CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE PHILIPPE LÉGER presentate l'11 settembre 2003 [1]

1. Con ordinanza 11 settembre 2001, il Landesgericht Korneuburg (Austria), statuendo come giudice in materia commerciale, ha sottoposto alla Corte sette questioni pregiudiziali ai sensi dell'art. 234 CE.

2. Una parte delle questioni verte sull'interpretazione dell'art. 3, punto 1, della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 20 dicembre 1994, 94/62/CE, sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio [2]. Un'altra parte delle questioni è diretta a consentire al giudice del rinvio di valutare la compatibilità, con il diritto comunitario, della normativa austriaca relativa ai sistemi di raccolta e di recupero degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio.

Contesto normativo

Normativa comunitaria

3. La direttiva si pone, da un lato, l'obiettivo di assicurare un elevato livello di protezione dell'ambiente e, dall'altro, di garantire il funzionamento del mercato interno e di prevenire l'insorgere di ostacoli agli scambi nonché distorsioni e restrizioni alla concorrenza nella Comunità [3].

4. Il campo di applicazione della direttiva è descritto all'art. 2, n. 1, nei seguenti termini:

«La presente direttiva si applica a tutti gli imballaggi immessi sul mercato nella Comunità e a tutti i rifiuti di imballaggio, utilizzati o prodotti da industrie, esercizi

1 — Lingua originale: il francese.

2 — GU L 365, pag. 10; in prosieguo: la «direttiva».

3 — Primo 'considerando' della direttiva.

commerciali, uffici, negozi, servizi, nuclei domestici e a qualsiasi altro livello, qualunque siano i materiali che li compongono».

5. Ai sensi dell'art. 3, punto 1, la nozione di imballaggio viene così definita:

«Ai sensi della presente direttiva s'intende per:

1) "imballaggio": tutti i prodotti composti di materiali di qualsiasi natura, adibiti a contenere e a proteggere determinate merci, dalle materie prime ai prodotti finiti, a consentire la loro manipolazione e la loro consegna dal produttore al consumatore o all'utilizzatore, e ad assicurare la loro presentazione. Anche tutti gli articoli "a perdere" usati allo stesso scopo devono essere considerati imballaggi.

L'imballaggio consiste soltanto di:

a) "imballaggio per la vendita o imballaggio primario", cioè imballaggio concepito in modo da costituire nel punto di vendita un'unità di vendita per l'utente finale o il consumatore;

b) "imballaggio multiplo o imballaggio secondario", cioè imballaggio concepito in modo da costituire, nel punto di vendita, il raggruppamento di un certo numero di unità di vendita indipendentemente dal fatto che sia venduto come tale all'utente finale o al consumatore, o che serva soltanto a facilitare il rifornimento degli scaffali nel punto di vendita. Esso può essere rimosso dal prodotto senza alterarne le caratteristiche;

c) "imballaggio per il trasporto o imballaggio terziario", cioè imballaggio concepito in modo da facilitare la manipolazione e il trasporto di un certo numero di unità di vendita oppure di imballaggi multipli per evitare la loro manipolazione e i danni connessi al trasporto. L'imballaggio per il trasporto non comprende i container per i trasporti stradali, ferroviari e marittimi ed aerei».

6. L'art. 7 della direttiva prevede l'adozione, da parte degli Stati membri, di un sistema di restituzione, raccolta e recupero degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio:

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

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 nella presente direttiva.

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 ostacoli agli scambi o distorsioni della concorrenza in conformità con il trattato.

2. Le misure di cui al paragrafo 1 costituiscono parte di una politica globale degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio e prendono in considerazione, segnatamente, i requisiti in materia di tutela ambientale, di salute dei consumatori, di sicurezza e di igiene; quelli in materia di tutela della qualità, dell'autenticità e delle caratteristiche tecniche delle merci imballate e dei materiali utilizzati, nonché in materia di protezione di diritti di proprietà industriali e commerciali».

Normativa nazionale

7. In Austria la direttiva è stata trasposta dalla Verpackungsverordnung (regolamento del Ministero federale per l'Ambiente, la Gioventù e la Famiglia, n. 1996/648, relativo all'eliminazione ed al recupero dei rifiuti di imballaggi e di determinati residui di materiali nonché all'istituzione di sistemi di raccolta e recupero) [4].

8. Il § 1 della Verpackungsverordnung stabilisce quanto segue:

«1. Sono soggetti al presente regolamento coloro che, nel territorio austriaco,

4 — BGBl. 1996 I, pag. 4553; in prosieguo: la «Verpackungsverordnung».

1) producano imballaggi o materiali con i quali vengano direttamente prodotti imballaggi (produttori),

2) importino imballaggi o materiali con i quali vengano direttamente prodotti imballaggi, nonché merci o beni imballati (importatori),

3) che ripongano o collochino beni o merci in imballaggi ovvero colleghino beni o merci a imballaggi, a fini di deposito o di cessione (imballatori),

4) pongano in commercio, in qualsivoglia fase della catena commerciale, anche mediante vendita per corrispondenza, imballaggi o materiali con i quali vengano direttamente prodotti imballaggi, merci o beni in imballaggi (venditori) o

5) acquistino o importino imballaggi, beni o merci imballati a fini di uso o di consumo (consumatori finali)».

