gli Stati membri possono prevedere misure che favoriscano gli imballaggi reimpiegabili, se l'informazione di cui dispongono lo giustifica. Gli esami effettuati in Germania dimostrerebbero che, ai fini della tutela ambientale, gli imballaggi reimpiegabili risultano preferibili rispetto a quelli recuperabili<sup>8</sup>.

Il governo federale aggiunge che i sistemi di riutilizzo degli imballaggi evitano la produzione di rifiuti e contribuiscono a realizzare l'obiettivo primario della direttiva 94/62. I governi italiano e dei Paesi Bassi, del pari alla Commissione, condividono tali argomenti.

21. Il governo francese ritiene che, per rispondere a tale questione, la disposizione pertinente sia l'art. 5 della direttiva 94/62, norma, questa, che non vieta agli Stati membri di privilegiare gli imballaggi suscettibili di reimpiego, sempreché rispettino l'art. 28 CE.

8 — Il Land afferma poi che nel documento di base intitolato «Ökobilanz Getränkeverpackungen für Alkoholfrei Getränke und Wein II», phase 2, l'Ufficio federale per l'ambiente ha confermato che, prendendo in considerazione indicatori decisivi quali il consumo delle risorse naturali, l'effetto serra e le piogge acide, i contenitori in vetro monouso e le lattine comportano maggiori inconvenienti rispetto ai sistemi di imballaggio che permettono il reimpiego successivo del contenitore.



B — *Risposta alla prima questione*

22. Se leggiamo con attenzione il testo dell'art. 1, n. 2, della direttiva 94/62, la cui interpretazione è stata chiesta dal giudice nazionale, si osserva come tale disposizione non fornisca alcun elemento per preferire i sistemi di riutilizzo degli imballaggi alle altre forme di recupero. Tale norma non stabilisce alcun ordine gerarchico, ma conferisce priorità assoluta alla prevenzione della produzione di rifiuti, ponendo su uno stesso piano il riutilizzo, il riciclaggio e le altre forme di recupero di seguito elencate. È certamente vero che l'ottavo considerando della direttiva auspica che, quanto prima, vengano portate a termine valutazioni del ciclo di vita per giustificare una precisa gerarchia tra gli imballaggi riutilizzabili, riciclabili e recuperabili, ma che tuttavia, nella pratica, gli studi avviati in alcuni paesi non sembrano aver ancora raggiunto risultati definitivi.

23. Non si può neppure assimilare la prevenzione al riutilizzo, concetti che vengono definiti nell'art. 3 della direttiva 94/62. Ai sensi del n. 4, la prevenzione consiste tanto nel ridurre la quantità e la nocività per l'ambiente delle materie e sostanze utilizzate negli imballaggi e nei rifiuti di imballaggio, quanto nel ridurre gli imballaggi nel processo di produzione, nonché nella fase di commercializzazione, di distribuzione e di smaltimento, in particolare attraverso lo sviluppo di prodotti e di tecnologie non inquinanti. Il n. 5 definisce il riutilizzo come qualsiasi

operazione nella quale l'imballaggio concepito e progettato per poter compiere, durante il suo ciclo di vita, un numero minimo di spostamenti o rotazioni, è riempito di nuovo o reimpiegato per un uso identico a quello per il quale è stato concepito, con o senza il supporto di agenti ausiliari, diventando un rifiuto quando cessa di essere reimpiegato.

24. La regola fondamentale della prevenzione è contenuta nel n. 1 dell'allegato II della direttiva 94/62, che prevede i requisiti specifici per la fabbricazione e la composizione degli imballaggi: essi devono essere fabbricati in modo da limitare il volume e il peso al minimo necessario per garantire determinati livelli di sicurezza, igiene e accettabilità, tanto per il prodotto imbottigliato quanto per il consumatore; ciò significa che la prevenzione riguarda la fase in cui il contenitore è concepito e fabbricato, ed è finalizzata a ridurre ed evitare la formazione di rifiuti alla fonte. Si tratta, come si può vedere, di misure che si applicano indistintamente ai contenitori reimpiegabili come a quelli recuperabili.

25. L'art. 5 della direttiva 94/62 consente alle pubbliche autorità di favorire i sistemi di riutilizzo degli imballaggi che possono essere reimpiegati senza provocare danni all'am-

biente, purché, ciò facendo, si mantengano conformi al Trattato. Quando prenderò in esame la quarta questione, esaminerò la portata di tale disposizione, verificando se una normativa come quella controversa soddisfi la suddetta condizione.

#### A — Osservazioni presentate

26. L'art. 1, n. 2, della direttiva 94/62 si limita a dare la priorità alla prevenzione della produzione di rifiuti di imballaggio, non già agli imballaggi reimpiegabili, per cui non è sulla base di questa disposizione che uno Stato membro potrebbe giustificare una preferenza per il riutilizzo degli imballaggi per bibite rispetto al riciclaggio e alle altre forme di recupero.

28. Le ricorrenti nel procedimento principale sostengono che le disposizioni della direttiva, in particolare quelle contenute nell'allegato II, coprono in maniera esaustiva i rischi ambientali provocati dagli imballaggi: i requisiti essenziali di tutela non sono clausole minime che possono essere completate dal diritto nazionale imponendo quote per gli imballaggi nuovamente riempibili. I contenitori monouso, riciclabili e recuperabili sotto forma di produzione di energia, soddisfano in misura altrettanto adeguata i requisiti minimi della direttiva, per cui non è lecito imporre restrizioni alla vendita di bevande confezionate in contenitori appartenenti a questa categoria. Poiché considera, in via generale, che gli imballaggi reimpiegabili siano ecologicamente sani mentre quelli a perdere risultino dannosi per l'ambiente, la normativa tedesca discrimina questi ultimi e le bevande in essi contenute. I governi austriaco, francese e italiano condividono questa opinione.

#### VII — Seconda questione pregiudiziale

27. Con tale questione il giudice nazionale chiede di accertare se l'art. 18 della direttiva 94/62, che enuncia la libertà di porre in commercio i contenitori fabbricati conformemente ai suoi dettami, osti a che uno Stato membro impedisca la commercializzazione di bibite in bottiglie a perdere, applicando norme come l'art. 8, n. 1 e l'art. 9, n. 2, del regolamento tedesco sugli imballaggi.

29. Il Land Baden-Württemberg e il governo tedesco, al pari della Commissione, si pronunciano a favore di una risposta negativa. Il governo dei Paesi Bassi osserva che le autorità nazionali possono ostacolare la messa in circolazione di prodotti imballati

in contenitori che non rispettano la normativa vigente in materia di riutilizzo e recupero, o che non si conformano ai sistemi di deposito, raccolta e recupero.

31. Per questi motivi, ritengo che l'art. 18 della direttiva 94/62 non sia pertinente al fine di esaminare quali ripercussioni potrebbe avere sulla libera circolazione delle merci l'applicazione di norme come quelle di cui agli artt. 8, n. 1 e 9, n. 2, del regolamento tedesco sugli imballaggi.

