

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
RUIZ-JARABO COLOMER
presentate il 6 maggio 2004¹

1. La Commissione ha presentato un ricorso contro la Germania in forza dell'art. 226 CE, chiedendo che la Corte di giustizia condanni detto Stato membro per essere venuto meno ad alcuni degli obblighi impostigli dal diritto comunitario.

sugli imballaggi»), del 21 agosto 1998⁴, un sistema di riutilizzo degli imballaggi delle acque minerali naturali, che devono essere imbottigliate alla fonte.

I — La normativa nazionale applicabile dopo la scadenza del termine stabilito nel parere motivato⁵

In concreto, la Commissione contesta alla Germania la violazione dell'art. 5 della direttiva n. 94/62² e dell'art. 28 CE, nonché dell'art. 3 della direttiva 80/777/CEE³, in combinato disposto con l'allegato II, punto 2, lett. d), per avere introdotto, mediante gli artt. 8, n. 1, e 9, n. 2, del Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsfällen (regolamento relativo alla prevenzione e al recupero dei rifiuti di imballaggio; in prosieguo: «il regolamento

2. Il regolamento tedesco sugli imballaggi prevede varie misure dirette a conseguire l'obiettivo della prevenzione o riduzione dell'impatto dei rifiuti di imballaggio sull'ambiente. Detta normativa, che ha sostituito la disciplina del 12 giugno 1991⁶, è volta a recepire la direttiva 94/62 nel diritto interno e definisce gli imballaggi riutilizzabili come imballaggi destinati a svolgere più volte la stessa funzione.

1 — Lingua originale: lo spagnolo.

2 — Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 20 dicembre 1994, 94/62/CE, sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio (GU L 365, pag. 10). La direttiva ha subito modifiche importanti per effetto della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 11 febbraio 2004, 2004/12/CE (GU L 47, pag. 26), che non hanno riguardato le disposizioni applicabili nella presente causa.

3 — Direttiva del Consiglio 15 luglio 1980, 80/777/CEE, in materia di ravvicinamento della legislazione degli Stati membri sull'utilizzazione e la commercializzazione delle acque minerali naturali (GU L 229, pag. 1).

4 — BGBl. I, pag. 2379.

5 — La Commissione ha spiegato che sia le disposizioni di diritto comunitario che quelle di diritto interno sono state modificate durante il procedimento amministrativo che ha preceduto la presentazione del ricorso.

6 — BGBl. I, pag. 1234. Detto regolamento conteneva disposizioni analoghe in materia di cauzione obbligatoria sugli imballaggi monouso per bevande.

Ai sensi del regolamento, i produttori e i distributori di acqua minerale imbottigliata in recipienti monouso impongono una cauzione su ogni imballaggio, lungo l'intera catena commerciale, ma possono sottrarsi a tale obbligo, cui si aggiungono gli obblighi di raccolta e recupero delle bottiglie vuote, partecipando ad un sistema integrato di gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio. Tuttavia, quando la percentuale complessiva delle bevande vendute in Germania in imballaggi riutilizzabili è inferiore al 72% e non viene raggiunta la quota di questo tipo di imballaggi ottenuta nel 1991 nel settore dell'acqua, che è stata pari al 91,33%, gli operatori economici perdono questa facoltà, sono tenuti ad imporre la cauzione e debbono assumersi la responsabilità del recupero delle bottiglie.

3. L'art. 6 dispone quanto segue:

«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 (...).

4. L'art. 8, n. 1, del regolamento sugli imballaggi enuncia nei termini seguenti il principio del deposito obbligatorio per gli imballaggi monouso:

«1. I distributori che commercializzano prodotti alimentari liquidi confezionati in recipienti a perdere devono addebitare all'acquirente una cauzione unitaria minima di DEM 0,50, IVA inclusa; tale importo è pari a DEM 1, 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 disciplina come segue l'esenzione dall'obbligo di imporre la cauzione e la tutela concessa agli imballaggi per bevande che presentano vantaggi sotto il profilo ecologico:

«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*.

minerali (comprese le acque di fonte, le acque da tavola e le acque 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.

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.

2) Qualora, all'interno del territorio federale, la quota di bevande confezionate in recipienti riutilizzabili, quali birra o acque

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».

mento del mercato interno e prevenire l'insorgere di ostacoli agli scambi nonché distorsioni e restrizioni alla concorrenza nella Comunità.

6. Secondo la Commissione, nel caso in cui la quota complessiva di bevande confezionate in imballaggi riutilizzabili, a livello nazionale, sia inferiore al 72 % e nel settore dell'acqua non venga raggiunta la percentuale di imballaggi riutilizzabili registrata nel 1991, la combinazione di queste disposizioni obbliga i distributori di acque minerali imbottigliate in recipienti monouso a riscuotere una cauzione per ogni imballaggio, senza potersi sottrarre a quest'onere mediante la partecipazione ad un sistema integrato di gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio.

A tal fine, la direttiva prevede misure intese, in via prioritaria, a prevenire la produzione di rifiuti di imballaggio. Sono inoltre menzionati il riutilizzo, il riciclaggio e le altre forme di recupero dei rifiuti di imballaggio.

8. L'art. 5 dispone quanto segue:

«Gli Stati membri possono favorire sistemi di riutilizzo degli imballaggi che possono essere reimpiegati in modo ecologicamente sano, in conformità con il trattato».

II — Legislazione comunitaria

7. La direttiva 94/62, a norma del suo art. 1, ha lo scopo di armonizzare le misure nazionali in materia di gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio, sia per prevenirne e ridurne l'impatto sull'ambiente negli Stati membri e nei paesi terzi, ed assicurare così un elevato livello di tutela dell'ambiente, sia per garantire il funziona-

9. A norma dell'art. 3 della direttiva 80/777, le sorgenti di acque minerali naturali debbono essere utilizzate e le loro acque condizionate in conformità dell'allegato II, che definisce anche le condizioni di commercializzazione. Il punto 2, lett. d), vieta il trasporto dell'acqua minerale naturale a mezzo di recipienti che non siano quelli autorizzati per la distribuzione al consumatore finale. Ciò significa, in pratica, che

l'acqua dev'essere imbottigliata alla fonte nel recipiente in cui viene immessa sul mercato.

questa materia e che pertanto l'art. 28 CE non era più applicabile; a suo parere, gli ostacoli al commercio erano minimi e, in ogni caso, le misure controverse, il cui scopo è evitare un aumento dei rifiuti di imballaggio promuovendo l'impiego degli imballaggi riutilizzabili, erano dettate da motivi ecologici.

III — Procedimento precontenzioso

10. Dopo avere ricevuto varie denunce relative all'incompatibilità con il diritto comunitario della normativa tedesca del 1991 e in seguito a contatti tra le autorità nazionali e i suoi servizi, la Commissione ha concluso che detta normativa era contraria all'art. 28 CE. Per tale motivo, nel dicembre 1995 ha inviato una lettera di diffida al governo federale, rilevando che l'obbligo di imporre una cauzione per gli imballaggi monouso costituiva un ostacolo agli scambi intracomunitari, in quanto poneva detti imballaggi in posizione sfavorevole rispetto a quelli riutilizzabili, e che tale disposizione non era giustificata da esigenze di tutela dell'ambiente, dato che l'obbligo riguardava esclusivamente taluni imballaggi, mentre venivano mantenute invariate le condizioni verificatesi sul mercato nazionale in un determinato momento.

11. Tenuto conto del fatto che era stata adottata la direttiva 94/62 e che in Germania era stato approvato il decreto del 1998 per recepirne le disposizioni, derogando al regolamento del 1991, la Commissione ha inviato una lettera di diffida complementare nel dicembre 1998, in cui esprimeva dubbi circa la compatibilità con la predetta direttiva, nonché con l'art. 28 CE, degli artt. 8 e 9 del nuovo regolamento sugli imballaggi, che prevedono l'obbligo di riscuotere la cauzione e le percentuali relative agli imballaggi riutilizzabili, per violazione del principio di proporzionalità. A suo parere, dette norme incidono negativamente sui prodotti il cui luogo d'origine è lontano dai punti di vendita e che, a norma di legge, non possono essere confezionati altrove. La Commissione citava l'esempio delle acque minerali, disciplinate dalla direttiva 80/777, che devono essere imbottigliate alla fonte. La Commissione ha invitato la Germania a proporre modalità per rendere flessibile il sistema.