9. Ai sensi del § 2:

«1. Sono considerati imballaggi, ai sensi del presente regolamento, prodotti di imballaggio o prodotti accessori di imballaggio, palette da carico o materiali con i quali vengono direttamente fabbricati prodotti di imballaggio o prodotti accessori di imballaggio. I prodotti di imballaggio sono prodotti diretti a racchiudere o contenere beni o merci a fini di trasporto, deposito, circolazione, spedizione o vendita. I prodotti accessori di imballaggio sono destinati, ai fini dell'imballaggio ed unitamente ai prodotti di imballaggio, ad imballare, chiudere, predisporre alla spedizione ed etichettare beni o merci.

2. Per imballaggi per il trasporto si intendono botti, taniche, casse, sacchi, palette da carico, scatole, contenitori imbottiti, plastica raggrinzante o rivestimenti analoghi nonché i componenti degli imballaggi di trasporto diretti a tenere al riparo da possibili danni le merci nel percorso dal produttore al venditore o dal venditore sino alla consegna all'utente finale, o utilizzati ai fini della sicurezza del trasporto.

3. Per imballaggi per la vendita si intendono bicchieri, sacchetti, blister, lattine, secchi, botti, bottiglie, taniche, sacchi, scatole, contenitori, borse, tubi o rivestimenti simili nonché i componenti degli

imballaggi di vendita utilizzati dal consumatore finale, o da un terzo su incarico dello stesso, sino al momento del consumo ovvero dell'utilizzazione delle merci o dei beni, in particolare ai fini dell'apposizione di informazioni sul prodotto prescritte per legge. Qualora un imballaggio serva, al tempo stesso, sia da imballaggio per la vendita sia da imballaggio per il trasporto, è considerato quale imballaggio per la vendita.

4. Per imballaggi multipli si intendono — laddove non ricadano nei nn. 2 e 3 della presente disposizione — imballaggi quali blister, pellicole di plastica, scatole o rivestimenti analoghi, aggiunti ad uno o più imballaggi per la vendita o diretti a contenere beni o merci, qualora non siano necessari ai fini della cessione al consumatore finale, ad esempio per motivi igienici o tecnici ovvero per motivi di conservazione o protezione contro danni o contaminazione.

5. Per imballaggi di servizio si intendono imballaggi per il trasporto o per la vendita quali borse, cartocci a cono, sacchetti, bottiglie o rivestimenti analoghi, qualora tali imballaggi vengano prodotti in maniera tecnicamente uniforme e vengano di regola riempiti di merci nel punto di vendita o nell'area del medesimo».

Fatti e procedimento nella causa principale

10. La Plato Plastik Robert Frank GmbH (in prosieguo: la «Plato Plastik») produce e distribuisce, tra l'altro, borse di plastica che essa fornisce alla Caropack Handelsgesellschaft mbH (in prosieguo: la «Caropack») perchè quest'ultima le metta in commercio [5].

11. La controversia nella causa principale verte su due tipi di borse di plastica fabbricate dalla Plato Plastik: le borse «Merkur» e le borse «Fürnkranz».

12. Le borse «Merkur» vengono offerte in vendita in supermercati alimentari appese ad un gancio vicino alle casse e, su richiesta del cliente, vengono cedute al medesimo dietro corrispettivo. Di solito il cliente riempe tali borse con le merci acquistate nel supermercato per asportarle fuori del negozio.

13. Le borse «Fürnkranz» vengono utilizzate nei negozi di abbigliamento. Il commesso del negozio le riempe con le merci acquistate dal cliente e, successivamente al pagamento di tali merci, le consegna al cliente senza che la borsa sia fatturata [6].

5 — V. ordinanza di rinvio, pag. 3.

6 — V. osservazioni della Plato Plastik (punti 3 e 4).

14. Secondo quanto disposto dalla Verpackungsverordnung, la Plato Plastik è considerata come un produttore di imballaggi tenuto vuoi al ritiro dei rifiuti di imballaggio, vuoi ad aderire al sistema nazionale di raccolta e di recupero degli imballaggi. La Plato Plastik ha però stipulato un contratto con la Caropack trasferendo in capo a quest'ultima il suo obbligo di ritiro. In base al contratto, la Caropack deve rilasciare alla Plato Plastik un'attestazione scritta da cui risulti la sua partecipazione al sistema di raccolta e di recupero per le borse ad essa fornite.

15. A carico della Plato Plastik venivano intentati procedimenti penali dalle autorità amministrative austriache per non aver essa aderito al sistema di raccolta e di recupero attuato dalla Verpackungsverordnung e gestito dalla società Altstoffrecycling Austria Aktiengesellschaft (in prosieguo: la «ARA»). Per difendersi, la Plato Plastik richiedeva un'attestazione relativa all'adesione della Caropack al suddetto sistema [7].

16. La Caropack rifiuta però di fornire l'attestazione richiesta, sostenendo che le borse di plastica non sono imballaggi ai sensi della Verpackungsverordnung e della direttiva. Essa sostiene di non essere soggetta ad alcun obbligo di ritiro. Per giunta essa asserisce che il sistema ARA è in contrasto con la direttiva [8].

17. La Plato Plastik ha proposto un ricorso dinanzi al Landesgericht Korneuburg chiedendo la condanna della Caropack a rilasciare l'attestazione controversa, in modo da sfuggire a eventuali sanzioni penali.