#### B — *Risposta alla seconda questione*

30. Concordo con l'autorità convenuta, con il governo tedesco e con la Commissione, nel sostenere che l'art. 18 garantisce la commercializzazione in tutta la Comunità, degli imballaggi che soddisfino i requisiti essenziali relativi alla composizione e alla natura degli imballaggi reimpiegabili e recuperabili definiti nell'art. 9 e nell'allegato II, limitandosi a vietare la discriminazione di qualsiasi tipo di imballaggio che si conformi alle prescrizioni della direttiva 94/62.

Il sistema basato sugli obblighi di cauzione, restituzione e recupero degli imballaggi, disciplinato dalla normativa tedesca controversa, non ostacola la commercializzazione di bevande in imballaggi monouso né regola la composizione dei contenitori, ma stabilisce alcune modalità di distribuzione degli stessi. Tale normativa non ostacola neppure l'immissione in commercio dei contenitori in base alle loro caratteristiche tecniche, ma fissa unicamente le condizioni per la loro raccolta e per il loro recupero.

#### VIII — *Terza questione pregiudiziale*

32. Il Verwaltungsgericht Stuttgart chiede poi se l'art. 7 della direttiva 94/62 conferisca ai produttori e ai distributori di bevande confezionate in imballaggi a perdere il diritto di aderire ad un sistema di raccolta e di gestione dei vuoti, già in funzione, al fine di sottrarsi all'obbligo legale di trattenere una cauzione, ritirare i vuoti usati e sottoporli a recupero; in tal caso, le autorità nazionali non potrebbero sopprimere tale facoltà né imporre i suddetti obblighi allorché la percentuale di imballaggi reimpiegabili scenda al di sotto di un determinato livello.

#### A — *Osservazioni presentate*

33. Secondo le imprese ricorrenti, la direttiva conferisce agli operatori economici la libertà di aderire a sistemi integrati di

gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio, libertà il cui godimento non può essere ristretto dalle autorità nazionali. Se lo fanno, come accade in Germania, provocano il ritiro dal commercio di una grande quantità di bevande imballate in contenitori monouso. I governi austriaco, italiano e francese si esprimono nello stesso senso. Il governo dei Paesi Bassi non ha formulato osservazioni in proposito.

34. Il Land Baden-Württemberg e il governo tedesco propongono di risolvere tale questione in senso negativo. In caso contrario, le imprese potrebbero rifiutarsi di aderire a sistemi più avanzati di raccolta degli imballaggi e dei loro rifiuti, adducendo di avere già aderito ad un sistema esistente. La Commissione condivide questa posizione.

#### B — *Riposta alla terza questione*

35. Dopo aver autorizzato gli Stati membri, mediante il disposto dell'art. 5, a favorire i sistemi di riutilizzo degli imballaggi in conformità del Trattato, la direttiva 94/62 enuncia, all'art. 6, gli obiettivi del recupero e del riciclaggio, che si esplicano nell'obbligo di raggiungere determinate percentuali

minime e massime entro una prima fase di cinque anni<sup>9</sup>, a scadenza della quale il Consiglio fisserà le cifre obiettivo da realizzare in una seconda fase della durata, ancora, di cinque anni, con il proposito di aumentarle in modo sostanziale<sup>10</sup>.

36. Per raggiungere gli obiettivi prefissi, l'art. 7 invita le autorità nazionali ad incoraggiare l'introduzione tanto dei sistemi di restituzione e/o raccolta di contenitori usati e dei loro rifiuti, quanto dei sistemi di riutilizzo e/o di recupero, compreso il riciclaggio, degli imballaggi raccolti, misure, queste, che devono costituire parte di una politica globale degli imballaggi. Tali sistemi devono essere aperti alla partecipazione degli operatori economici dei settori interessati nonché delle competenti autorità pubbliche. Essi si applicano ai prodotti importati in condizioni non discriminatorie, incluso per quanto attiene alle modalità previste e alle tariffe imposte per accedere a detti sistemi, e devono essere concepiti in modo da evitare l'insorgere di ostacoli agli scambi o distorsioni della concorrenza, in conformità con il Trattato.

9 — Alla Grecia, all'Irlanda e al Portogallo è stato concesso di fissare obiettivi inferiori, in considerazione della situazione peculiare di ciascun paese.

10 — Tali obiettivi compaiono nella direttiva 2001/12/CE. Si prevede che, al più tardi entro il 31 dicembre 2007, il Parlamento e il Consiglio stabiliranno, su proposta della Commissione, gli obiettivi per la terza fase, anch'essa della durata di cinque anni, compresa tra il 2009 ed il 2014, secondo una procedura che si ripeterà con cadenza quinquennale.

37. Ritengo che, in forza di tale disposizione, le autorità nazionali possano scegliere se sottomettere gli imballaggi di bevande non riutilizzabili al versamento di una cauzione e ad un obbligo di restituzione e recupero, oppure lasciare che essi vengano raccolti presso il domicilio del consumatore o nei pressi del luogo dove opera il distributore, attraverso un sistema integrato di gestione. La direttiva 94/62 lascia agli Stati membri la facoltà di scegliere l'uno o l'altro metodo ovvero una combinazione di ambedue — per esempio, in funzione del tipo di bevanda —, così come lascia che siano gli Stati a stabilire gli importi della cauzione unitaria, a seconda della capacità dei diversi recipienti utilizzati. È opportuno ricordare, tuttavia, che l'art. 6 della direttiva armonizza gli obiettivi minimi e massimi di recupero e di riciclaggio; perciò, anche gli Stati che si prefiggano obiettivi più ambiziosi di quelli stabiliti dalla direttiva<sup>11</sup>, non soltanto avranno l'obbligo di informare la Commissione delle loro intenzioni, ma dovranno altresì possedere la capacità necessaria per mettere in pratica il sistema, evitando di creare distorsioni del mercato interno e senza ostacolare il conseguimento degli obiettivi da parte degli altri Stati membri.

38. Uno Stato che si prefigga un programma ambizioso di gestione degli imballaggi a perdere, imponendo percentuali elevate allo scopo di evitare il gli scarichi incontrollati di residui che rovinano il paesaggio, tenderà ad imporre l'obbligo di pagare una cauzione, formula che assicura i migliori risultati, in quanto sono i consumatori stessi che devono restituire i vuoti se vogliono recuperare

l'importo versato. Questo sistema è capace di aumentare il tasso di raccolta degli imballaggi, di ridurre l'inquinamento causato dai contenitori monouso gettati via e di aumentare le possibilità di riciclaggio dei materiali raccolti. In effetti, con l'introduzione di una cauzione si ottiene un maggior coefficiente di recupero dei materiali che compongono i recipienti non reimpiegabili ed una correlativa riduzione dell'inquinamento provocato da bottiglie, lattine e barattoli vuoti. Affidando la selezione e la raccolta, sulla base del principio della cauzione obbligatoria, a sistemi specializzati, l'adeguato recupero dei componenti, consentirà di risparmiare la materia prima e di recuperare i materiali riciclabili con maggiore purezza di quanto non si riesca ad ottenere con la separazione selettiva dei rifiuti domestici, che dà luogo più frequentemente ad errori.