La Germania ha risposto nel maggio 1996, affermando che la direttiva 94/62 aveva realizzato un'armonizzazione completa in

Nell'aprile 1999, lo Stato che si asserisce inadempiente ha affermato che l'art. 9 del

regolamento sugli imballaggi non costituisce una restrizione quantitativa né una misura di effetto equivalente e che, se lo fosse, sarebbe giustificata. Per quanto riguarda, in concreto, le acque minerali, ha sostenuto che, secondo uno studio pubblicato dal ministero federale dell'Ambiente nel novembre 1998, su una distanza massima di 750 km tra il luogo di confezionamento e il punto di vendita, l'impiego dei recipienti riutilizzabili per l'acqua minerale era più ecologico di quello dei recipienti monouso.

12. Dopo avere esaminato queste spiegazioni, la Commissione ha emesso un parere motivato nel luglio 2000, in cui considerava accertata l'infrazione. In concreto, ha contestato a detto Stato membro l'applicazione degli artt. 8, n. 1, e 9, n. 2, del regolamento controverso ai produttori di acqua minerale naturale che dev'essere imbottigliata alla fonte. A suo parere, dette disposizioni costituiscono un ostacolo al commercio di questa bevanda, in quanto impongono alle imprese un grave onere, ossia il trasporto dei recipienti riutilizzabili vuoti su grandi distanze, danneggiando in particolare le imprese stabilite in altri Stati membri. Inoltre le norme controverse non trovano fondamento normativo nell'art. 5 della direttiva 94/62, in quanto travalicano quanto necessario per conseguire l'obiettivo perseguito e sono carenti sotto il profilo della flessibilità.

Nel novembre dello stesso anno, la Germania ha manifestato il proprio disaccordo con la

Commissione spiegando come i produttori stranieri di acque minerali potessero effettuare vendite all'interno del paese. Ha quindi osservato che la promozione delle bottiglie riutilizzabili si basava sull'art. 5 della direttiva 94/62 e che, poiché venivano trattati allo stesso modo i produttori nazionali e stranieri, non si violava neanche l'art. 28 CE. Ha citato un ecobilancio che teneva conto dei dati raccolti fino all'agosto 2000, da cui emergeva che gli imballaggi riutilizzabili offrivano vantaggi rispetto agli imballaggi monouso, anche quando dovevano essere trasportati verso località lontane, e ha aggiunto che si proponeva di modificare gli artt. 8 e 9 del regolamento sugli imballaggi alla luce dei risultati ottenuti.

13. Non convinta di queste spiegazioni, la Commissione ha deciso di adire la Corte, chiedendole una dichiarazione di inadempimento.

IV — Procedimento dinanzi alla Corte

14. Il ricorso è stato presentato presso la cancelleria il 3 dicembre 2001 e il controricorso è pervenuto il 14 febbraio 2002. I due atti sono stati integrati da una replica e da una controreplica.

15. La Francia e il Regno Unito sono stati autorizzati ad intervenire nella controversia con ordinanza del presidente della Corte 29 maggio 2002. Dopo avere esaminato gli atti del procedimento che gli erano stati trasmessi, il Regno Unito ha rinunciato a comparire.

16. All'udienza, svoltasi il 2 marzo 2004, sono comparsi per esporre oralmente i propri argomenti gli agenti della Commissione, del governo francese e del governo tedesco.

V — Esame del ricorso

A — Sulla ricevibilità

17. Senza sollevare formalmente un'eccezione di irricevibilità, il governo tedesco afferma, ai punti 5-7 della controreplica, che il ricorso per inadempimento non può essere accolto in quanto l'oggetto della causa è stato modificato nella domanda⁷. Esso afferma che nella lettera di diffida e nel parere motivato, pur sollevando varie obiezioni nei confronti del regolamento sugli imballaggi, la Commissione non faceva riferimento alla pressione esercitata dal regime di quote tedesco sui produttori stranieri di acque minerali. Di conseguenza,

la convenuta non avrebbe potuto presentare osservazioni su questo addebito e sarebbe stata altresì privata della possibilità di esaminare e discutere le soluzioni per evitare il processo⁸, tra le quali si può citare, ad esempio, l'esclusione dei produttori stranieri di acque minerali dal calcolo delle percentuali indicate all'art. 9, n. 2, del regolamento sugli imballaggi.

18. È indubbio che la regolarità del procedimento precontenzioso costituisce una garanzia essenziale, prevista dal Trattato, non soltanto a tutela dei diritti dello Stato membro, ma anche per garantire che l'eventuale procedimento contenzioso verta su una controversia chiaramente definita⁹. Conformemente alla giurisprudenza della Corte, si deve dare allo Stato membro la possibilità di motivare il proprio atteggiamento ovvero, se del caso, consentirgli di aderire spontaneamente a quanto prescrive l'ordinamento giuridico comunitario. Qualora questa opera di composizione non abbia successo, lo Stato membro viene invitato ad adempiere i propri obblighi, precisati nel parere motivato con cui termina la fase precontenziosa prevista all'art. 226 CE, entro il termine stabilito dal parere stesso¹⁰.

8 — Dopo la conclusione della fase scritta, la Corte ha chiesto alla Commissione di prendere posizione sulle obiezioni sollevate dalla Germania a tale proposito ed essa lo ha fatto con una memoria presentata in cancelleria il 16 gennaio 2004.

9 — Ordinanza 11 luglio 1995, causa C-266/94, Commissione/Spagna (Racc. pag. I-1975, punto 17), e sentenza 23 ottobre 1997, causa C-159/94, Commissione/Francia (Racc. pag. I-5815, punto 15).

10 — Sentenze 31 gennaio 1984, causa 74/82, Commissione/Irlanda (Racc. pag. 317, punto 13), e 18 marzo 1986, causa 85/85, Commissione/Belgio (Racc. pag. 1149, punto 11).

7 — In realtà, al punto 3 della replica la Commissione fa espressamente riferimento alla «pressione» della normativa tedesca sui produttori di acqua minerale affinché impleghino recipienti riutilizzabili.

19. Tuttavia, alla luce dei documenti scambiati tra le parti durante la fase amministrativa del procedimento, non condivido la valutazione del governo tedesco.

diffida e nel parere motivato, tale esigenza non impone in ogni caso una coincidenza perfetta tra le loro formulazioni, purché l'oggetto della controversia non sia stato ampliato o modificato ¹².

20. Infatti, sia nella prima lettera di diffida, che si basava sulla violazione delle disposizioni del Trattato relative alla libera circolazione delle merci, che nella lettera complementare, inviata dopo l'adozione della direttiva 94/62, la Commissione ha criticato apertamente la fissazione di una percentuale minima di imballaggi riutilizzabili per bevande, facendo espressamente riferimento alle acque minerali, che devono essere imbottigliate alla fonte.

21. Nel parere motivato, che determina l'oggetto del ricorso per inadempimento ¹¹, la Commissione si è limitata a censurare l'applicazione della normativa controversa, ossia gli artt. 8, n. 1, e 9, n. 2, del regolamento sugli imballaggi, all'immissione sul mercato delle acque minerali, tralasciando la commercializzazione di tutte le altre bevande menzionate negli atti precedenti. A tale proposito, la Corte ha dichiarato che sebbene i motivi esposti nel ricorso debbano essere uguali agli addebiti indicati nella lettera di

22. In concreto, nel capitolo IV, n. 2, lett. a), del parere motivato, sono esposti i motivi per cui le norme nazionali denunciate determinano una restrizione al commercio: benché siano applicabili indistintamente ai prodotti nazionali e a quelli importati, esse impongono un onere maggiore alle imprese straniere, che, qualora decidano di impiegare bottiglie riutilizzabili, debbono trasportare i vuoti su grandi distanze, con un costo supplementare e il rischio di produrre un impatto ambientale superiore a quello dei recipienti monouso. Inoltre la normativa tedesca, sebbene lasci un certo segmento di mercato agli imballaggi a perdere prima che s'innesci il meccanismo che obbliga ad imporre una cauzione per ciascuna bottiglia, contiene un incentivo a mantenere il livello del 1991, con la conseguenza che, in pratica, i produttori stabiliti a grande distanza dal punto di vendita possono incrementare la loro quota di mercato in Germania solo qualora altri produttori più vicini siano disposti a cedere una parte della loro.