Questioni pregiudiziali

18. Di conseguenza, il giudice del rinvio ha deciso di sospendere il giudizio e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) a) Se i sacchetti di plastica con manici costituiscano imballaggi ai sensi della direttiva (...) 94/62, in particolare ai sensi dell'art. 3, punto 1, della direttiva medesima,

— qualora vengano offerti quale prodotto dal dettagliante presso la cassa e vengano ceduti al cliente, su richiesta del medesimo e dietro versamento di un corrispettivo, quale strumento di trasporto delle merci acquistate, ovvero

— qualora vengano ceduti dal dettagliante al cliente al medesimo fine, previo pagamento del

7 — V. osservazioni della Commissione (punto 2).
8 — V.ordinanza di rinvio (pag. 8, punto 2).

prezzo per le merci acquistate, indipendentemente da una richiesta del cliente o da un obbligo del medesimo di pagare un distinto corrispettivo, e vengano quindi riempiti con le merci acquistate.

b) — Prima questione subordinata nell'ipotesi in cui una delle suesposte questioni venga risolta, con riguardo al testo in lingua tedesca, in senso affermativo:

Se la soluzione differisca qualora, con riguardo all'art. 3, punto 1, della direttiva 94/62, non venga considerata rilevante, ai fini della definizione del termine "imballaggio", il testo tedesco, in cui si parla unicamente di "merci", bensì il testo in lingua francese o italiana, in cui si fa riferimento a determinate merci ("marchandises données" o, rispettivamente, "determinate merci") di modo che, in tale ipotesi, i sacchetti di plastica prodotti dalla Plato Plastik non costituiscano imballaggi ai sensi della direttiva, essendo riempiti con merci di qualsivoglia genere (e non con merci precedentemente determinate) e, in tal caso, quale versione linguistica della direttiva sia rilevante.

— Seconda questione subordinata nell'ipotesi di soluzione negativa di una delle precedenti questioni:

Se sia consentito al legislatore austriaco o alla Commissione assoggettare prodotti, che non debbano essere considerati quali imballaggi ai sensi della menzionata direttiva, alle disposizioni previste dalla direttiva medesima con riguardo agli imballaggi ovvero a disposizioni analoghe.

2) Se sia compatibile con il diritto comunitario che il gestore di un sistema di raccolta e di recupero degli imballaggi istituito in Austria pretenda un corrispettivo ("tassa di concessione") anche con riguardo ai sacchetti di plastica non ricompresi nella sfera di applicazione della direttiva 94/62/CE, unicamente in quanto tali sacchetti rechino un determinato marchio ("der Grüne Punkt" — "punto verde") di cui tale gestore possa legittimamente disporre.

3) a) Se per "produttore" ai sensi dell'art. 3, punto 1, della direttiva 94/62 debba essere inteso solamente colui che colleghi o faccia collegare la merce al prodotto utilizzato quale imballaggio, ad esclusione del fabbricante del prodotto destinato ad essere utilizzato quale imballaggio e se, in tal caso, tale prodotto possa essere considerato quale materiale di imballaggio.

b) Questione subordinata nell'ipotesi di soluzione affermativa della precedente questione:

Se sia consentito al legislatore austriaco o alla Commissione obbligare alla partecipazione ad un sistema di raccolta e recupero, ai sensi dell'art. 7, n. 1, della direttiva 94/62, anche le imprese fabbricanti di soli materiali di imballaggio, vale a dire di prodotti destinati ad essere riempiti con merci.

4) Se sia in contrasto con il principio "chi inquina paga", enunciato nei 'considerando' della direttiva 94/62, il fatto che una legge, quale il § 3, primo comma, primo capoverso, della Verpackungsverordnung, preveda che i produttori, in particolare anche i produttori di materiali di imballaggio (v. il § 3, n. 1, in combinato disposto con il § 1, n. 1, della Verpackungsverordnung), gli importatori, gli imballatori ed i venditori siano obbligati al ritiro gratuito degli imballaggi di vendita e di trasporto dopo il loro uso, contrasto che può risiedere nel fatto che la cerchia di soggetti destinatari di tale obbligo è fissata in termini troppo restrittivi, non ricomprendendo anche il consumatore, e/o se una siffatta normativa sia in contrasto con l'art. 1, n. 1, della direttiva, in quanto tale disposizione indica, quale proprio obiettivo, la prevenzione di ostacoli agli scambi, mentre l'obbligo del produttore di ritirare il materiale di imballaggio o degli imballaggi costituisce il maggiore ostacolo agli scambi immaginabile.

5) Se un sistema di raccolta e recupero, del genere di quello gestito dalla società Altstoff Recycling Austria, ai sensi del § 11 della Verpackungsverordnung, violi il principio di proporzionalità, qualora risulti eccessivo rispetto alle esigenze di un'efficace tutela dell'ambiente.

6) Se sia in contrasto con i principi enunciati negli artt. 30 CE e seguenti, in particolare nell'art. 37 CE, il fatto che in uno Stato membro, come avviene in Austria per effetto del § 11 della Verpackungsverordnung, sia stato istituito, in applicazione dell'art. 7 della direttiva, un sistema di raccolta e recupero in posizione di monopolio (in Austria la società Altstoff Recycling Austria), qualora ne derivi una restrizione sproporzionata ed eccessiva alla concorrenza ed alle libertà fondamentali, tale intervento sia inadeguato a contribuire efficacemente a migliorare il livello della tutela dell'ambiente e, inoltre, il detto sistema, istituito accanto a quello comunale, per il fatto di porre sullo stesso piano tutto quanto rechi il marchio del "punto verde", non risulti compatibile con l'obiettivo dello smistamento dei rifiuti all'origine, criterio "fondamentale" ai sensi dei 'considerando' della direttiva, violando inoltre il diritto del consumatore, garantitogli dalla sesta direttiva IVA del 17 maggio 1977, ad un'aliquota IVA dimezzata ovvero ridotta per lo smaltimento dei propri rifiuti domestici.