39. Negli Stati che presentano una coscienza ecologica meno sviluppata, le autorità pubbliche tendono piuttosto a liberare il consumatore dai fastidi inerenti ai sistemi di deposito e restituzione, lasciando che questi provveda alla separazione degli imballaggi vuoti — con un rischio implicito di errori, disguidi, mancanza di interesse — e altresì prescrivendo che le imprese responsabili della gestione effettuino la raccolta a domicilio o nei pressi del luogo in cui opera il distributore. Appare evidente che i due sistemi hanno conseguenze assai diverse sull'ambiente, tuttavia sono ambedue contemplati dall'art. 7 della direttiva 94/62.

<sup>11</sup> — Non mi risulta che la Germania rientri tra questi paesi.

40. Quando decidono di applicare l'uno o l'altro sistema, a tutti i tipi di contenitori ovvero ad alcuni di essi, gli Stati membri devono osservare le prescrizioni dell'art. 7, cioè devono assicurare a tutti i produttori e ai distributori di bevande confezionate in imballaggi a perdere, inclusi i prodotti importati, la possibilità di aderire, in qualsiasi momento e senza discriminazioni, a sistemi di raccolta e di gestione che subentrino all'interessato nell'adempimento dei suoi obblighi relativi al ritiro dei vuoti e all'avviamento al recupero. Non credo, tuttavia, che, sulla base di questa disposizione, gli operatori economici possano rivendicare un diritto soggettivo ad ottenere i servizi offerti da uno di questi sistemi in particolare per il semplice fatto che operano in quel paese, né un diritto a continuare ad essere associati, allorché le autorità nazionali stabiliscano che, a partire da una determinata data, si impone il versamento di una cauzione sull'acquisto di determinate bevande confezionate in contenitori non reimpiegabili.

## IX — Quarta questione pregiudiziale

42. Rimane ora da chiarire se l'art. 28 CE vieti ad uno Stato membro di prescrivere che, qualora, sul territorio nazionale, non venga raggiunta una quota complessiva del 72 % di contenitori che possono essere più volte riempiti, gli operatori economici dei settori per i quali la quota degli imballaggi reimpiegabili sia rimasta al di sotto della percentuale ottenuta nel 1991 perdano la possibilità di sottrarsi all'obbligo di trattenere una cauzione sulle bottiglie a perdere, di accettare la restituzione dei vuoti e rimborsare l'importo trattenuto, e di avviare i vuoti al recupero, partecipando ad un sistema integrato di gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio.

## A — Osservazioni presentate

41. Di conseguenza, occorre rispondere al giudice tedesco nel senso che l'art. 7 della direttiva 94/62 non conferisce ai produttori e ai distributori di bevande confezionate in imballaggi a perdere, il diritto di aderire ad un sistema di raccolta e di gestione, già operante, allorché le autorità nazionali decidano di sostituirlo con un altro sistema, basato sulla cauzione obbligatoria, con il fine di assicurare la restituzione dei vuoti per migliorare il recupero selettivo degli imballaggi ed evitare gli scarichi incontrollati di rifiuti.

43. Le imprese ricorrenti sostengono che il regime tedesco delle quote di imballaggi reimpiegabili costituisce una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa che ostacola indirettamente gli scambi intracomunitari, non giustificata in base ad esigenze imperative connesse con la tutela dell'ambiente. La percentuale del 28 % stabilita come quota massima degli imballaggi monouso tollerati sul territorio nazionale costituisce un ostacolo alle esportazioni verso la Germania, cui si aggiunge il prezzo

superiore delle bibite confezionate in imballaggi che non sono nuovamente riempibili, sulle quali è imposta una cauzione di importo più elevato<sup>12</sup> e che pertanto invita a consumare prodotti confezionati in recipienti reimpiegabili — i quali sono, per definizione, di origine nazionale —, e l'etichettatura supplementare che si accompagna necessariamente alla cauzione obbligatoria, che produce una compartimentazione del mercato. I governi austriaco, francese e dei Paesi Bassi condividono questa opinione.

44. Il Land Baden-Württemberg e il governo tedesco sostengono che l'art. 28 non si applica alla causa principale. In primo luogo, in quanto l'art. 5 della direttiva 94/62 ha armonizzato in modo esaustivo le disposizioni relative all'uso e all'incentivazione degli imballaggi reimpiegabili; e, in secondo luogo, poiché il regime delle quote degli imballaggi reimpiegabili da una parte, e gli obblighi di cauzione, restituzione e recupero, dall'altra, costituiscono semplicemente delle modalità di vendita che non influiscono sulle caratteristiche dell'imballaggio ed incidono in eguale misura, di fatto e di diritto, sulla vendita dei prodotti nazionali ed importati. Se dovesse risultare che la legislazione in esame ostacola gli scambi, il suo mantenimento sarebbe comunque giustificato in base alla necessità di soddisfare le esigenze imperative relative alla tutela ambientale. Il governo italiano condivide tali osservazioni.

45. Secondo la Commissione, il problema non verte sul semplice annullamento dei regimi integrati di gestione in vigore fino ad un dato momento, quanto piuttosto sul passaggio dal vecchio al nuovo sistema, tenuto conto delle circostanze che accompagnano la transizione e delle modalità operative di ambedue i sistemi<sup>13</sup>. Si tratta di una normativa interna applicabile indistintamente alle bevande di produzione nazionale e a quelle importate; gli eventuali ostacoli agli scambi intracomunitari provocati dalle disparità introdotte da tale normativa devono essere accettati, poiché si giustificano in base ad esigenze imperative di tutela ambientale. La Commissione aggiunge che gli Stati membri devono vigilare affinché la transizione dal sistema integrato esistente, di raccolta e gestione, al nuovo sistema, basato sulla cauzione e sugli obblighi di rimborso e restituzione, avvenga senza ostacolare in modo sproporzionato la detta libertà ed evitando discriminazioni ai danni dei prodotti importati.

#### B — Risposta alla questione

46. Occorre in primo luogo analizzare se l'art. 28 CE sia d'applicazione nella causa in esame, questione che ha sollevato opinioni discordanti tra coloro che hanno presentato osservazioni nel presente procedimento pregiudiziale.

12 — Dai dati forniti in proposito risulta che sulle lattine di birra è imposta una cauzione di 25 centesimi; se la stessa birra viene acquistata in bottiglie nuovamente riempibili la cauzione è di soli 8 centesimi.

13 — Al termine della fase scritta del procedimento, la Corte di giustizia ha chiesto alla Commissione di fornire chiarimenti al riguardo. Nella risposta, pervenuta in cancelleria il 16 gennaio 2004, tale istituzione precisa che, ai sensi dell'art. 7, n. 1, secondo comma, della direttiva 94/62, la transizione dal vecchio al nuovo sistema deve essere completata solo quando quest'ultimo sia divenuto operativo.

1) Il grado di armonizzazione raggiunto dalla direttiva 94/62

compatibilità con il diritto primario che regola la libera circolazione delle merci <sup>15</sup>.

47. Non sono d'accordo con chi sostiene che l'art. 5 della direttiva 94/62 abbia armonizzato in maniera esaustiva le misure di utilizzo e d'incentivazione degli imballaggi reimpiegabili.