11 — Sentenze 17 giugno 1987, causa 154/85, Commissione/Italia (Racc. pag. 2717, punto 6), 19 maggio 1998, causa C-3/96, Commissione/Paesi Bassi (Racc. pag. I-3031, punto 18), e 13 dicembre 2001, causa C-1/00, Commissione/Francia (Racc. pag. I-9989, punto 53).

12 — Sentenze 9 novembre 1999, causa C-365/97, Commissione/Italia (Racc. pag. I-7773, punto 25), e 25 aprile 2002, causa C-52/00, Commissione/Francia (Racc. pag. I-3827, punto 44).

Queste osservazioni gettano luce sulla pressione cui fa riferimento la Commissione nella replica: l'obiettivo dell'art. 9, n. 2, del regolamento controverso è indurre i produttori ad impiegare recipienti riutilizzabili, sotto pena di rischiare di non raggiungere la quota fissata, con conseguente perdita della facoltà di sottrarsi all'obbligo di riscuotere la cauzione, accettare la restituzione dei recipienti usati e rimborsare l'importo riscosso, partecipando ad un sistema integrato di gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio.

23. Gli argomenti svolti a difesa della normativa in risposta al parere motivato dimostrano che il governo tedesco aveva interpretato correttamente le censure della Commissione, soprattutto per quanto riguarda le conseguenze negative che la quota minima obbligatoria di imballaggi riutilizzabili produce sulle imprese di altri Stati membri che imbottigliano e commercializzano acque minerali. Di fatto, il governo tedesco ha indicato chiaramente come queste imprese possano vendere le loro bevande nel paese, ossia impiegando recipienti riutilizzabili, partecipando alle organizzazioni di messa in comune di bottiglie normalizzate, ovvero utilizzando recipienti monouso con addebito di una cauzione, oppure anche senza cauzione qualora prendano parte ad un sistema integrato di gestione, anche se quest'ultima alternativa può venire meno ogni qualvolta sul mercato nazionale non venga raggiunta la quota prescritta di bottiglie riutilizzabili.

24. Se lo Stato convenuto avesse realmente inteso sottrarre i produttori stranieri di acqua minerale dal computo della quota per evitare che coloro che impiegano bottiglie riutilizzabili si trovino in una situazione di incertezza, giacché in qualunque momento potrebbero vedersi privare della possibilità di avvalersi del predetto sistema integrato, con il conseguente onere di doversi organizzare per la riscossione del deposito, avrebbe dovuto proporlo in questa fase, anziché nella controreplica¹³.

25. Infine, i rilievi formulati dalla Commissione nel ricorso coincidono con quelli del parere motivato. Pertanto debbo concludere che non sono stati lesi i diritti di difesa dello Stato convenuto e che il ricorso della Commissione è ricevibile.

26. All'udienza, l'agente del governo tedesco ha anche sostenuto che la Commissione non aveva più interesse ad agire, in quanto il 1° gennaio 2003 era entrato in vigore l'obbligo generale di far pagare la cauzione, eliminando la presunta pressione sugli importatori.

27. Non condivido neanche questa valutazione. Senza addentrarmi in questa sede nell'analisi della questione se la normativa

13 — All'udienza, l'agente del governo tedesco ha insistito su questo punto.

tedesca possa obbligare gli importatori di acqua minerale ad adottare un determinato comportamento, argomento di cui mi occuperò nel corso dell'esame di merito, occorre rammentare, da un lato, che la Commissione, nell'esercizio delle funzioni di cui è investita in forza degli artt. 211 CE e 226 CE, non deve dimostrare il proprio interesse ad agire in quanto, nell'interesse generale della Comunità, essa è tenuta d'ufficio a vigilare sull'applicazione del Trattato CE da parte degli Stati membri e a far accertare la sussistenza di eventuali trasgressioni¹⁴; dall'altro, l'esistenza di un inadempimento deve essere valutata in relazione alla situazione dello Stato membro quale si presentava alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato¹⁵, di modo che, anche qualora l'inadempimento sia stato sanato dopo il suddetto termine, vi è interesse alla prosecuzione del giudizio, al fine di stabilire il fondamento di una responsabilità nei confronti dei diritti che risultino lesi¹⁶.

B — *Nel merito*

28. La Commissione sostiene che la disciplina tedesca controversa, contenuta agli

artt. 8, n. 1, e 9, n. 2, del regolamento sugli imballaggi, è incompatibile con l'art. 5 della direttiva 94/62 e con l'art. 28 CE, nella parte in cui incide sulla commercializzazione delle acque minerali naturali provenienti da altri Stati membri, imbottigliate alla fonte¹⁷, in quanto frapponendo un ostacolo al commercio non giustificato da esigenze di tutela dell'ambiente. Il governo francese è dello stesso parere.

29. Il governo tedesco, in una vigorosa difesa delle sue posizioni, afferma che il ricorso è infondato, per tre motivi: 1) perché i succitati artt. 8 e 9 si basano sulla direttiva 94/62, che disciplina in modo esaustivo l'impiego e la promozione di imballaggi riutilizzabili, e pertanto non occorre esaminarli alla luce dell'art. 28 CE; 2) perché non ostacolano la libera circolazione delle merci, in quanto contengono semplici modalità di vendita e i produttori o distributori non sono obbligati ad impiegare bottiglie riutilizzabili; e 3) perché sono necessari e adeguati per assicurare la tutela dell'ambiente nel paese.

14 — Sentenze 4 aprile 1974, causa 167/73, Commissione/Francia (Racc. pag. 359, punto 15), 11 agosto 1995, causa C-431/92, Commissione/Germania (Racc. pag. I-2189, punto 21), Commissione/Italia, citata alla nota 12, punto 59, e 25 aprile 2002, cause riunite C-418/00 e C-419/00, Commissione/Francia (Racc. pag. I-3969, punto 29).

15 — Sentenza 17 gennaio 2002, causa C-394/00, Commissione/Irlanda (Racc. pag. I-581, punto 12).

16 — Sentenza 17 giugno 1987, causa 154/85, Commissione/Italia (Racc. pag. 2717, punto 6).

17 — Nella causa C-309/02, Radlberger e altri, ancora pendente, un tribunale tedesco ha deferito quattro questioni pregiudiziali con cui chiede alla Corte di interpretare la direttiva 94/62 e in particolare gli artt. 1, n. 2, 7 e 18, nonché l'art. 28 CE, per sapere se ostino a determinate disposizioni del regolamento sugli imballaggi applicabili ai recipienti in cui vengono commercializzati, oltre alle acque minerali, praticamente tutte le bibite e il vino.

Conviene analizzare questi motivi nello stesso ordine adottato dalla convenuta.

1) La portata dell'armonizzazione realizzata dalla direttiva 94/62 e l'applicabilità dell'art. 28 CE alla presente causa

30. Secondo il governo federale, la facoltà di promuovere i sistemi di riutilizzo degli imballaggi, concessa agli Stati membri dall'art. 5 della direttiva, include l'imposizione di un deposito sia per gli imballaggi riutilizzabili che per quelli monouso. A suo parere, la direttiva 94/62 disciplina questo settore in modo esaustivo, di modo che, nell'esame delle disposizioni nazionali alla luce del diritto comunitario, l'art. 28 CE è applicabile solo in via sussidiaria nel caso in cui non sia stato realizzato il necessario adeguamento tra le norme. L'Unione europea ha espressamente autorizzato la promozione degli imballaggi riutilizzabili e l'art. 5 della direttiva 94/62 risulterebbe inutile qualora, come rileva la Commissione, il loro uso e il loro ritorno al luogo di produzione potessero pregiudicare la libera circolazione delle merci.

31. A mio parere, il fatto che uno Stato membro organizzi la raccolta dei rifiuti di imballaggio e degli imballaggi vuoti in base al sistema di deposito, restituzione e recupero,

che impone determinati oneri ai produttori e ai distributori, di per sé non solleva alcun problema di incompatibilità con il diritto comunitario¹⁸, in quanto è previsto dall'art. 7 della direttiva 94/62, disposizione che gli Stati membri erano tenuti a trasporre nel loro ordinamento interno. Detto sistema riguarda sia gli imballaggi riutilizzabili che quelli monouso. Pertanto, su questo punto occorre dare parzialmente ragione allo Stato membro convenuto.