7) Se sia consentito che la Verpackungsverordnung dia attuazione ai sistemi di raccolta e recupero istituiti dall'art. 7, n. 1, della direttiva di modo che un'impresa monopolista od oligopolista possa disporre di tutti i rifiuti di imballaggio destinati ad essere riciclati in materie prime, potendo in tal modo pilotare e sovvenzionare a piacimento, mediante aiuti singoli ad imprese, a settori industriali (ad esempio, l'industria del cemento) o a comuni (ad esempio, il comune di Vienna), il riciclaggio dei rifiuti con le conseguenti distorsioni alla concorrenza, ovvero se un sistema di tal genere si ponga in contrasto con il diritto comunitario, segnatamente con gli artt. 30 CE e seguenti e, in particolare, con l'art. 37 CE».

Oggetto delle questioni pregiudiziali

19. La domanda pregiudiziale del Landesgericht Korneuburg solleva due serie di questioni.

20. La prima serie di questioni, che comprende il primo e il terzo quesito pregiudiziale, verte sull'interpretazione dell'art. 3, punto 1, della direttiva. Il giudice del rinvio chiede se borse di plastica, consegnate dietro pagamento di corrispettivo su richiesta del cliente ovvero consegnate gratuitamente e senza che il cliente ne faccia espressa richiesta, siano imballaggi ai sensi della direttiva. Esso chiede inoltre cosa debba intendersi con la nozione di «produttore» ai sensi del suddetto articolo della direttiva.

21. La seconda serie di questioni, che comprende il secondo quesito e i quesiti 4-7, verte sulla compatibilità del sistema ARA con il diritto comunitario. Il giudice del rinvio chiede:

— se sia conforme al diritto comunitario il fatto che un operatore del sistema di raccolta degli imballaggi in Austria esiga un corrispettivo per borse di plastica che non rientrano nella nozione di «imballaggio» ai sensi della direttiva (seconda questione);

— se sia conforme al principio «chi inquina paga», contenuto nella direttiva, il fatto che la normativa nazionale imponga l'obbligo di ritiro ai produttori, agli importatori e ai distributori di imballaggi ma non ai consumatori (quarta questione);

— se le disposizioni del Trattato in tema di concorrenza, di libera circolazione e quelle relative al principio di proporzionalità ostino a che il sistema nazio-

nale ARA occupi una posizione di monopolio (questioni quinta, sesta e settima).

Competenza della Corte

22. In via preliminare, valuterò la ricevibilità delle questioni pregiudiziali, messa in discussione sotto diversi profili tanto dalla Commissione quanto dal governo austriaco.

23. Secondo una costante giurisprudenza, la procedura prevista dall'art. 234 CE è uno strumento di cooperazione tra la Corte e i giudici nazionali [9].

24. Occorre ricordare, al riguardo, che nell'ambito della collaborazione tra la Corte e i giudici nazionali istituita dall'art. 234 CE, spetta esclusivamente al giudice nazionale, cui è stata sottoposta la controversia e che deve assumersi la responsabilità dell'emananda decisione giurisdizionale, valutare, alla luce delle particolari circostanze di ciascuna causa, sia la necessità di una pronuncia pregiudiziale (per essere in grado di pronunciare la propria sentenza), sia la rilevanza delle questioni che sottopone alla Corte [10]. Di conseguenza, se le questioni sollevate dal giudice nazionale vertono sull'interpretazione del diritto comunitario, la Corte, in via di principio, è tenuta a statuire [11].

25. Nondimeno, la Corte ha considerato che, per verificare la propria competenza, le spettava esaminare le condizioni in cui era adita dal giudice nazionale [12].

26. Proprio in considerazione di tale funzione la Corte ha ritenuto di non poter statuire su una questione sollevata da un giudice nazionale qualora appaia in modo manifesto che l'interpretazione o il giudizio sulla validità di una norma comunitaria chiesti da tale giudice non ha alcuna relazione con l'effettività o con l'oggetto della causa a qua oppure qualora il problema sia di natura ipotetica o la Corte non disponga degli elementi di fatto o di diritto necessari per fornire una soluzione utile alle questioni che le vengono sottoposte [13].

9 — V., in particolare, sentenza 1° dicembre 1965, causa 16/65, Schwarze (Racc. pag. 909, in particolare pag. 922), nonché sentenza 4 giugno 2002, causa C-99/00, Lyckeskog (Racc. pag. I-4839, punto 14).

10 — Sentenza 9 febbraio 1995, causa C-412/93, Leclerc-Siplec (Racc. pag. I-179, punti 8 e segg.). V., inoltre, in tal senso, sentenze 29 novembre 1978, causa 83/78, Pigs Marketing Board (Racc. pag. 2347); 28 novembre 1991, causa C-186/90, Durighello (Racc. pag. I-5773), e 16 luglio 1992, Meilicke, causa C-83/91 (Racc. pag. I-4871, punto 23).