48. Nelle mie conclusioni relative al procedimento C-246/99, Commissione/Danimarca <sup>14</sup>, in cui si contestava una normativa nazionale che proibiva le importazioni di birra e bevande gasate in lattina, ho avuto modo di pronunciarmi sulla portata dell'armonizzazione realizzata dalla direttiva 94/62 nella materia in esame. In quel caso, tutti gli imballaggi controversi rispondevano ai requisiti essenziali enunciati nell'allegato II della direttiva, per cui il divieto risultava chiaramente contrario all'art. 18 della direttiva stessa, che sancisce la libertà di immissione in commercio dei detti contenitori sul territorio di qualsiasi Stato membro. Ho sostenuto che l'adozione della direttiva aveva completato l'armonizzazione delle misure nazionali riguardanti la gestione degli imballaggi ed i rifiuti di imballaggio. In tali casi, secondo la giurisprudenza, sempreché la normativa nazionale sia conforme alla direttiva, non è più possibile verificarne la

49. Orbene, l'art. 5 della direttiva 94/62, che permette agli Stati membri di favorire i sistemi di riutilizzo, purché ciò sia fatto in conformità del Trattato, è una norma poco precisa, la cui formulazione non offre indicazioni circa la forma o l'orientamento cui deve attenersi l'azione delle autorità nazionali. Il riutilizzo, vale a dire, la possibilità di riempire nuovamente un contenitore e reimpiegarlo per una finalità identica a quella per cui è stato concepito, è definito all'art. 3, n. 5, disposizione, questa, che non aggiunge alcun chiarimento a tali effetti; pertanto, non si può affermare che la direttiva abbia uniformato le misure che promuovono l'uso di imballaggi reimpiegabili.

50. Ne deriva che, al fine di esaminare azioni di questo tipo, è necessario fare riferimento al diritto primario nel suo insieme, e non soltanto ai principi che regolano la libera circolazione delle merci. Pertanto, allorché concedono, per esempio, sovvenzioni o aiuti volti ad incentivare la ricerca e lo sviluppo di investimenti destinati alla trasformazione o al miglioramento degli impianti di imballaggio, alla fabbricazione di contenitori più volte riempibili o ad avviare interventi atti a favorire il riutilizzo — così come quando

14 — Presentate il 13 settembre 2001 (Racc. 2002, pag. I-6943). V. paragrafi 18-41. Il procedimento si è concluso con un'ordinanza di cancellazione dal ruolo.

15 — Sentenze 23 maggio 1996, causa C-5/94, *Hedley Lomas* (Racc. pag. I-2553, punto 18) e 12 novembre 1998, causa C-102/96, *Commissione/Germania* (Racc. pag. I-6871, punti 21 e 22).



adottano misure di carattere economico, finanziario o fiscale —, i pubblici poteri devono pur sempre rispettare le norme sugli aiuti di Stato e sulla concorrenza, nonché uniformarsi alle disposizioni del Trattato in materia fiscale.

Per di più, qualora sussistano indizi riguardo al fatto che le misure concesse da uno Stato membro per favorire i sistemi di riutilizzo, pur senza arrivare a vietare le importazioni, costituiscano ostacoli alla libera circolazione delle merci, tali provvedimenti dovranno essere esaminati alla luce degli artt. 28 CE e 30 CE. Infatti è evidente che, ai sensi dell'art. 18 della direttiva 94/62, gli Stati membri non possono impedire la messa in circolazione degli imballaggi conformi ai requisiti essenziali prescritti nell'allegato II, che hanno costituito oggetto di armonizzazione. Esistono, tuttavia, forme di intervento statale meno esplicite ma altrettanto capaci di provocare simili risultati.

51. Per giustificare la tesi secondo cui l'art. 28 CE non sarebbe applicabile al caso in esame, il governo tedesco richiama inoltre<sup>16</sup> la sentenza pronunciata dalla Corte di

giustizia nella causa Daimler Chrysler<sup>17</sup>, in cui si afferma, al punto 44, che l'uso dell'espressione «nel rispetto del Trattato», figurante all'art. 4, n. 3, lett. a), sub i), del regolamento (CEE) n. 259/93<sup>18</sup>, non può essere interpretato nel senso che un provvedimento nazionale, che risponde ai requisiti di tale disposizione, debba essere sottoposto ad un esame sulla sua compatibilità con il diritto primario sulla libera circolazione delle merci.

52. Ritengo che, per una serie di ragioni, la tesi della parte convenuta sia difficilmente difendibile. In primo luogo, perché, nel punto successivo della citata sentenza, la Corte di giustizia ha completato il suddetto giudizio, precisando come tale espressione non significhi nemmeno che tutti i provvedimenti nazionali che limitano le spedizioni di rifiuti, previsti dall'art. 4, n. 3, lett. a), sub i), del regolamento n. 249/93, si debbano sistematicamente presumere conformi al diritto comunitario solo perché mirano a dare attuazione a uno o più principi menzionati dalla suddetta disposizione; al contrario, tali misure, oltre a dovere essere conformi al regolamento, devono anche rispettare le norme e i principi generali del Trattato cui non si ispira direttamente la normativa sulle spedizioni di rifiuti. Tale apprezzamento è stato confermato nella

16 — Nelle osservazioni scritte il governo tedesco rinvia ai punti 15-21 del controricorso e ai punti 9-11 della contropreliminare nel procedimento C-463/01, Commissione/Germania.

17 — Sentenza 13 dicembre 2001, causa C-324/99, Daimler-Chrysler (Racc. pag. I-9897).

18 — Regolamento del Consiglio 1° febbraio 1993, relativo alla sorveglianza e al controllo delle spedizioni di rifiuti all'interno della Comunità europea, nonché in entrata e in uscita dal suo territorio (GU L 30, pag. 1).

sentenza *Deutscher Apothekerverband eV*<sup>19</sup>, in cui, al punto 64, si dichiara che qualsiasi misura nazionale in un settore che costituisce oggetto di armonizzazione esaustiva a livello comunitario deve essere valutata in rapporto alle disposizioni di tale misura di armonizzazione e non di quelle di diritto primario<sup>20</sup>, nonostante che, tuttavia, la facoltà conferita agli Stati membri dall'art. 14, n. 1, della direttiva 97/7<sup>21</sup> debba essere esercitata nel rispetto del Trattato, come è espressamente previsto da tale disposizione<sup>22</sup>.

53. In secondo luogo, poiché nella causa Daimler Chrysler lo strumento normativo pertinente era un regolamento, che, per definizione, oltre al fatto di avere portata generale, essere obbligatorio in tutte le sue parti e direttamente applicabile nel territorio dell'Unione, presenta una maggior concretezza rispetto ad una direttiva, le cui disposizioni devono trovare attuazione negli ordinamenti giuridici degli Stati membri. È vero che la formula impiegata dal regolamento n. 249/93 e dalla direttiva 94/62 per rinviare al Trattato è identica, tuttavia vi è una grande differenza di contenuto tra l'art. 4, n. 3, lett. a), sub i), del regolamento n.

249/93 e l'art. 5 della direttiva: infatti, mentre il primo contiene i principi cui devono uniformarsi gli Stati membri e le misure che possono adottare, il secondo si limita a specificare che tali misure possono favorire gli imballaggi reimpiegabili che non provocano danni all'ambiente.

54. Non vi è dubbio sul fatto che il legislatore comunitario veda di buon occhio gli interventi delle autorità nazionali a favore dei sistemi di riutilizzo degli imballaggi che indirettamente aiutano a prevenire la formazione di rifiuti, sempreché, indipendentemente dalla loro natura economica, finanziaria, fiscale o di altro genere, tali interventi non interferiscano sul buon andamento del mercato interno.