32. Nelle conclusioni relative alla causa C-246/99, Commissione/Danimarca¹⁹, avente ad oggetto una normativa nazionale che vietava l'importazione di birra e bibite gasate in lattina, ho avuto modo di pronunciarmi sulla portata dell'armonizzazione realizzata in questa materia dalla direttiva 94/62. In tal caso, gli imballaggi presentavano tutti i requisiti fondamentali previsti dall'allegato II della direttiva, per cui il divieto risultava palesemente in contrasto con l'art. 18 della direttiva stessa, che sancisce la libertà di commercializzare gli imballaggi in qualsiasi Stato membro. Ho sostenuto che, con l'adozione della direttiva, erano state armonizzate le diverse disposizioni e misure nazionali concernenti la gestione e i residui degli imballaggi. Conformemente alla giurisprudenza, in questi casi, se la normativa nazionale è conforme alla direttiva, non è possibile verificarne anche la

18 — Occorre esaminare se il sistema determini una compartimentazione del mercato e se non danneggi, in particolare, i prodotti provenienti da altri Stati membri.

19 — Presentate il 13 settembre 2001 (Racc. pag. 2002, pag. I-6943). V. paragrafi 18-41. Il procedimento si è concluso con una rinuncia agli atti.

compatibilità con il diritto primario che disciplina la libera circolazione delle merci ²⁰.

33. Tuttavia non condivido il parere del governo tedesco secondo cui l'oggetto dell'armonizzazione è l'impiego e la promozione degli imballaggi riutilizzabili. L'art. 5 della direttiva 94/62, che consente agli Stati membri di favorire i sistemi di riutilizzo, ma impone di farlo in conformità del Trattato, è una norma poco precisa, il cui testo non offre alcuna indicazione sulle forme e sulla direzione in cui le autorità nazionali sono autorizzate ad agire. Il riutilizzo, ossia la possibilità di riempire nuovamente l'imballaggio e impiegarlo per un uso identico a quello per il quale era stato concepito, è definito all'art. 3, n. 5, una disposizione che, a questi fini, non apporta alcun chiarimento; pertanto non si può affermare, come pretende il governo convenuto, che la direttiva ha uniformato la promozione dell'impiego degli imballaggi riutilizzabili.

34. Ne discende che per valutare le misure in questione occorre fare riferimento al diritto primario nel suo complesso e non solo ai principi che regolano la libera circolazione delle merci. Di conseguenza le autorità pubbliche, quando concedono, ad esempio, sovvenzioni o aiuti per incentivare la ricerca e lo sviluppo di investimenti

destinati alla trasformazione o al miglioramento di impianti di imballaggio, alla produzione di imballaggi riutilizzabili o all'avvio di attività che favoriscono il riutilizzo, o quando adottano misure di carattere economico, finanziario o fiscale, devono rispettare le norme sugli aiuti di Stato e sulla concorrenza, nonché conformarsi a quanto disposto dal Trattato in materia tributaria.

Inoltre, se sussistono indizi nel senso che le decisioni adottate da uno Stato membro per promuovere i sistemi di riutilizzo, pur senza arrivare a proibire l'importazione, costituiscono ostacoli alla libera circolazione delle merci, dette decisioni devono essere esaminate alla luce degli artt. 28 CE e 30 CE. È infatti evidente che, ai sensi dell'art. 18 della direttiva 94/62, gli Stati membri non possono ostacolare l'immissione sul mercato degli imballaggi rispondenti ai requisiti fondamentali indicati nell'allegato II, che hanno formato oggetto di armonizzazione. Tuttavia esistono forme più sottili di misure statali atte a produrre lo stesso risultato.

35. Per dimostrare che l'art. 28 CE non è applicabile al caso di specie, il governo tedesco fa valere anche la sentenza *Daimler Chrysler* ²¹, al cui punto 44 si afferma che l'uso, all'art. 4, n. 3, lett. a), sub i), del

20 — 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).

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

regolamento (CEE) n. 259/93²², dell'espressione «nel rispetto del Trattato» non può essere interpretato nel senso che un provvedimento nazionale che risponde ai requisiti di tale disposizione debba essere sottoposto ad un esame della sua compatibilità con il diritto primario relativo alla libera circolazione delle merci.

in un settore che costituisce oggetto di un'armonizzazione esaustiva a livello comunitario deve essere valutata in rapporto alle disposizioni di tale misura di armonizzazione e non di quelle del diritto primario²⁴, ma la facoltà conferita agli Stati membri dall'art. 14, n. 1, della direttiva 97/7²⁵ deve comunque essere esercitata nel rispetto del Trattato, come è espressamente previsto da tale disposizione²⁶.

36. A mio parere, la tesi della convenuta ha poche probabilità di successo, per vari motivi. In primo luogo, perché la Corte ha completato la suesposta valutazione nel punto successivo della sentenza, in cui ha aggiunto che l'espressione in esame non significa 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. 259/93, si debbano sistematicamente presumere conformi al diritto comunitario solo perché mirano a dare attuazione a uno o più dei principi menzionati dalla suddetta disposizione. Tale espressione deve essere intesa piuttosto nel senso che le suddette misure nazionali, oltre ad essere conformi al regolamento, devono anche rispettare le norme o i principi generali del Trattato che non sono direttamente previsti dalla normativa adottata nell'ambito delle spedizioni di rifiuti. Identica valutazione figura nella sentenza *Deutscher Apothekerverband eV*²³, al cui punto 64 si constata che qualsiasi misura nazionale

37. In secondo luogo, poiché nella causa *Daimler Chrysler* la disciplina comunitaria pertinente era un regolamento che, per definizione, oltre ad avere portata generale ed essere obbligatorio in tutti i suoi elementi, nonché direttamente applicabile nel territorio dell'Unione, è più specifico di una direttiva, le cui disposizioni vengono sviluppate dagli Stati membri nei rispettivi ordinamenti interni. È vero che, come afferma il governo tedesco, la formula utilizzata per rinviare al Trattato è identica nel regolamento n. 259/93 e nella direttiva 94/62. Tuttavia esiste una notevole differenza tra il contenuto dell'art. 4, n. 3, lett. a), sub i), del regolamento e l'art. 5 della direttiva: mentre il primo indica i principi cui gli Stati membri

22 — 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).

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

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

25 — 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).

26 — Questa disposizione consente agli Stati membri di adottare o mantenere, nel settore disciplinato dalla direttiva, disposizioni più severe compatibili con il Trattato, per garantire al consumatore un livello di protezione più elevato.

debbono attenersi e le misure che questi possono concretamente adottare, il secondo si limita a precisare che dette misure devono favorire gli imballaggi che possono essere reimpiegati in modo ecologicamente sano.

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

38. Non vi è dubbio che il legislatore comunitario veda con favore i provvedimenti delle autorità nazionali a favore dei sistemi di riutilizzo degli imballaggi che costituiscono una forma indiretta di prevenzione dei rifiuti, sempreché detti provvedimenti, siano essi di carattere economico, finanziario, fiscale o di altro tipo, non interferiscano con il buon funzionamento del mercato interno.

39. Pertanto ritengo che l'art. 5 della direttiva 94/62, di per sé, sia privo della concretezza necessaria per valutare la compatibilità con il diritto comunitario delle disposizioni adottate dagli Stati membri al fine di favorire i sistemi di riutilizzo degli imballaggi compatibili con l'ambiente, e che non si possa integrare tale articolo mediante riferimento ad altre disposizioni dello stesso testo normativo. Di conseguenza, la Commissione ha ragione nel sostenere che il rinvio al Trattato, contenuto nella predetta norma, consente di verificare la conformità delle dette disposizioni al diritto primario relativo alla libera circolazione delle merci.