11 — Sentenza 15 dicembre 1995, causa C-415/93, Bosman (Racc. pag. I-4921, punto 59). V., altresì, sentenze 8 novembre 1990, causa C-231/89, Gmurzynska-Bscher (Racc. pag. I-4003, punto 20); 5 ottobre 1995, causa C-125/94, Aprile (Racc. pag. I-2919, punti 16 e 17), e 13 marzo 2001, causa C-379/98, Preussen Elektra (Racc. pag. I-2099, punto 38).

12 — Sentenza Bosman, cit., punto 60. V., anche, sentenza Meilicke, cit., punto 25.

13 — Sentenza Bosman, cit., punto 61. V., anche, sentenza Meilicke, cit., punto 32.

27. In quest'ultima ipotesi, va precisato che l'esigenza di giungere ad un'interpretazione del diritto comunitario che sia utile per il giudice nazionale impone che quest'ultimo definisca l'ambito di fatto e di diritto in cui si inseriscono le questioni sollevate o che esso spieghi almeno le ipotesi di fatto su cui tali questioni sono fondate [14].

28. Infatti, mancando tali indicazioni, non si può delimitare il problema concreto d'interpretazione che potrebbe essere sollevato relativamente a ciascuna delle norme del diritto comunitario di cui il giudice chiede l'interpretazione.

29. Il requisito della precisazione del contesto fattuale e normativo vale in modo particolare nel settore della concorrenza, caratterizzato da situazioni di fatto e di diritto complesse [15].

30. Come ho già sottolineato, le questioni pregiudiziali si dividono in due categorie. La prima verte sull'interpretazione delle nozioni di «imballaggio» e di «produttore» contenute nella direttiva. La Corte dispone di informazioni sufficienti per fornire soluzioni a tali questioni, la cui ricevibilità non metto in discussione.

31. Ora, a mio parere, la seconda serie di questioni sollevata dal giudice nazionale non soddisfa tali requisiti di ricevibilità. Nella sua seconda questione, infatti, tale giudice chiede alla Corte di stabilire se il diritto comunitario osti al fatto che un operatore del sistema di raccolta degli imballaggi in Austria esiga un corrispettivo per borse di plastica non rientranti nella nozione di imballaggio ai sensi della direttiva, e ciò per il solo motivo che tali borse recano un marchio («der Grüne Punkt») di cui egli può disporre.

La questione del giudice del rinvio non precisa però affatto il contesto generale, lo scopo del corrispettivo, le modalità, l'importo o la periodicità del corrispettivo richiesto dall'operatore del sistema. Allo stesso modo, il giudice del rinvio non fornisce alla Corte indicazioni sul marchio «der Grüne Punkt» e sul nesso esistente con il corrispettivo chiesto dall'operatore del sistema di raccolta di imballaggi.

32. Le stesse considerazioni valgono per le altre questioni poste dal giudice nazionale. Con la quarta questione quest'ultimo chiede se sia contrario al principio «chi inquina paga», contenuto nella direttiva, il fatto che la normativa nazionale imponga l'obbligo di ritiro ai produttori, agli impor-

14 — V. sentenze 26 gennaio 1993, cause riunite da C-320/90 a C-322/90, Telemarsicabruzzo e a. (Racc. pag. I-393, punto 6) e, in particolare, le conclusioni dell'avvocato generale Gulmann (paragrafi 5-21). V., altresì, ordinanze 19 marzo 1993, causa C-157/92, Banchero (Racc. pag. I-1085, punto 6), e 9 agosto 1994, causa C-378/93, La Pyramide (Racc. pag. I-3999, punto 14).

15 — V. ordinanze Banchero, cit., punto 5, e 28 giugno 2000, causa C-116/00, Laguillaumie (Racc. pag. I-4979, punto 19). V., inoltre, sentenza 13 aprile 2000, causa C-176/96, Lehtonen e Castors Braine (Racc. pag. I-2681, punto 22).

tatori e ai distributori di imballaggi ma non ai consumatori. L'ordinanza di rinvio non contiene però informazioni di fatto e di diritto né sui diversi regimi di obblighi di cui trattasi né sullo status dei vari operatori economici (e precisamente, dei produttori, degli importatori e dei consumatori), informazioni che consentirebbero alla Corte di pronunciarsi in merito al principio «chi inquina paga».

33. Con le sue questioni 5-7 il giudice del rinvio chiede alla Corte di valutare il sistema di raccolta e di recupero gestito dalla società ARA alla luce delle regole di concorrenza, delle libertà fondamentali e del principio di proporzionalità. Debbo però rilevare come il giudice nazionale, nella sua ordinanza di rinvio, non abbia fornito alcuna indicazione riguardo al sistema nazionale di raccolta e di recupero attuato dalla Repubblica d'Austria, ossia sul sistema gestito dalla società ARA. La Corte non dispone di informazioni né sul funzionamento e sulle prassi seguite dall'ARA né sulla posizione di tale società sul mercato nazionale o sul suo comportamento con i diversi operatori economici.

34. Propongo pertanto alla Corte di dichiarare irricevibili le questioni seconda e dalla quarta alla settima poste dal giudice nazionale. Mi limiterò quindi ad esaminare la prima e la terza questione dell'ordinanza di rinvio.

Nel merito

35. Con la prima questione il giudice del rinvio chiede alla Corte se borse di plastica cedute gratuitamente o a titolo oneroso ai clienti in un negozio costituiscano imballaggi ai sensi dell'art. 3, punto 1, della direttiva.