55. Ritengo quindi che l'art. 5 della direttiva 94/62, in sé e per sé, manchi della concretezza necessaria per permettere di esaminare la compatibilità con il diritto comunitario delle disposizioni adottate dagli Stati membri allo scopo di favorire i sistemi di riutilizzo degli imballaggi innocui per l'ambiente, senza che esso possa essere integrato facendo riferimento ad altre disposizioni del medesimo ordinamento. Il rinvio al Trattato in blocco, contenuto nella suddetta norma, consente di verificare l'adequatezza delle dette disposizioni rispetto al diritto primario sulla libera circolazione delle merci.

19 — Sentenza 11 dicembre 2003, causa C-322/01, *Deutscher Apothekerverband eV*. (Racc. pag. I-14887).

20 — Sentenze 12 ottobre 1993, causa C-37/92, *Vanacker e Lesage* (Racc. pag. I-4947, punto 9) e 13 dicembre 2001, *Daimler Chrysler*, citata supra, punto 32.

21 — Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 20 maggio 1997, 97/7/CE, riguardante la protezione dei consumatori in materia di contratti a distanza (GU L 144, pag. 19).

22 — Tale norma consente agli Stati membri di adottare o mantenere in vigore, nel settore disciplinato dalla direttiva, disposizioni più severe compatibili con il Trattato, per garantire al consumatore un livello di protezione più elevato.

2) Natura delle norme controverse: misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa all'importazione oppure semplice modalità di vendita

56. Le disposizioni che formano oggetto della controversia sono l'art. 8, n. 1, del regolamento sugli imballaggi del 1998, a tenore del quale il distributore di bevande in contenitori non riutilizzabili deve imporre al cliente una cauzione, che verrà rimborsata al momento della restituzione dei vuoti; e l'art. 9, n. 2, che sospende l'applicazione di tale misura, qualora l'impresa responsabile aderisca ad un sistema integrato di gestione, sempreché la percentuale di imballaggi reimpiegabili nel paese non scenda al di sotto del 72 %. Se viene raggiunto questo limite, scatta l'obbligo di cauzione, di restituzione dei vuoti e di recupero, con riguardo a quelle bevande per le quali la quota di imballaggi reimpiegabili sia scesa al di sotto della percentuale ottenuta nel 1991. Quando è apparso sul mercato, questo metodo di regolamentazione a scaglioni è stato accolto positivamente dagli operatori economici interessati, che si erano impegnati a far sì che il tasso degli imballaggi per bevande reimpiegabili non inquinanti non calasse rispetto a quello raggiunto in quell'anno.

Secondo la Germania, tali disposizioni hanno lo scopo di incentivare l'uso dei recipienti riutilizzabili. A mio parere, questa normativa ostacola la commercializzazione in questo paese di bevande imbottigliate in contenitori a perdere dai produttori di altri Stati membri.

57. Le ragioni alla base della mia opinione sono le seguenti:

58. In primo luogo, l'art. 7 della direttiva 94/62 obbliga gli stati membri ad adottare le misure necessarie per introdurre sistemi di restituzione o di raccolta degli imballaggi usati e dei rifiuti di imballaggio, con la precisazione che essi devono essere aperti alla partecipazione degli operatori economici dei settori interessati. In forza di tale norma, le autorità nazionali possono scegliere di sottoporre i vuoti per bibite non reimpiegabili ad un sistema di cauzione, restituzione e recupero, oppure consentire che, attraverso un sistema integrato di gestione, gli stessi vuoti vengano ritirati presso il domicilio del consumatore o nei pressi del luogo ove opera il distributore. Orbene, il fatto che un paese faccia dipendere la continuità del secondo sistema dalla condizione che il volume globale di bottiglie reimpiegabili presenti sul mercato nazionale non scenda oltre una determinata quota, è indubbiamente fonte di incertezza giuridica per gli operatori economici che vendono i loro prodotti in contenitori a perdere; infatti, anche se il tasso si mantiene al di sopra del limite stabilito, le imprese operano, anno dopo anno, con il timore che non venga raggiunta la percentuale prescritta, caso in cui dovrebbero, qualora neppure nel loro settore venga raggiunto il tasso del 1991, organizzarsi, in un breve lasso di tempo, al fine di riscuotere la cauzione lungo l'intera catena di commercializzazione.

Si tratta di una regolamentazione che, da una parte, genera incertezza negli operatori che

hanno scelto di aderire ad un sistema integrato di gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio — poiché non sanno quanto a lungo potranno continuare a giovare delle stesse condizioni — e, dall'altra, li induce, per poter evitare questa instabilità, a rinunciare a tale alternativa, anche se più comoda, e a passare all'altro sistema, assoggettando i contenitori monouso a cauzione o ricorrendo all'uso di quelli reimpiegabili. Senza contare il potenziale effetto dissuasivo di queste norme su coloro che si propongono di introdurre le proprie bevande in Germania.

60. In secondo luogo, l'art. 7 della direttiva 94/62 colloca su uno stesso piano i sistemi di restituzione e raccolta e quelli di riutilizzo e recupero, incluso il riciclaggio, ponendo l'unica condizione che consentano di conseguire gli obiettivi prefissi. Non vi è ragione, quindi, di instaurare misure che, nell'intento di favorire un sistema, ostacolino temporaneamente la partecipazione degli operatori economici all'altro, per il motivo che non è stata raggiunta la quota stabilita.

59. Tuttavia, occorre aggiungere che le imprese restanti escluse dall'opzione offerta dall'art. 9, n. 1, del regolamento sugli imballaggi, quando la quota degli imballaggi reimpiegabili scende al di sotto del limite minimo previsto, potrebbero recuperare la detta possibilità qualora l'uso dei contenitori nuovamente riempibili tornasse a salire. Se è vero che lo scopo di queste norme consiste nell'incentivare le bottiglie reimpiegabili, allora non ha molto senso consentire, una volta superato il limite del 72 %, che i produttori tornino ad usare contenitori che non lo sono, con la probabile conseguenza che la percentuale scenda di nuovo. Mi sembra che la decisione delle imprese circa la scelta del tipo di imballaggio sia troppo importante perché si possa tollerare che una normativa con le caratteristiche di quella controversa introduca un fattore di incertezza sulla continuità di tale scelta nei produttori che decidano di introdursi nel mercato tedesco.