40. Secondo il governo convenuto, gli artt. 8 e 9 del regolamento sugli imballaggi sono volti a trasporre l'art. 5 della direttiva 94/62 nell'ordinamento interno, per cui non possono essere in contrasto con l'art. 28 CE né costituire ostacoli agli scambi, dato che non proteggono unilateralmente gli interessi nazionali dello Stato e danno attuazione ad obblighi imposti nell'interesse generale della Comunità. A suo parere, il regolamento di cui trattasi concede ai distributori di bevande la facoltà di commercializzare tali prodotti in imballaggi di entrambi i tipi; l'obbligo di riscuotere la cauzione è imposto a coloro che vendono all'interno del paese acqua minerale in bottiglie a perdere, a prescindere dal luogo in cui sono stabiliti. I produttori stranieri di questa bevanda non sarebbero toccati in alcun modo, in quanto la normativa produrrebbe effetti solo sul dettagliante e sul consumatore. Per quest'ultimo, gli oneri sono gli stessi a prescindere dalla circostanza che acquisti l'acqua in bottiglie riutilizzabili o imballaggi monouso. In entrambi i casi egli deve versare un importo che gli viene rimborsato al momento della restituzione dell'imballaggio vuoto. Nella controreplica, il governo tedesco sottolinea che l'art. 8 del regolamento contiene la regola fondamentale per cui la vendita di bevande in recipienti a perdere è soggetta al versamento di una cauzione per ciascun imballaggio, mentre l'art. 9 fissa il termine e le condizioni per

darvi attuazione. A suo parere, non si può separare, come afferma la Commissione, la previsione che a partire da una certa data la cauzione diviene esigibile, il che sarebbe in contrasto con il diritto comunitario, dalla regola stessa, che, in quanto tale, risulterebbe compatibile.

Il governo tedesco nega che si eserciti pressione sui produttori stranieri di acqua minerale affinché impieghino imballaggi riutilizzabili, dato che le importazioni, in milioni di litri, sono passate da 230 nel 1994 ad oltre 680 nel 2000. Nel 2002 le cauzioni venivano rimosse già sulla maggior parte dei recipienti monouso (circa il 53 % delle importazioni), che venivano raccolti su base volontaria. Il regolamento non determinerebbe una discriminazione indiretta, in quanto non si applica in funzione del luogo d'origine dell'acqua né degli imballaggi, e pertanto colloca le imprese degli altri paesi in una posizione di parità rispetto alle imprese nazionali.

41. Richiamandosi all'art. 3, n. 5, il governo tedesco afferma che la direttiva 94/62 rivela una preferenza per gli imballaggi riutilizzabili, in quanto contribuiscono alla prevenzione dei rifiuti, obiettivo principale nell'elenco delle priorità. A suo parere, l'art. 5 non dà carta bianca agli Stati per promuovere i sistemi di riutilizzo: l'adeguamento alla direttiva impone che gli imballaggi siano concepiti e progettati per potere compiere

un numero minimo di spostamenti o rotazioni, possano essere reimpiegati in modo ecologicamente sano e siano conformi alle altre norme e agli altri principi generali.

42. Il governo convenuto ritiene che, se esistono ostacoli al commercio, questi devono essere imputati alla direttiva 80/777, in quanto, prima della sua adozione, negli Stati membri esisteva una percentuale notevole di acque minerali vendute in bottiglie riutilizzabili. La noma comunitaria, imponendo l'imbottigliamento alla fonte, ha autorizzato il trasporto in questo tipo di recipienti su lunghe distanze. Nella pratica, coloro che commercializzano tali bevande affrontano difficoltà maggiori rispetto ai concorrenti nel settore delle bevande analcoliche, a prescindere dal fatto che optino per l'uno o l'altro tipo di confezione. Il governo tedesco afferma, infine, che gli artt. 8 e 9 del regolamento sugli imballaggi contengono semplici modalità di vendita, che non rientrano nell'ambito di applicazione dell'art. 28 CE.

43. È vero che, come sostiene il governo tedesco, la Corte ha dichiarato che una norma nazionale destinata a dare attuazione ad una direttiva del Consiglio adottata nell'interesse generale della Comunità²⁷ non può qualificarsi misura di effetto equivalente a una restrizione quantitativa all'importazione ai sensi dell'art. 28 CE. Tuttavia,

27 — Sentenze 25 gennaio 1977, causa 46/76, *Bauhuis* (Racc. pag. 5, punti 28 e 29), e 23 marzo 2000, causa C-246/98, *Berendse-Koenen* (Racc. pag. I-1777, punti 24 e 25).

come rileva giustamente la Commissione, la condizione per far valere questa giurisprudenza, ossia che lo Stato membro abbia agito in attuazione di un obbligo imposto da una direttiva, non sussiste nel caso di specie, in quanto, come si è già visto, l'art. 5 della direttiva è lungi dall'imporre un qualsiasi onere e si limita piuttosto ad enunciare una facoltà.

45. Lo scopo di queste norme, secondo la Germania, è promuovere l'impiego degli imballaggi riutilizzabili. A mio parere, la Commissione ha ragione nel sostenere che esse ostacolano la commercializzazione in detto paese di prodotti come le acque minerali che, ai sensi della direttiva 80/777, devono essere imbottigliate alla fonte. Non condivido neanche l'affermazione secondo cui sarebbero toccati solo i dettaglianti e i consumatori.

46. La mia posizione si fonda sui seguenti motivi.

44. Le disposizioni controverse sono le seguenti: art. 8, n. 1, del regolamento sugli imballaggi del 1998, a tenore del quale il distributore di bevande in recipienti non riutilizzabili deve addebitare una cauzione al cliente, rimborsandola quando gli vengono restituiti gli imballaggi vuoti, e l'art. 9, n. 2, che sospende quest'obbligo, nel caso in cui l'impresa responsabile partecipi ad un sistema integrato di gestione, a condizione che la percentuale di imballaggi riutilizzabili nel paese non scenda al di sotto del 72 %. Laddove venga raggiunta tale soglia, scatta l'obbligo di cauzione, restituzione e recupero per le bevande rispetto alle quali la quota di imballaggi riutilizzabili sia inferiore a quella raggiunta nel 1991, che, secondo quanto indicato dalla Commissione nel ricorso, per le acque minerali era pari al 91,33 %. Sembra che questo metodo di regolamentazione articolato abbia ottenuto il consenso degli operatori economici interessati, i quali si sono impegnati a fare in modo che la quota di imballaggi riutilizzabili e non inquinanti per bevande non diminuisse rispetto a quella raggiunta all'epoca.

47. In primo luogo, l'art. 7 della direttiva 94/62 obbliga gli Stati membri ad adottare le misure necessarie per garantire che siano introdotti sistemi di restituzione o raccolta degli imballaggi usati e dei rifiuti di imballaggio e precisa che detti sistemi devono essere aperti alla partecipazione degli operatori economici interessati. In virtù di questa disposizione, le autorità nazionali possono scegliere, per quanto riguarda i recipienti non riutilizzabili per bevande, se sottoporli a deposito, restituzione e recupero oppure consentire che, mediante un sistema integrato di gestione, essi vengano ritirati presso il domicilio del consumatore o nelle vicinanze del luogo in cui opera il distributore. Orbene, il fatto che uno Stato subordini la seconda scelta alla condizione che il volume complessivo di bottiglie riutilizzabili nel mercato nazionale non scenda al di sotto di una determinata quota crea indubbiamente incertezza giuridica per gli operatori economici che commercializzano i loro prodotti in recipienti a perdere, in quanto, fintantoché

l'indice rimane al di sopra della soglia fissata, le imprese operano, anno dopo anno, con il timore che la quota non venga raggiunta, nel qual caso sarebbero tenute, qualora neppure nel settore considerato venisse raggiunta la percentuale del 1991, ad organizzarsi in tempi brevi per riscuotere il deposito lungo tutto il corso della catena di commercializzazione.

consentire che, una volta superato il 72 %, i produttori tornino ad impiegare imballaggi non riutilizzabili, con la prevedibile conseguenza che la predetta percentuale diminuisca nuovamente. Mi sembra che la decisione delle imprese in merito al tipo di imballaggio rivesta un'importanza tale, in presenza di una normativa con queste caratteristiche, da introdurre un elevato fattore di incertezza per gli operatori che decidono di entrare nel mercato tedesco.

Si tratta di una disciplina che, da una parte, crea incertezza tra gli operatori che hanno optato per la partecipazione ad un sistema integrato di gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio, i quali ignorano per quanto tempo potranno continuare ad operare nelle stesse condizioni, e, dall'altra, li incoraggia, per evitare tale instabilità, a rinunciare a quest'alternativa, più comoda, sottoponendo a cauzione gli imballaggi non riutilizzabili o utilizzando imballaggi riutilizzabili. Senza contare l'effetto dissuasivo che la normativa in questione può esercitare su coloro che intendono introdurre la loro acqua minerale in Germania.