36. Con la terza questione il giudice nazionale chiede alla Corte di pronunciarsi sulla definizione della nozione di «produttore» ai sensi dell'art. 3, punto 1, della direttiva. Occorre stabilire se la nozione di «produttore» comprenda colui che collega o fa collegare la merce al prodotto utilizzato quale imballaggio, o anche il fabbricante del prodotto destinato ad essere utilizzato quale imballaggio e infine se tale prodotto debba essere considerato in tal caso come materiale di imballaggio.

37. Prenderò in esame congiuntamente le nozioni di «imballaggio» e di «produttore», in quanto la nozione di «produttore» è contenuta in quella di «imballaggio» e non può essere intesa indipendentemente da questa. Conformemente ai metodi interpretativi seguiti dalla Corte [16], al fine di risolvere la questione del giudice del rinvio prenderò in esame il dettato, l'economia e gli obiettivi della direttiva.

16 — V., in particolare, sentenze 23 marzo 2000, causa C-208/98, Berliner Kindl Brauerei (Racc. pag. I-1741), e 12 ottobre 2000, causa C-372/98 (Racc. pag. I-8683).

38. Faccio notare come sia la prima volta che la Corte è chiamata a interpretare la nozione di «imballaggio» ai sensi dell'art. 3, punto 1, della direttiva.

Il dettato dell'art. 3, punto 1, della direttiva

39. Dalla lettura dell'art. 3, punto 1, della direttiva risulta che la nozione di «imballaggio» implica il ricorrere di due condizioni cumulative. In primo luogo, occorre che il prodotto risponda alle condizioni di cui al primo comma della definizione generale. In secondo luogo, occorre che esso rientri in una o più delle tre categorie elencate all'art. 3, punto 1, lett. a), b) e c).

40. Secondo la definizione generale di tale nozione, l'«imballaggio» può essere composto da materiali di qualsiasi natura e deve servire a contenere, a presentare, a proteggere determinate merci, a consentire la loro manipolazione e la loro consegna dal produttore al consumatore o all'utente. A tale definizione ben circoscritta si aggiunge una precisazione che amplia ulteriormente la nozione di «imballaggio» ai sensi della direttiva: in base alla seconda frase dell'art. 3, punto 1, infatti, «tutti gli articoli "a perdere" usati allo stesso scopo devono essere considerati imballaggi».

41. A mio avviso, le possibili funzioni dell'imballaggio (trasporto, protezione e presentazione) sono indicate a titolo non cumulativo, bensì elencativo. È vero che il legislatore ha utilizzato la congiunzione «e» tra le diverse finalità dell'imballaggio, il che potrebbe probabilmente far pensare che, in base ad un'interpretazione letterale di tale frase, l'elencazione sia cumulativa. Tuttavia vedremo, alla luce di un'interpretazione sistematica e teleologica, che il legislatore ha voluto esattamente il contrario. Partirò dunque dal principio secondo cui tali funzioni sono indicate a titolo elencativo.

42. Così come formulata, questa prima parte della definizione, e in particolare la seconda frase, consente di coprire un ampio settore ratione materiae. Occorre pertanto stabilire se le borse di plastica consegnate nei negozi ai clienti, come quelle di cui trattasi nella causa principale, rientrino nella prima parte della definizione contenuta nell'art. 3, punto 1, della direttiva.

43. Le borse «Merkur» e «Fürnkranz» sono consegnate ai clienti dei negozi per riporvi i loro acquisti. Tali borse sono destinate a contenere e a proteggere merci, e vengono utilizzate per asportare i prodotti acquistati dal negozio avviandoli verso il luogo di utilizzo. Essi consentono di riunire tutte le merci e di trasportarle più facilmente evitando di danneggiarle.

44. Inoltre, in seguito a tale utilizzo, tali borse sono quasi sistematicamente gettate via, vuote o riempite di rifiuti. Non ritengo però che sia pertinente tener conto degli usi secondari cui le borse si possono prestare, come la possibilità che esse servano come sacchi per la spazzatura, per prospettare una qualificazione differente. Rilevo pertanto che le borse di plastica rientrano effettivamente nella seconda frase della definizione generale di cui all'art. 3, punto 1, della direttiva, che fa riferimento a tutti gli articoli «a perdere».

45. Alla luce di un'interpretazione strettamente letterale, considererò che nella definizione della nozione di imballaggio di cui all'art. 3, punto 1, prima parte, della direttiva, possono rientrare le borse di plastica consegnate al cliente in un negozio. Vediamo ora se nell'interpretazione letterale della seconda parte della definizione della nozione di «imballaggio» rientrano anche le borse di plastica.

46. L'art. 3, punto 1, della direttiva, come ho già sottolineato, prevede che per essere qualificato come tale, un imballaggio deve, da una parte, soddisfare la condizione generale vista in precedenza, ma anche rientrare in una delle tre categorie di imballaggio tassativamente definite.

47. Tali categorie sono: l'imballaggio per la vendita, l'imballaggio multiplo e l'imballaggio per il trasporto. Ai sensi dell'art. 3, punto 1, lett. c), della direttiva, è imballaggio per il trasporto quello che consente di facilitare la manipolazione o il trasporto di merci per evitare di danneggiarle.

48. Ora, ho appena dimostrato che le borse di plastica permettono ai clienti di facilitare il trasporto dei loro acquisti esattamente nel senso risultante dalla lettera dell'art. 3, punto 1, lett. c), della direttiva. Le finalità delle borse di plastica da me sottolineate sono appunto quelle di consentire la consegna delle merci acquistate e ciò evitando di danneggiarle.