61. In terzo luogo, la normativa tedesca controversa, sebbene si applichi indistintamente agli operatori nazionali e stranieri, colpisce in particolar misura questi ultimi. Le imprese di bevande che desiderano esportare parte dei loro prodotti tendono a imbottigliarle in recipienti monouso, a causa del loro minore costo: se le bottiglie reimpiegabili sono in vetro, pesano di più e quindi implicano un maggior consumo di carburante ed un tonnellaggio superiore al momento del trasporto; inoltre, con i contenitori a perdere, si evita di reimportare i vuoti e si dimezzano i costi, potendo approfittare dell'intera capienza del veicolo durante il viaggio di ritorno, per trasportare altre merci, oltre ad un risparmio in termini di lavaggio e di sterilizzazione. A prova di ciò sta il fatto che, nella pratica, i produttori di bevande stabiliti in altri Stati membri utilizzano gli imballaggi di plastica in percentuale notevolmente superiore rispetto ai produttori tedeschi. A tal riguardo, la Commissione cita una ricerca della *Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung*, effettuata nel giugno 2001, per dimostrare che nel 1999 il 90 % delle acque minerali veniva imbottigliato dai produttori tedeschi in contenitori reimpie-

gabili, ed il rimanente 10% in bottiglie monouso, laddove le esportazioni verso la Germania di acqua imbottigliata in quest'ultimo tipo di contenitori raggiungevano il 71%. Le imprese ricorrenti nella causa principale indicano che, in quello stesso anno, fu venduta una percentuale di bibite importate confezionate in imballaggi a perdere pari al 90%, mentre le bibite nazionali che venivano vendute in confezioni di questo tipo rappresentavano solo un 26%.

del fatto che, talvolta, gli imballaggi possiedono carattere distintivo e la loro riproduzione grafica è stata registrata come marchio<sup>23</sup>.

62. Vi è un'altra considerazione che mi sembra importante; infatti, la distanza che devono percorrere le bevande straniere per raggiungere il mercato tedesco è, nella maggioranza dei casi, superiore rispetto al tragitto che percorrono le bibite tedesche. È vero che esistono eccezioni, poiché sicuramente ci sono produttori stabiliti in altri Stati membri vicino alla frontiera con la Germania; è anche vero che alcuni produttori tedeschi devono spostarsi per centinaia chilometri al fine di raggiungere tutti i punti di distribuzione, sebbene possano evitare le spedizioni di bottiglie vuote a grande distanza, qualora si associno ad un sistema di riutilizzo e lavorino con bottiglie standardizzate. Non mi sembra realistico suggerire alle imprese straniere di rinunciare agli imballaggi dei quali si servono negli altri paesi ed utilizzare quelli omologati per le imprese tedesche, soprattutto tenuto conto

63. In definitiva, la normativa controversa fissa alcune condizioni per la commercializzazione di bevande in Germania assoggettate a percentuali stabilite in modo aleatorio, e che dipendono, in ultima analisi, dalle preferenze dei consumatori, e sulle quali gli operatori economici possono influire solo se accettano di rinunciare all'uso dei contenitori non reimpiegabili a favore di quelli riutilizzabili. Il fatto che tra il 1994 e il 2000 siano cresciute le importazioni di bevande provenienti dagli altri Stati membri non mi sembra decisivo, poiché, se non fosse esistita tale regolamentazione, l'incremento sarebbe stato probabilmente maggiore.

64. Non sono neppure d'accordo sulla tesi secondo cui gli artt. 8, n. 1 e 9, n. 2, del regolamento tedesco controverso stabilirebbero semplici modalità di vendita, sebbene si applichino senza distinzioni alle bevande imbottigliate in Germania e a quelle impor-

23 — V. Sentenza della Corte di giustizia 12 febbraio 2004, causa C-218/01, Henkel (Racc. pag. I-1725). Il 28 gennaio 2004 il Tribunale di primo grado ha emesso una sentenza nelle cause riunite T-146/02-T-153/02, Deutsche Sisi-Werke/UAMI (Racc. pag. II-447), in cui veniva discussa una decisione che aveva rifiutato la registrazione come marchio tridimensionale della forma di una confezione per bevande che consisteva in un sacchetto che sta in piedi.

tate. Nella sentenza *Keck e Mithouard*<sup>24</sup> la Corte di giustizia ha fatto leva sulla distinzione tra le disposizioni che riguardano le caratteristiche del prodotto e quelle che attengono alle modalità di vendita, per definire quelle norme che, pur interessando in egual misura i prodotti nazionali e stranieri, provocano restrizioni capaci di trasformarle in misure di effetto equivalente vietate ai sensi dell'art. 28 CE.

In tale decisione, la Corte ha considerato come misure di effetto equivalente gli ostacoli alla libera circolazione delle merci derivanti, in assenza di armonizzazione delle legislazioni, dall'assoggettamento delle merci provenienti da altri Stati membri, in cui siano legalmente fabbricate e immesse in commercio, a norme che dettino requisiti ai quali le merci stesse devono rispondere, anche qualora siano applicabili indistintamente a tutte le merci, laddove tale assoggettamento non risulti giustificato da finalità di interesse generale tali da prevalere sulle esigenze della libera circolazione delle merci<sup>25</sup>.

65. La Corte ha di seguito dichiarato che, contrariamente a quanto era stato statuito fino ad allora, disposizioni nazionali che

limitino o vietino talune modalità di vendita non possono costituire ostacolo diretto o indiretto, in atto o in potenza, agli scambi commerciali tra gli Stati membri ai sensi della giurisprudenza *Dassonville*<sup>26</sup>, sempreché tali disposizioni valgano nei confronti di tutti gli operatori che svolgono la propria attività sul territorio nazionale e sempreché incidano in egual misura, tanto sotto il profilo giuridico, quanto sotto quello sostanziale, sullo smercio di prodotti sia nazionali sia provenienti da altri Stati membri.

Essa ha aggiunto che, ove tali requisiti siano soddisfatti, le normative di tal genere non costituiscono un elemento atto a impedire l'accesso al mercato dei prodotti provenienti da altri Stati membri né ad ostacolarli in misura maggiore rispetto ai prodotti nazionali. Siffatte normative esulano quindi dalla sfera di applicazione dell'art. 28 CE.

66. A partire da questa sentenza, per stabilire se una normativa che si applica indistintamente ai prodotti nazionali ed importati ricada nella sfera di applicazione dell'art. 28 CE, occorre distinguere le disposizioni sui requisiti che il prodotto deve soddisfare, come quelli relativi alla sua denominazione, forma, dimensioni, peso, composizione, presentazione, etichettatura ed imballaggio, da

24 — Sentenza 24 novembre 1993, cause riunite C-267/91 e C-268/91 (Racc. pag. I-6097). V. M. López Escudero, «La jurisprudencia sobre la prohibición de las medidas de efecto equivalente tras la sentencia *Keck y Mithouard*», in *Gaceta Jurídica de la C.E. y de la Competencia*, D-28, pagg. 47-94.

25 — Sentenze 20 febbraio 1979, causa 120/78, *Rewe-Zentral* (Racc. pag. 649) nota anche come *Cassis de Dijon*, e 24 novembre 1993, *Keck e Mithouard*, citata supra, punto 15.

26 — Sentenza 11 luglio 1974, causa 8/74, *Dassonville* (Racc. pag. 837).

quelle destinate a regolarne le modalità di vendita.