49. In secondo luogo, l'art. 7 della direttiva 94/62 colloca su un piano di parità i sistemi di restituzione e quelli di raccolta, nonché i sistemi di riutilizzazione e quelli di recupero, compreso il riciclaggio, alla sola condizione che consentano di raggiungere gli obiettivi perseguiti. Pertanto, se si intende favorire uno di tali sistemi, non vi è alcun motivo per impedire temporaneamente la partecipazione degli operatori economici ad un altro sistema, a motivo del fatto che non è stata raggiunta la quota stabilita.

48. Si deve poi aggiungere che le imprese cui viene negata l'alternativa prevista all'art. 9, n. 1, del regolamento sugli imballaggi, allorché la quota di imballaggi riutilizzabili scende al di sotto della soglia minima prevista, potrebbero nuovamente avvalersene qualora l'impiego dei recipienti riutilizzabili aumentasse. Se lo scopo della normativa consiste nel promuovere l'uso di imballaggi riutilizzabili, non ha molto senso

50. In terzo luogo, la normativa tedesca controversa, pur trattando allo stesso modo gli operatori nazionali e quelli stranieri, incide negativamente soprattutto su questi ultimi. Per quanto riguarda le acque minerali naturali, che devono essere imbottigliate alla fonte a norma della direttiva 80/777, le imprese che intendono esportare parte della

loro produzione tendono a utilizzare recipienti monouso, dato il loro minor costo; se le bottiglie riutilizzabili sono di vetro, il loro peso è superiore, il che determina un maggiore consumo di combustibile e un aumento del carico da trasportare; inoltre, con le bottiglie a perdere si evita il rientro degli imballaggi nel paese d'origine e si dimezzano i costi, potendosi utilizzare la capacità del veicolo di ritorno per trasportare altre merci, e si risparmia altresì sulle operazioni di lavaggio e sterilizzazione. Ciò è dimostrato dal fatto che nella pratica i produttori di acqua minerale di altri Stati membri utilizzano una percentuale molto superiore di imballaggi in plastica rispetto ai produttori tedeschi. A tale proposito, la Commissione cita uno studio realizzato dalla Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung, del giugno 2001, per dimostrare che nel 1999 i produttori tedeschi avevano imbottigliato il 90 % delle loro acque minerali in recipienti riutilizzabili e il restante 10 % in bottiglie a perdere, mentre le importazioni in Germania di quest'ultimo tipo di imballaggi avevano raggiunto il 71 %.

51. Vi è un'altra considerazione che mi pare importante, ossia il fatto che, per collocare le acque minerali sul mercato tedesco, la distanza percorsa per trasportare l'acqua proveniente dall'estero è generalmente superiore a quella percorsa per trasportare l'acqua imbottigliata alle sorgenti nazionali. È vero che esistono eccezioni per le acque provenienti da altri Stati membri la cui fonte

si trova vicino alla frontiera con la Germania; inoltre, alcuni produttori di detto Stato percorrono un gran numero di chilometri per raggiungere tutti i punti di distribuzione, anche se possono evitare l'invio degli imballaggi vuoti a grandi distanze partecipando ad un sistema di riutilizzo, qualora lavorino con bottiglie normalizzate. Non mi sembra realistico suggerire alle imprese straniere di rinunciare agli imballaggi utilizzati negli altri paesi e adottare quelli omologati per le imprese tedesche, soprattutto se si considera che, in alcuni casi, gli imballaggi hanno carattere distintivo e la loro rappresentazione grafica è stata registrata come marchio²⁸.

52. Contrariamente a quanto affermato dalla Germania, la Commissione non le contesta la decisione di assoggettare a deposito gli imballaggi monouso, opzione normativa che, come ho già detto, è prevista dall'art. 7 della direttiva 94/62. In realtà la Commissione critica le condizioni associate alla commercializzazione delle bevande in detto Stato, vincolate a percentuali determinate in modo aleatorio, che in ultima analisi dipendono dalle preferenze dei consumatori e sulle quali gli operatori economici possono incidere solo qualora accettino di rinunciare agli imballaggi monouso e di impiegare imballaggi riutilizzabili. Il fatto che tra il

28 — V. sentenza della Corte 12 febbraio 2004, causa C-218/01, Henkel (Racc. pag. I-1725). Il 28 gennaio 2004, il Tribunale di primo grado si è pronunciato nelle cause riunite da T-146/02 a T-153/02, Deutsche SiSi-Werke GmbH & Co. Betriebs KG/ UAMI (Racc. pag. II-447), in cui era in discussione il rifiuto di registrare come marchio tridimensionale un imballaggio per bevande consistente in un sacchetto che sta in piedi.

1994 e il 2000 siano aumentate le importazioni di acqua minerale da altri Stati membri non mi sembra decisivo, dato che, se la disciplina in questione non fosse esistita, l'aumento sarebbe forse stato più evidente.

53. Non condivido la tesi della convenuta relativa alla gerarchia tra le varie categorie di imballaggi stabilita dalla direttiva 94/62. L'art. 1, n. 2, attribuisce priorità alla prevenzione dei rifiuti di imballaggio, mentre il riutilizzo, il riciclaggio e le altre forme di recupero indicate di seguito sono collocate sullo stesso piano. È vero che, a tenore dell'ottavo 'considerando', le valutazioni del ciclo di vita devono essere portate a termine il più presto possibile per giustificare una precisa gerarchia tra gli imballaggi riutilizzabili, riciclabili e recuperabili, ma sembra che, nella pratica, gli studi realizzati in alcuni paesi non abbiano ancora condotto a risultati definitivi.

54. Non si può neanche assimilare, come fa il governo tedesco, la prevenzione al riutilizzo, nozioni definite all'art. 3 della direttiva 94/62. Ai sensi del n. 4, la prima consiste sia nella riduzione della quantità e della nocività per l'ambiente delle materie e sostanze utilizzate negli imballaggi e nei rifiuti di imballaggio che nella riduzione degli imballaggi nella fase del processo di produzione nonché in quelle della commercializzazione,

della distribuzione, dell'utilizzazione e dello 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, e diventa successivamente rifiuto di imballaggio.

55. La regola fondamentale della prevenzione è contenuta nell'allegato II, punto 1, della direttiva 94/62, che prevede i requisiti specifici per la fabbricazione e composizione degli imballaggi: essi devono essere fabbricati in modo da limitare il volume e il peso al minimo necessario per garantire il necessario livello di sicurezza, igiene e accettabilità tanto per il prodotto imbottigliato quanto per il consumatore; in altre parole, la prevenzione è rimessa alla progettazione dell'imballaggio e al suo processo di fabbricazione, con l'obiettivo di evitare all'origine la produzione di rifiuti. Si tratta, come si vede, di misure applicabili in pari misura agli imballaggi riutilizzabili e a quelli riciclabili.

56. Non condivido neanche la tesi del governo convenuto secondo cui gli ostacoli

al commercio, ammesso che esistano, derivano dalla direttiva 80/777, che vieta il trasporto di acqua minerale naturale in bottiglie non autorizzate per la distribuzione al consumatore finale. Da un lato, questa normativa disciplina lo sfruttamento e la commercializzazione di prodotti destinati all'alimentazione umana, con particolare attenzione a proteggerli da qualsiasi rischio di contaminazione, essendo in gioco la salute pubblica; dall'altro, garantisce i diritti dei consumatori, assicurando loro, mediante l'imbottigliamento alla fonte e un dispositivo di chiusura adeguato, che il liquido conservi gli elementi in base ai quali è stato riconosciuto come acqua minerale. Inoltre la direttiva è stata adottata proprio per eliminare gli ostacoli al commercio di queste bevande e facilitare il funzionamento del mercato comune. È vero che essa ha ammesso il trasporto di questi prodotti a grandi distanze, ma non contiene alcuna disposizione relativa al tipo di imballaggio preferibile né favorisce gli imballaggi riutilizzabili rispetto a quelli riciclabili.

importate. Nella sentenza Keck e Mithouard²⁹, la Corte fa ricorso alla distinzione tra norme relative alle caratteristiche dei prodotti e norme riferentesi alle modalità di vendita, al fine di determinare le regole che, valendo allo stesso modo per i prodotti nazionali e per quelli stranieri, producono restrizioni atte a trasformarle in misure di effetto equivalente, vietate dall'art. 28 CE.

La Corte, nella sentenza citata, confermava che costituiscono misure di effetto equivalente gli ostacoli alla libera circolazione delle merci derivanti, in assenza di armonizzazione delle legislazioni³⁰, 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 tali norme siano indistintamente applicabili a tutti i prodotti, laddove tale assoggettamento non risulti giustificato da finalità di interesse generale tali da prevalere sulle esigenze della libera circolazione delle merci³¹.

57. Non ritengo neppure che gli artt. 8, n. 1, e 9, n. 2, del regolamento tedesco in questione costituiscano una semplice modalità di vendita, anche se si applicano indistintamente alle acque minerali naturali imbottigliate all'interno dello Stato e a quelle

29 — 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.

30 — Questa affermazione del governo convenuto risulta quanto meno incoerente, dato che uno degli argomenti principali su cui si basa la sua difesa è che la direttiva 94/62 ha realizzato un'armonizzazione completa dell'impiego e della promozione degli imballaggi riutilizzabili.

31 — Sentenze 20 febbraio 1979, causa 120/78, Rewe-Zentral, detta anche «Cassis de Dijon» (Racc. pag. 649), e 24 novembre 1993, Keck e Mithouard, citata, punto 15.

58. Essa dichiarava, inoltre, contrariamente a quanto sino ad allora statuito, che non possono costituire ostacolo diretto o indiretto, in atto o in potenza, agli scambi commerciali tra gli Stati membri, ai sensi della giurisprudenza *Dassonville*³², le disposizioni nazionali che limitino o vietino talune modalità di vendita, sempreché tali disposizioni valgano nei confronti di tutti gli operatori interessati che svolgano la propria attività sul territorio nazionale e sempreché incidano in egual misura, tanto sotto il profilo giuridico quanto sotto quello sostanziale, sullo smercio dei prodotti sia nazionali sia provenienti da altri Stati membri.

59. La Corte aggiungeva che, ove tali requisiti siano soddisfatti, le normative di tal genere non possono impedire l'accesso dei prodotti provenienti da altri Stati membri al mercato né ostacolarlo in misura maggiore rispetto ai prodotti nazionali. Normative siffatte esulano, quindi, dalla sfera di applicazione dell'art. 28 CE.

60. Prendendo spunto da tale sentenza, per decidere se una normativa indistintamente applicabile ai prodotti nazionali e a quelli importati sia soggetta all'art. 28 CE, bisogna distinguere le disposizioni che dettano i requisiti ai quali le merci devono rispondere, quali quelli riguardanti la denominazione, la forma, le dimensioni, il peso, la composizione, la presentazione, l'etichettatura e

l'imballaggio, da quelle volte a regolamentare le modalità di vendita.

61. A seguito della pronuncia della sentenza *Keck e Mithouard* nel 1993³³, nella quale veniva esaminato il divieto di rivendita sottocosto in Francia, la Corte ha considerato varie modalità di vendita, per esempio: una norma deontologica adottata da un ordine professionale, che vieta ai farmacisti di pubblicizzare al di fuori delle farmacie i prodotti parafarmaceutici che sono autorizzati a vendere³⁴; la normativa sull'orario di apertura dei pubblici esercizi e dei periodi di chiusura³⁵; il divieto di esercizio di attività commerciali al dettaglio di domenica³⁶; la normativa che vieta la messa in commercio al di fuori delle farmacie degli alimenti per lattanti³⁷; un sistema di distribuzione che riserva la vendita al dettaglio dei tabacchi a rivenditori abilitati dall'autorità pubblica³⁸; la normativa che vieta la pubblicità televisiva nel settore economico della distribuzione³⁹; il divieto di vendita con margine di profitto estremamente ridotto⁴⁰; il divieto assoluto

33 — Citata.

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

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

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

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

38 — Sentenza 14 dicembre 1995, causa C-387/93, *Banchero* (Racc. pag. I-4663).

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

40 — Sentenza 11 agosto 1995, causa C-63/94, *Belgacom* (Racc. pag. I-2467).

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

concernente la pubblicità rivolta ai minori di 12 anni e la pubblicità ingannevole⁴¹; il divieto per produttori e importatori di bevande alcoliche di diffondere annunci pubblicitari diretti ai consumatori di uno Stato membro⁴², e la limitazione della vendita ambulante in una determinata circoscrizione amministrativa agli operatori che esercitano la loro attività anche all'interno di un esercizio stabile, situato in tale circoscrizione, e relativamente al tipo di merce venduta⁴³.

62. Alla luce di questi esempi, risulta difficile sostenere che le disposizioni tedesche costituiscono una mera modalità di vendita, in quanto la pressione che esse esercitano sui produttori è direttamente correlata al tipo di imballaggio in cui vengono vendute le merci; pertanto, dette disposizioni rientrano tra le norme relative alle caratteristiche dei prodotti.

63. Per i motivi sopra esposti, ritengo che la Commissione abbia ragione ad affermare che la normativa di cui agli artt. 8, n. 1, e 9, n. 2, del citato regolamento costituisce una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa, vietata dall'art. 28 CE.

3) La tutela dell'ambiente in Germania come giustificazione della normativa controversa

64. La Germania sostiene che gli artt. 8 e 9 del regolamento sugli imballaggi sono giustificati da esigenze imperative d'interesse generale, in quanto perseguono tre obiettivi di politica ambientale, ossia la prevenzione dei rifiuti, la loro migliore gestione e la tutela del paesaggio, evitando le discariche incontrollate. Essa afferma che le suddette disposizioni non si basano solo sui risultati degli ecobilanci, per cui la loro efficacia non si valuta unicamente in funzione della distanza che devono percorrere gli imballaggi riutilizzabili vuoti per tornare nel paese d'origine. I predetti obiettivi vengono conseguiti grazie a un'elevata percentuale di restituzioni, a prescindere dalla distanza da percorrere e dell'origine, nazionale o straniera, degli imballaggi. Nessuna delle possibili iniziative dello Stato sarebbe altrettanto efficace per ottenere questi risultati quanto la riscossione di un deposito da parte dei commercianti per ogni imballaggio a perdere. A suo parere, il sistema tedesco non potrebbe funzionare qualora i recipienti di acqua minerale provenienti da altri Stati membri fossero esenti da tale cauzione, in quanto si creerebbero distorsioni della concorrenza tra le imprese che commercializzano i loro prodotti in recipienti a perdere. Il governo tedesco afferma inoltre che le succitate disposizioni sono conformi al diritto comunitario e in particolare ai principi di precauzione e dell'azione preventiva di cui

41 — Sentenza 9 luglio 1997, cause riunite da C-34/95 a C-36/95, *De Agostini e TV-Shop* (Racc. pag. I-3843).

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

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

all'art. 174, n. 2, CE, che conferiscono agli Stati membri un certo margine di discrezionalità nella ponderazione degli interessi della politica ambientale⁴⁴.

65. Conformemente ad una giurisprudenza reiterata della Corte, una normativa nazionale che restringe gli scambi intracomunitari può essere giustificata da motivi attinenti alla tutela dell'ambiente, come quelli invocati dal governo tedesco⁴⁵. Orbene, in tal caso occorre che la normativa sia proporzionata agli obiettivi perseguiti e che questi ultimi non possano essere conseguiti mediante misure meno restrittive per gli scambi intracomunitari⁴⁶.

66. Il governo convenuto non mi ha convinto della necessità, ai fini della tutela dell'ambiente, di stabilire che, ogni qualvolta la percentuale nazionale di imballaggi riutilizzabili scenda al di sotto del 72 %, le imprese non possano evitare di imporre una cauzione sugli imballaggi a perdere

partecipando ad un sistema di gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio qualora, nel settore in cui operano, la percentuale di imballaggi riutilizzabili non raggiunga la quota del 1991.

67. In primo luogo, non è chiaro per quale motivo la quota del 72 % di imballaggi riutilizzabili in circolazione nel paese sia preferibile, sotto il profilo ecologico, al 60 %, 70 % o 80 %, per fare qualche esempio. Ignoro anche i motivi di tutela dell'ambiente per cui sia stato necessario cristallizzare per il futuro i risultati del 1991, escludendo criteri di flessibilità in funzione del comportamento e delle preferenze degli operatori economici e dei consumatori. Si deve ammettere che, se nell'anno considerato la percentuale di bottiglie riutilizzabili ha raggiunto il 91,33 %, si riducono al minimo le possibilità dei produttori che utilizzano recipienti monouso di sottrarsi all'obbligo di riscuotere la cauzione partecipando ad un sistema integrato di gestione. Inoltre sono i produttori stranieri a servirsi principalmente di questo tipo di bottiglie.

44 — A sostegno di questa affermazione, il governo convenuto cita due sentenze della Corte che non mi sembrano pertinenti. La prima, causa 174/82, Sandoz (Racc. pag. 2445), del 14 luglio 1983, data in cui la disposizione in esame non era ancora stata introdotta nel Trattato, riguardava l'autorizzazione preventiva per la vendita di prodotti destinati al consumo umano ai quali erano state aggiunte vitamine. La seconda, del 15 settembre 1994, causa C-293/93, Houtvipper (Racc. pag. I-4249), riconosce effettivamente agli Stati membri un ampio margine di discrezionalità, ma nella fattispecie si trattava di scegliere tra un controllo a priori da parte di un organismo indipendente e il divieto di vendita di lavori in metallo prezioso privi del marchio del punzone indicante il titolo.

45 — Sentenze 7 febbraio 1985, causa 240/83, Association de défense des brûleurs d'huiles usagées (Racc. pag. 531), e 20 settembre 1988, causa 302/86, Commissione/Danimarca (Racc. pag. I-4607, punto 9).

46 — Sentenze De Agostini e TV-Shop, citata alla nota 41 (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-4483, punti 18-20).

Come è noto, nella sentenza Commissione/Danimarca⁴⁷ la Corte ha dichiarato che una

47 — Citata, punto 21.

limitazione del quantitativo dei prodotti che possono essere commercializzati dagli importatori è sproporzionata rispetto allo scopo perseguito. Nella detta causa, la normativa danese autorizzava i produttori a vendere un massimo di 3 000 hl annui di birra e di bibite in imballaggi non autorizzati, a condizione che fossero riutilizzabili e che venisse riscosso un deposito per ciascun imballaggio.

68. In secondo luogo, se si tratta realmente di prevenire, ancorché indirettamente, la produzione dei rifiuti di imballaggio, promuovendo gli imballaggi riutilizzabili, non vedo perché, nel momento in cui si raggiunge nuovamente il 72%, debba scattare nuovamente la possibilità di esenzione dalla cauzione per le bottiglie a perdere. È indubbio che imponendo la cauzione si ottiene una percentuale molto più elevata di restituzioni degli imballaggi vuoti da parte dei consumatori, i quali peraltro si rassegnano presto a versarla. Una volta attivato questo sistema, il che non appare facile, mi domando quali vantaggi comporti tornare indietro, con la prevedibile conseguenza che l'impiego di imballaggi riutilizzabili diminuirà nuovamente, provocando un effetto fisarmonica in grado di destabilizzare le abitudini di consumatori, produttori e distributori. Senza contare il regresso che ne deriva sotto il profilo della gestione dei rifiuti di imballaggio e della tutela del paesaggio.

69. In terzo luogo, non sembra che il governo tedesco, nell'intento di favorire le bottiglie riutilizzabili per proteggere l'ambiente dalle conseguenze del riciclaggio e del recupero dei rifiuti di imballaggi a perdere, abbia tenuto conto di altri fattori (come i trattamenti di lavaggio e sterilizzazione dei recipienti riutilizzabili, il consumo di carburante, le emissioni nell'atmosfera e l'usura delle strade, nel caso in cui la distanza sia superiore ad un certo numero di chilometri, con l'inevitabile aumento del traffico e del rischio di incidenti) la cui ponderazione controbilancia i presunti vantaggi ecologici, con la conseguenza che gli imballaggi a perdere possono rappresentare un'alternativa interessante sotto il profilo ambientale.

70. In quarto luogo, ai sensi dell'art. 7 della direttiva 94/62, gli Stati membri devono istituire tanto sistemi di restituzione o raccolta degli imballaggi quanto sistemi di riutilizzo o recupero, aperti alla partecipazione degli operatori economici interessati, applicabili indiscriminatamente ai prodotti importati e progettati per evitare ostacoli al commercio e distorsioni della concorrenza, ai sensi del Trattato. Non mi sembra giustificabile che, una volta attivati i sistemi di raccolta all'interno di uno Stato, le pubbliche autorità impediscano temporaneamente a determinati operatori economici di parteciparvi, a motivo del fatto che i residenti hanno cambiato abitudini in materia di consumo di bevande e preferiscono acquistarle in bottiglie non riutilizzabili, fino a quando non si verifichi un'inversione di

tendenza. Questa misura costituisce una limitazione alla libera circolazione delle merci sproporzionata rispetto agli esigui vantaggi ottenuti sotto il profilo della tutela dell'ambiente. A mio parere, la direttiva 94/62 prevede meccanismi sufficienti per consentire alle autorità tedesche di garantire siffatta tutela, adottando una normativa sufficientemente stabile da permettere alle imprese esportatrici di pianificare a medio e lungo termine la scelta del tipo di imballaggio adeguato alla commercializzazione dell'acqua minerale in Germania.

impossibile, ma costituirebbe altresì una perpetua fonte di incertezza giuridica⁴⁸.

72. Infine, non ritengo che l'imposizione di un deposito sugli imballaggi a perdere costituisca una misura idonea a promuovere l'impiego degli imballaggi riutilizzabili. Infatti, ciò che si ottiene di sicuro è che l'acquirente o qualsiasi altra persona interessata restituisca i vuoti per recuperare l'importo versato a titolo di cauzione, il che non è poco; tuttavia, dinanzi all'obbligo di pagare in un caso o nell'altro, il consumatore normalmente opta per la soluzione più comoda e non necessariamente per quella meno inquinante.

71. In quinto luogo, non condivido l'argomento del governo convenuto secondo cui la Corte avrebbe riconosciuto che occorrono discipline generali, affinché lo Stato e le sue istituzioni possano tenere conto dell'esigenza imperativa dell'efficienza delle misure economiche. Nella fattispecie il governo tedesco pretende, prescindendo dal contesto, di estendere alle disposizioni adottate dalle autorità di un paese per rendere effettiva una facoltà concessa da una direttiva, la giurisprudenza secondo cui le istituzioni comunitarie, nell'esercitare i loro poteri, devono avere cura che gli oneri imposti agli operatori economici siano adeguati agli scopi perseguiti, senza che detto obbligo debba essere commisurato alla particolare situazione di una determinata categoria di operatori, in quanto una valutazione del genere, data la molteplicità e la complessità dei fenomeni economici, non solo sarebbe

73. Da quest'analisi discende che la normativa tedesca controversa non può essere giustificata da motivi di tutela dell'ambiente come esigenza imperativa atta a limitare l'applicazione dell'art. 28 CE, in quanto non è conforme al principio di proporzionalità.

74. Per tali motivi, ritengo che, applicando gli artt. 8, n. 1, e 9, n. 2, del regolamento sugli imballaggi alle acque minerali che devono essere imbottigliate alla fonte, la Germania sia venuta meno agli obblighi che le incom-

48 — Sentenza 24 ottobre 1973, causa 5/73, *Balkan Import Export* (Racc. pag. 1091, punto 22).

bono in forza dell'art. 5 della direttiva 94/62 e dell'art. 28 CE, nonché dell'art. 3 della direttiva 80/777, in combinato disposto con l'allegato II, punto 2, lett. d).

75. Di conseguenza, il ricorso della Commissione è fondato e la Germania dev'essere dichiarata inadempiente.

VI — Sulle spese

76. Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese, se ne è stata fatta domanda. Poiché propongo di accogliere il ricorso della Commissione, occorre condannare la Germania alle spese, in conformità di quanto chiesto dalla ricorrente.

VII — Conclusione

77. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di:

«1) Dichiarare che, applicando gli artt. 8, n. 1, e 9, n. 2, del regolamento sugli imballaggi, del 21 agosto 1998, alle acque minerali che devono essere imbottigliate alla fonte, la Germania è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza dell'art. 5 della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 20 dicembre 1994, 94/62/CE, sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, e dell'art. 28 CE, nonché dell'art. 3 della direttiva del Consiglio 15 luglio 1980, 80/777/CEE, in materia di ravvicinamento della legislazione degli Stati membri sull'utilizzazione e la commercializzazione delle acque minerali naturali, in combinato disposto con l'allegato II, punto 2, lett. d).

2) Condannare la Germania alle spese».