49. A mio parere, l'ultima categoria di imballaggi, ossia l'imballaggio per il trasporto, corrisponde all'uso delle borse di plastica di cui trattasi nella causa principale.

50. Le borse «Merkur» e «Fürnkranz» costituiscono pertanto imballaggi per il trasporto ai sensi dell'art. 3, punto 1, lett. c), della direttiva.

51. Infine, il giudice del rinvio rileva che, a termini dell'art. 3, punto 1, della direttiva, il requisito di tale consegna dal produttore al consumatore può far sorgere dubbi su chi

sia il produttore. Deve intendersi come tale il produttore delle merci acquistate, chi collega queste ultime all'imballaggio (nella fattispecie, la società Caropack), ovvero chi fabbrica i prodotti di imballaggio (nel caso di specie la Plato Plastik)? A mio avviso, è possibile dare una risposta unicamente in collegamento con la definizione di imballaggio, poiché la nozione di «produttore» fa parte di questa.

52. Come abbiamo visto finora, secondo un'interpretazione letterale dell'art. 3, n. 1, della direttiva, la definizione della nozione di «imballaggio» si basa sulle finalità della nozione in questione: trasporto, protezione e presentazione. La nozione di produttore viene utilizzata proprio per descrivere una delle funzioni dell'imballaggio, ossia quella di consentire la consegna, il trasporto delle merci dal produttore, quindi da colui che ha fabbricato le merci, verso il consumatore o l'utilizzatore delle merci stesse.

53. Così, a mio avviso, la nozione di produttore deve intendersi come riguardante chi fabbrica le merci per le quali l'imballaggio sarà poi necessario. Tale produttore può vendere le proprie merci direttamente al consumatore o indirettamente tramite un distributore: ciò non cambia la finalità dell'imballaggio né, di conseguenza, la sua definizione.

54. Pertanto, dalla formulazione complessiva della definizione della nozione di «imballaggio» contenuta nell'art. 3, punto 1, della direttiva, deriva che le borse di plastica consegnate ai clienti in un negozio vanno considerate come imballaggi.

55. Questa interpretazione è a mio parere conforme all'economia della direttiva.

Economia della direttiva

56. Dalla collocazione dell'art. 3 nel meccanismo della direttiva emerge che si tratta di uno dei primi articoli fondamentali della direttiva, contenenti l'oggetto, l'ambito di applicazione della direttiva stessa e le definizioni delle nozioni più importanti di quest'ultima.

57. La direttiva fornisce innanzi tutto le definizioni delle nozioni di «imballaggi» e di «rifiuti di imballaggio»: a tal proposito, è previsto che gli Stati membri attuino misure di prevenzione della formazione di rifiuti di imballaggio e adottino sistemi di restituzione, raccolta e recupero degli stessi.

58. La direttiva definisce inoltre i requisiti essenziali concernenti la composizione e la riutilizzabilità e la recuperabilità degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio.

Obiettivi della direttiva

59. Ora, si è visto che il quinto 'considerando' [17] e l'art. 2 della direttiva sono diretti a riguardare in senso lato tutti gli imballaggi immessi sul mercato nella Comunità.

63. Come sappiamo, la direttiva ha un duplice obiettivo. Essa si prefigge, da un lato, lo scopo di assicurare un elevato livello di protezione dell'ambiente e, dall'altro, di garantire il funzionamento del mercato interno e prevenire l'insorgere di ostacoli agli scambi nonché distorsioni e restrizioni alla concorrenza nel suo interno [19].

60. In tale contesto, l'interpretazione che discende dall'art. 3, punto 1, della direttiva, in relazione all'economia della direttiva stessa, è univoca. La definizione va letta nella maniera più ampia possibile [18], e ciò contrariamente a quanto osservato dalla Plato Plastik e dalla Caropack.

64. A tale scopo, essa prevede l'armonizzazione delle misure nazionali concernenti la gestione degli imballaggi e dei rifiuti d'imballaggio [20]. Inoltre, essa sancisce l'esigenza di ridurre il volume complessivo degli imballaggi, tenendo presente in via prioritaria la prevenzione dei rifiuti di imballaggio [21].

61. Così, le borse di plastica controverse nella causa principale debbono essere qualificate come imballaggi in base tanto all'interpretazione letterale dell'articolo quanto a quella sistematica della direttiva.

65. Per la realizzazione di tali obiettivi, la direttiva prevede, tra l'altro, che gli Stati membri adottino un sistema di raccolta e di recupero degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio che sia conforme ai principi comunitari di non discriminazione, libera circolazione e libera concorrenza [22].

62. Detta interpretazione a mio parere è conforme anche agli obiettivi della direttiva.

17 — «considerando che la presente direttiva deve concernere tutti i tipi di imballaggio immessi sul mercato (...)».

18 — V., in tal senso, le osservazioni del governo francese (punti 7 e 9).

19 — Primo 'considerando'.

20 — Ibidem.

21 — Settimo 'considerando'.

22 — Diciottesimo 'considerando' e art. 7 della direttiva.

66. È giocoforza constatare che non si previene la moltiplicazione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio per il solo fatto di interpretare in maniera restrittiva la nozione di «imballaggio».

67. È pacifico che le borse di plastica sono divenute beni di consumo quotidiano. I consumatori di tutto il mondo utilizzano dette borse dopo aver effettuato compere in un negozio per riporvi le merci acquistate e trasportarle più agevolmente fuori dal negozio, a casa loro o nel luogo di consumo.

68. Tuttavia, l'uso tanto diffuso delle borse di plastica nella vita quotidiana è fonte di un serio problema ambientale, a causa dell'elevato numero di borse di plastica in circolazione (diversi miliardi) ma, soprattutto, a causa del fatto che la durata della vita di tali borse è assai lunga [23]. Così, per evitare il notevole grado di inquinamento da esse causato, alcuni Stati hanno deciso di vietarne l'uso [24].

69. Sappiamo che le borse di plastica sono prodotti utilizzati quotidianamente in quantità notevoli anche da tutti i consumatori della Comunità europea.

70. Escludendo le suddette borse dalla nozione di «imballaggio», la realizzazione degli obiettivi della direttiva (gestione degli imballaggi) si trova limitata, poiché tali borse non verranno prese in considerazione dai sistemi nazionali di raccolta e di recupero degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio. Così, venendo gettate in enormi quantità, senza la benefica disciplina della direttiva, queste borse continueranno ad avere il medesimo impatto negativo sull'ambiente.

71. Ora, l'esclusione delle borse di plastica dall'ambito di applicazione della direttiva farebbe sì che esse non rientrerebbero nell'obiettivo primario della stessa, ossia la riduzione degli imballaggi, che costituisce il modo più efficace per prevenire gli effetti negativi delle borse di plastica sull'ambiente.

72. Pertanto, dall'interpretazione letterale, sistematica e teleologica dell'art. 3, punto 1, della direttiva, emerge che le borse di plastica sono imballaggi.

73. Il giudice del rinvio chiede inoltre alla Corte se occorra tener conto del fatto che il

23 — Vi è chi parla di 100, 400 anni, se non più. In assenza di studi precisi in materia, tutti concordano nell'affermare che essa è più lunga della vita umana.

24 — È il caso di Taiwan, dove ogni giorno vengono distribuiti 16 milioni di borse di plastica. Nella primavera 2003, la Corsica ha organizzato un referendum per la sostituzione dei sacchetti di plastica nei supermercati dell'île de la Beauté.

cliente comperi egli stesso la borsa o la riceva gratuitamente.

74. Occorre notare che l'art. 3 della direttiva non specifica che siffatti criteri siano rilevanti per la qualificazione di un prodotto come imballaggio. A termini della definizione di «imballaggio» contenuta nella direttiva non ha importanza che un imballaggio sia consegnato dietro corrispettivo o gratuitamente.

75. A mio avviso, l'uso e la funzione delle borse di plastica non cambiano a seconda che esse vengano cedute ai clienti gratuitamente o a titolo oneroso. Si tratta semplicemente di una scelta commerciale del negozio che consegna o vende tali borse. Tale scelta non ha però alcuna conseguenza sull'interpretazione della nozione di «imballaggio» e sulla conclusione secondo la quale tali borse serviranno al trasporto degli acquisti effettuati dai clienti e saranno considerate come imballaggi ai sensi della direttiva.

76. Alla luce delle considerazioni che precedono, suggerisco alla Corte di interpretare l'art. 3, punto 1, della direttiva nel senso che borse di plastica cedute in un negozio ai clienti gratuitamente o a titolo oneroso costituiscono imballaggi.

Le altre questioni

77. Con la prima questione proposta in subordine, il giudice del rinvio chiede se la soluzione della prima questione sia diversa a seconda che l'interpretazione verta su versioni linguistiche differenti dell'art. 3, punto 1, della direttiva.

78. Ora, secondo una giurisprudenza costante, le varie versioni linguistiche di una disposizione comunitaria vanno interpretate in modo uniforme e, in caso di divergenze tra di esse, la disposizione dev'essere interpretata in funzione dell'economia generale e della finalità della normativa [25].

79. In ogni caso, secondo l'interpretazione letterale, sistematica e teleologica dell'art. 3,

25 — V., in particolare, sentenze 27 ottobre 1977, causa 30/77, Bouchereau (Racc. pag. 1999, punto 14); 7 dicembre 1995, causa C-449/93, Rockfon (Racc. pag. I-4291, punto 28); 17 dicembre 1998, causa C-236/97, Codan (Racc. pag. I-8679, punto 28); 13 aprile 2000, causa C-420/98, W.N. (Racc. pag. I-2847, punto 21), e 9 gennaio 2003, causa C-257/00, Givane e a. (Racc. pag. I-345, punto 37).

punto 1, della direttiva, le borse di plastica vanno comprese nella definizione di «imballaggio». Le divergenze linguistiche non hanno quindi alcuna conseguenza.

80. Non è necessario risolvere la seconda questione proposta in subordine, in quanto essa è stata sollevata solo nel caso di soluzione in senso negativo della prima questione, ossia nel senso che le borse di plastica non costituiscono imballaggi.

Conclusione

81. Alla luce delle considerazioni che precedono, suggerisco alla Corte di pronunciarsi nel modo seguente:

«L'art. 3, punto 1, della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 20 dicembre 1994, 94/62/CE, sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, va interpretato nel senso che borse di plastica cedute ai clienti in un negozio gratuitamente o a titolo oneroso costituiscono imballaggi ai sensi della direttiva. La nozione di produttore ai sensi del detto articolo concerne il produttore delle merci, e non il fabbricante dei prodotti di imballaggio».