67. Da quando ha pronunciato la sentenza Keck e Mithouard, nel 1993<sup>27</sup>, nella quale doveva esaminare il divieto di rivendita a sottocosto posto dalla legge francese, la Corte di giustizia ha considerato che costituiscono modalità di vendita, per esempio, una norma deontologica, adottata da un ordine professionale, che vieti di pubblicizzare prodotti parafarmaceutici la cui vendita è autorizzata nelle farmacie<sup>28</sup> al di fuori di queste ultime, la regolamentazione dell'orario massimo di apertura e dei periodi di chiusura degli esercizi commerciali<sup>29</sup>, l'obbligo di chiusura delle rivendite al minuto nei giorni festivi<sup>30</sup>, una normativa che riserva alle farmacie la vendita esclusiva di latte trasformato per la prima infanzia<sup>31</sup>, un sistema di distribuzione che riservi la vendita al dettaglio di tabacchi a rivenditori autorizzati dalla pubblica amministrazione<sup>32</sup>, una norma che vieta la diffusione televisiva di messaggi pubblicitari nel settore della distribuzione<sup>33</sup>, un divieto di vendita con un margine di profitto estremamente ridotto<sup>34</sup>, il divieto assoluto della pubblicità rivolta ai

minori di 12 anni e della pubblicità ingannevole<sup>35</sup>, una norma che vieti ai produttori e agli importatori di bevande alcoliche in uno Stato membro di dirigere annunci pubblicitari ai consumatori<sup>36</sup> e una misura che limiti la possibilità di praticare la vendita ambulante ai commercianti appartenenti ad una determinata circoscrizione amministrativa che svolgano la loro attività anche all'interno di un esercizio stabile, nel quale mettono in vendita la stessa merce oggetto del commercio ambulante<sup>37</sup>.

68. Alla luce di tali esempi, sarebbe difficile sostenere che le disposizioni controverse dell'ordinamento tedesco costituiscano mere modalità di vendita, giacché la pressione che esercitano sui produttori si collega direttamente al tipo di imballaggio in cui una bevanda viene posta in commercio, e pertanto, forma parte delle misure che riguardano le caratteristiche del prodotto.

69. Per tali ragioni, ritengo che la disciplina contenuta negli artt. 8, n. 1, e 9, n. 2, del citato regolamento, costituisca una misura di

27 — Citata supra.

28 — Sentenza 15 dicembre 1993, causa C-292/92, Hünermund e a. (Racc. pag. I-6787).

29 — Sentenza 2 giugno 1994, cause riunite C-401/92 e C-402/92 Tankstation 't Heukske vof e Boermans (Racc. pag. I-2199).

30 — Sentenza 2 giugno 1994, cause riunite, cause riunite C-69/93 e C-258/93, Punto Casa e PPV (Racc. pag. 2355).

31 — Sentenza 29 giugno 1995, causa C-391/92, Commissione/Grecia (Racc. pag. I-1621).

32 — Sentenza 14 dicembre 1995, causa C-387/93, Banchemo (Racc. pag. I-4663).

33 — Sentenza 9 febbraio 1995, causa C-412/93, Leclerc-siplec (Racc. pag. I-179).

34 — Sentenza 11 agosto 1995, causa C-63/94, Belgapom (Racc. pag. I-2467).

35 — Sentenza 9 luglio 1997, cause riunite C-34/95-C-36/95, De Agostini e Tv-shop (Racc. pag. I-3843).

36 — Sentenza 8 marzo 2001, causa C-405/98, Gourmet International Products (Racc. pag. I-1795).

37 — Sentenza 13 gennaio 2000, causa C-254/98, TK-Heimdienst (Racc. pag. I-151).

effetto equivalente ad una restrizione quantitativa vietata ai sensi dell'art. 28 CE.

3) La tutela ambientale in Germania come giustificazione della normativa controversa

70. Secondo una costante giurisprudenza della Corte di giustizia, una normativa nazionale che comporti restrizioni degli scambi intracomunitari può trovare giustificazione in base a considerazioni attinenti alla tutela dell'ambiente, come quelle invocate dal governo tedesco<sup>38</sup>. Orbene, in tal caso, è necessario accertare che la misura in questione sia proporzionata agli scopi perseguiti e che questi ultimi non possano essere conseguiti mediante misure meno restrittive per gli scambi intracomunitari<sup>39</sup>.

71. Non sono convinto del fatto che, ai fini della tutela ambientale, sia necessario imporre una misura in forza della quale,

ogni volta in cui la percentuale di imballaggi reimpiegabili sul territorio nazionale scenda al di sotto del 72 %, venga meno la possibilità per le imprese di esentarsi dall'obbligo di imporre una cauzione sugli imballaggi a perdere mediante l'adesione ad un sistema di gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio, quando nel settore in cui operano, il tasso di utilizzo degli imballaggi reimpiegabili non raggiunge quello ottenuto nel 1991.

72. In primo luogo, non si spiega perché la percentuale del 72 % di imballaggi reimpiegabili in circolazione nell'intero paese risulti preferibile, in termini ecologici, ad un 60 %, ad un 70 % o ad un 80 %, per fare alcuni esempi. Ignoro inoltre i motivi di tutela ambientale in base ai quali i risultati ottenuti nel 1991 siano stati cristallizzati come valori di riferimento per il futuro, omettendo di prevedere criteri di flessibilità funzionali al comportamento ed alle preferenze degli operatori economici e dei consumatori. Si deve ammettere che, se nell'anno preso a riferimento la percentuale di bottiglie nuovamente riempibili di acqua minerale aveva raggiunto il 91,33 %, è minimo il margine di cui dispongono i produttori di acque imbottigliate in contenitori monouso per potersi sottrarre all'obbligo di imporre la cauzione, mediante l'adesione ad un sistema integrato di gestione. Lo stesso può dirsi a proposito dei produttori di birra, cui corrisponde un tasso dell'82,16 % e di bibite gassate, con una quota pari al 73,72 %, tenuto conto del fatto che sono soprattutto i produttori stranieri a servirsi di questo tipo di presentazione del prodotto.

38 — Sentenze 7 febbraio 1985, causa 240/83, *Association de defense des bruleurs des huiles usagées (A.B.D.H.U.)* (Racc. pag. 531) e 20 settembre 1988, causa 302/86, *Commissione/Danimarca* (Racc. pag. 4607, punto 9).

39 — Sentenze 9 luglio 1997, *De Agostini e TV-Shop*, citata, punto 45; 23 ottobre 1997, causa C-189/95, *Franzén* (Racc. pag. I-5909, punto 75) e 14 luglio 1998, causa C-389/96, *Aher-Waggon* (Racc. pag. I-4183, punti 18-20).



Come noto, nella sentenza *Commissione/Danimarca*<sup>40</sup>, la Corte di giustizia ha affermato che una limitazione del quantitativo dei prodotti che possono essere commercializzati dagli importatori è sproporzionata rispetto allo scopo perseguito. In tal caso, la normativa danese consentiva ai produttori di vendere un quantitativo massimo di 3 000 hl di birra e di bibite in contenitori non autorizzati, a condizione che fossero riutilizzabili e soggetti ad una cauzione unitaria.

abitudini degli utenti, dei produttori e dei distributori. Senza contare poi il regresso che ci si può attendere sotto l'aspetto della gestione dei rifiuti di imballaggi e della tutela del paesaggio.

73. In secondo luogo, seppure si tratti effettivamente di prevenire, anche se in modo indiretto, la produzione di rifiuti di imballaggio, favorendo l'uso dei reimpiegabili, non vedo la ragione per cui, allorché si raggiunga nuovamente la quota del 72 %, venga ripristinata la possibilità di esentare dalla cauzione le bottiglie a perdere. È certamente vero che con l'imposizione di una cauzione si ottiene una percentuale molto più elevata di vuoti restituiti dal consumatore che, per di più, si rassegna facilmente a pagarla. Una volta messo in moto questo sistema, che non è semplice, mi chiedo quali possano essere i vantaggi nel tornare indietro, con la prevedibile conseguenza che l'uso degli imballaggi reimpiegabili torni a calare, provocando un effetto a fisarmonica che rischia di destabilizzare le

74. In terzo luogo, nel suo intento di favorire le bottiglie reimpiegabili con il fine di proteggere l'ambiente dalle conseguenze del riciclaggio e del recupero degli imballaggi a perdere, il governo tedesco sembra non aver tenuto conto di altri fattori (come i trattamenti di pulizia e di sterilizzazione dei contenitori nuovamente riempibili, il consumo di carburante, le emissioni nell'atmosfera e l'usura delle vie di comunicazione, se la distanza percorsa per il trasporto supera un certo numero di chilometri, con un conseguente incremento del traffico ed un aumento del rischio di incidenti), la cui ponderazione fa da contrappeso rispetto ai presunti vantaggi in termini ecologici, talché gli imballaggi a perdere possano rappresentare un'alternativa interessante sotto il profilo della tutela ambientale.

75. In quarto luogo, ai sensi dell'art. 7 della direttiva 94/62, gli Stati membri devono provvedere all'istituzione tanto dei sistemi di restituzione o di raccolta di imballaggi, quanto dei sistemi di riutilizzo o di recupero,

40 — Citata supra, punto 21.

i quali devono essere aperti alla partecipazione degli operatori economici interessati, devono essere applicati senza discriminazioni ai prodotti importati e strutturati in modo tale da non provocare l'insorgenza di ostacoli per il commercio e distorsioni della concorrenza, in conformità al Trattato. Non trovo giustificato il fatto che, dopo che siano stati avviati i sistemi di raccolta in uno Stato, i pubblici poteri impediscano temporaneamente la partecipazione di determinati operatori economici solo perché i loro cittadini hanno modificato le loro abitudini relativamente al consumo delle bevande, preferendo acquistare quelle imbottigliate in contenitori non reimpiegabili, e lo facciano fintantoché non si verifichi un'inversione di tendenza. La suddetta misura costituisce pertanto una limitazione della libera circolazione delle merci che appare sproporzionata rispetto agli esigui vantaggi da essa indotti in termini di tutela ambientale. A mio parere, la direttiva 94/62 prevede meccanismi tali da permettere alle autorità tedesche di assicurare la detta tutela, mediante l'adozione di una normativa abbastanza stabile da agevolare le imprese esportatrici nell'intento di pianificare a medio e lungo termine il tipo di contenitori che si mostrano adeguati allo scopo di vendere le loro bibite in questo paese.

Concordo pertanto con la Commissione sul fatto che, se optano per l'imposizione generalizzata di una cauzione su tutti i contenitori non reimpiegabili, gli Stati membri devono prevedere un numero sufficiente

di punti di restituzione dei vuoti e di recupero della cauzione. Altrimenti, dato che le bibite importate sono vendute, nella maggior parte dei casi, in contenitori a perdere, si creerebbe il rischio di ostacolare gli scambi, cui si aggiungerebbero distorsioni della concorrenza se, allo stesso tempo, le bottiglie reimpiegabili, utilizzate per lo più dai produttori nazionali, potessero venire restituite in condizioni più favorevoli. Non potremmo neppure mostrarci inclini alla messa in pratica di svariati sistemi di deposito compartimentati, ciascuno con i propri requisiti, che non coprano la totalità del territorio, giacché in tal modo si renderebbe ancor più complicato l'accesso al mercato dei produttori stranieri e degli operatori che importano bibite imballate, oltre al fatto che, molto probabilmente, le piccole e medie imprese degli altri Stati membri non disporrebbero di mezzi sufficienti per adattare i loro imballaggi ai detti requisiti.

76. Infine, non credo che assoggettare a cauzione gli imballaggi a perdere costituisca una misura idonea a promuovere l'uso degli imballaggi riutilizzabili. In realtà, come risultato certo, si ottiene che l'acquirente, o qualsiasi altra persona interessata, restituisca i vuoti per recuperare l'importo versato, il che non è poco, ma dinanzi all'obbligo di pagare una cauzione nell'uno e nell'altro caso, il consumatore solitamente opta per l'alternativa che gli risulti più comoda e non

necessariamente per quella meno inquinante.

77. Da tali argomenti si deduce che la normativa tedesca controversa non può trovare giustificazione nella tutela ambientale come esigenza imperativa capace di legittimare un limite all'applicazione dell'art. 28 CE, in quanto non risponde al principio di proporzionalità.

78. Occorre quindi interpretare l'art. 28 CE nel senso che fa divieto ad uno Stato membro di istituire una misura in base alla quale, laddove non venga raggiunta sul territorio nazionale una percentuale globale di contenitori riempibili pari al 72 %, gli operatori economici dei settori in cui la quota dei contenitori riutilizzabili non abbia raggiunto quella ottenuta nel 1991 perdono la possibilità di sottrarsi agli obblighi di imporre una cauzione sulle bottiglie a perdere, di farsi carico della restituzione dei vuoti rimborsando l'importo della cauzione e di avviare i vuoti al recupero, mediante l'adesione ad un sistema integrato di gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio.

## X — Conclusione

79. Sulla base delle precedenti considerazioni propongo alla Corte di giustizia di risolvere come segue le questioni pregiudiziali formulate dal Verwaltungsgericht Stuttgart:

- «1. L'art. 1, n. 2, della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 20 dicembre 1994, 94/62/CE, sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, si limita a dare la priorità alla prevenzione nella produzione dei rifiuti di imballaggio, ma non privilegia gli imballaggi reimpiegabili; pertanto uno Stato membro non può

fondarsi su tale disposizione per giustificare la propria preferenza per il riutilizzo degli imballaggi di bibite rispetto al riciclaggio o ad altre forme di recupero degli stessi.

2. L'art. 18 della direttiva 94/62 non è pertinente al fine di esaminare gli effetti sulla libera circolazione delle merci che possono risultare dall'applicazione di norme come quelle di cui agli artt. 8, n. 1 e 9, n. 2, del regolamento tedesco sugli imballaggi.
  
3. L'art. 7 della direttiva 94/62 non conferisce ai produttori e ai distributori di bevande confezionate in imballaggi a perdere il diritto di partecipare ad un sistema di raccolta e di gestione, già funzionante, qualora le autorità nazionali lo sostituiscano con un altro basato sulla cauzione obbligatoria, allo scopo di assicurare la restituzione dei vuoti per migliorare il recupero differenziato degli imballaggi e contenere il problema degli scarichi incontrollati di rifiuti.
  
4. L'art. 28 CE vieta ad uno Stato membro di imporre una regola in base alla quale, laddove non si raggiunga, nel territorio nazionale, una percentuale globale di contenitori nuovamente riempibili pari al 72 %, gli operatori economici dei settori per i quali il tasso di imballaggi riutilizzabili non abbia raggiunto quello ottenuto nel 1991, perdono la possibilità di sottrarsi all'obbligo di imporre una cauzione sulle bottiglie a perdere, di farsi carico della restituzione dei vuoti rimborsando l'importo della cauzione e di avviare questi ultimi al recupero, mediante l'adesione ad un sistema integrato di gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio».