CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

presentate il 13 settembre 2001 [1]

1. Il Københavns Byret (Tribunale di Copenhagen) ha sottoposto alla Corte tre questioni pregiudiziali in forza dell'art. 234 CE, con cui chiede di interpretare alcune disposizioni della direttiva 94/62/CE sugli imballaggi [2], nonché l'art. 28 CE.

Il giudice danese chiede se la predetta normativa consenta, conformemente alla legislazione del suo paese, di infliggere una multa e la confisca della merce al responsabile di un pubblico esercizio in cui venivano poste in vendita lattine di coca provenienti dalla Francia.

I — Fatti della causa principale

2. Il pubblico ministero accusava il sig. Tonny Haugsted Hansen, ai sensi dell'art. 6, n. 1, punto 1, del regolamento 27 febbraio 1989, n. 124, sugli imballaggi di birra e di bibite [3] (in prosieguo: il «regolamento n. 124»), di aver posto in vendita sessantatré lattine di coca nel suo PC-café di Copenhagen S, il 12 gennaio 1999, in contrasto con il disposto dell'art. 3, n. 1, punto 1, del predetto regolamento.

Le lattine erano di acciaio con coperchio in alluminio. L'infrazione perseguita consiste nel commercializzare bevande gasate importate in imballaggi metallici. Il pubblico ministero chiede l'irrogazione di una pena pecuniaria e la confisca della merce, che è stata effettuata dalla polizia.

3. Il difensore dell'imputato ha chiesto di presentare una domanda di pronuncia pregiudiziale in tale procedimento, basandosi sul ricorso per inadempimento proposto contro la Danimarca [4], pendente, ed il Københavns Byret ha accolto tale richiesta.

1 — Lingua originale: lo spagnolo.

2 — Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 20 dicembre 1994, sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio (GU L 365, pag. 10).

3 — Come modificato dal regolamento 24 giugno 1996, n. 583, e dal regolamento 30 aprile 1997, n. 300.

4 — V. le conclusioni da me presentate in questa stessa data nella causa C-246/99, Commissione/Danimarca.

II — Questioni pregiudiziali

4. Dopo aver sospeso il procedimento, il giudice nazionale ha sottoposto alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 20 dicembre 1994, 94/62/CE, sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, in particolare l'art. 18 della direttiva, in combinato disposto con gli artt. 5, 7 e 9, debba essere interpretata nel senso che dette norme ostano ad un regime nazionale secondo cui è punibile una persona la quale, in violazione di alcune norme nazionali sugli imballaggi di birra e di bibite, ha venduto lattine importate nell'imballaggio di metallo controverso.

2) In caso di soluzione affermativa della questione n. 1, se le disposizioni della direttiva, tra cui in particolare l'art. 18, in combinato disposto con gli artt. 5, 7 e 9, soddisfino le condizioni per essere direttamente applicabili, cosicché un imputato possa invocarle direttamente dinanzi ai giudici nazionali.

3) In caso di soluzione negativa della questione n. 1, se l'art. 30 del Trattato (divenuto, in seguito a modifica, art. 28 CE), tenuto conto della tutela dell'ambiente (v. sentenza 20 settembre 1988, causa 302/86, Commissione/Danimarca, Racc. pag. 4607), osti ad un regime nazionale secondo cui è punibile una persona la quale, in violazione di alcune norme nazionali sugli imballaggi di birra e di bibite, ha venduto lattine importate nell'imballaggio di metallo controverso».

III — Legislazione danese

5. A norma dell'art. 2, n. 1, del regolamento n. 124, la birra e le bibite gasate possono essere commercializzate solo in imballaggi riutilizzabili, ad esempio bottiglie di vetro o di plastica, definiti all'art. 1, n. 2, come parte di un sistema di raccolta, in cui un gran numero di recipienti vuoti vengono restituiti dal consumatore per essere riutilizzati.

6. A tenore dell'art. 2, nn. 2 e 3, l'imballaggio dev'essere omologato dall'Agenzia

per l'ambiente (Miljøstyrelsen), la quale esamina in particolare se esso sia tecnicamente adeguato a far parte di un sistema di raccolta e garantisca il recupero di un numero rilevante di imballaggi vuoti ai fini del loro reimpiego. All'atto della vendita del prodotto si richiede un deposito in denaro, che viene reso al consumatore allorché restituisce l'imballaggio al negozio, che ha l'obbligo di restituire la somma depositata. Tale sistema incentiva il consumatore a restituire il recipiente per ritirare il deposito, ottenendosi in tal modo un numero molto elevato di recuperi [5].

7. Dall'art. 3 dello stesso regolamento discende che la birra e le bibite gasate possono essere importate in contenitori non omologati, sempreché rientrino in un sistema di raccolta per essere riutilizzati o riciclati. Sono ammessi i contenitori a perdere, a condizione che non siano metallici.

8. La legislazione danese non ostacola in alcun modo l'utilizzo di lattine di alluminio o di acciaio per le altre bevande. I barattoli e gli altri recipienti metallici vengono utilizzati tra l'altro per le conserve, il caffè e i biscotti. Detta legislazione non impedisce neanche l'uso di lattine per l'esportazione di birra e di bibite gasate.

IV — Legislazione comunitaria

9. Le disposizioni della direttiva 94/62 che si chiede d'interpretare sono le seguenti:

«Articolo 5

Riutilizzo

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

5 — Sembra che esistano una trentina di contenitori omologati per birra e bibite gasate. Le bottiglie di vetro vengono utilizzate più di 35 volte, e quelle di plastica vengono riempite circa 20 volte.

«Articolo 7

Sistemi di restituzione, raccolta e recupero

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.

(...)».

«Articolo 9

Requisiti essenziali

1. Entro tre anni dall'entrata in vigore della presente direttiva [6], gli Stati membri provvedono a che siano immessi sul mercato soltanto gli imballaggi conformi a tutti i requisiti essenziali definiti dalla presente direttiva, compreso l'allegato II.

2. (...) gli Stati membri presumono che siano soddisfatti tutti i requisiti essenziali definiti dalla presente direttiva, compreso l'allegato II, quando gli imballaggi sono conformi:

a) alle pertinenti norme armonizzate i cui numeri di riferimento sono stati pubblicati nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee. Gli Stati membri pubblicano i numeri di riferimento delle norme nazionali che recepiscono le norme armonizzate;

6 — Ai sensi dell'art. 24, la direttiva è entrata in vigore nel giorno della sua pubblicazione nella Gazzetta ufficiale, avvenuta il 31 dicembre 1994.

b) alle pertinenti norme nazionali di cui al paragrafo 3, se per i settori cui si riferiscono tali norme non esistono norme armonizzate.

3. Gli Stati membri comunicano alla Commissione i testi delle norme nazionali di cui al paragrafo 2, lettera b), che considerano conformi ai requisiti di cui al presente articolo. La Commissione comunica immediatamente tali testi agli altri Stati membri.

Gli Stati membri pubblicano i riferimenti di queste norme. La Commissione ne cura la pubblicazione nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee.

(...)».

«Articolo 18

Libertà di immissione sul mercato

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

10. Il giudice nazionale chiede d'interpretare anche l'art. 28 CE, che dispone quanto segue:

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

V — Procedimento dinanzi alla Corte

11. Nel presente procedimento hanno presentato osservazioni scritte entro il termine a tal fine stabilito dall'art. 20 dello Statuto della Corte i governi danese, olandese e del Regno Unito e la Commissione.

All'udienza del 12 giugno 2001 sono comparsi per esporre oralmente i propri argomenti i rappresentanti dei governi danese e del Regno Unito e l'agente della Commissione.

VI — Analisi delle questioni pregiudiziali

A — *La prima questione*

12. Con tale questione, il Københavns Byret intende sapere se l'art. 18 della direttiva 94/62, in combinato disposto con gli artt. 5, 7 e 9, osti ad una normativa nazionale che sanziona penalmente coloro che commercializzano bevande gasate in lattina provenienti da un altro Stato membro.

13. Il governo danese sostiene che la direttiva consente di vietare la commercializzazione nel suo territorio di birra e bibite gasate in recipienti metallici, sebbene sia autorizzata l'esportazione delle stesse bevande in tale tipo di recipiente. La direttiva consente altresì di sanzionare coloro che abbiano violato la normativa nazionale, commercializzando una bevanda importata in lattina.

14. A sostegno di dette affermazioni il governo danese deduce vari argomenti. In primo luogo, esso afferma che il vero contenuto delle disposizioni della direttiva e, in particolare, della parte relativa ai requisiti essenziali applicabili agli imballaggi enunciati all'art. 9 e nell'allegato II, è così generico e impreciso che risulta praticamente impossibile applicare la direttiva come se fosse una norma di armonizzazione completa. Inoltre le previste norme armonizzate, che aiuterebbero a sopperire a tale mancanza di concretezza, non sono ancora state approvate, e tale circostanza significherebbe necessariamente che gli Stati membri dispongono di un certo margine di discrezionalità.

15. In secondo luogo, esso afferma che neanche la clausola della libertà di commercializzazione di cui all'art. 18 della direttiva è attualmente operativa, in quanto l'allegato II è così ampio che, in mancanza di una procedura di omologazione, gli Stati membri si trovano nell'impossibilità di stabilire: a) i requisiti specifici che gli imballaggi debbono soddisfare; b) le modalità di valutazione della conformità di un imballaggio a detti requisiti, e c) l'organo cui incombe eseguire la verifica. Il governo danese insiste sul fatto che, sebbene la proposta della Commissione non istituisse tale procedura, al momento dell'approvazione della direttiva è stata messa agli atti una dichiarazione comune del Consiglio e della Commissione del seguente tenore: «(...) occorrerà stabilire una procedura

adeguata per accertare la conformità dell'imballaggio ai requisiti essenziali».

16. In terzo luogo, esso sostiene che gli Stati membri possono stabilire un ordine di priorità tra gli imballaggi riutilizzabili e quelli recuperabili allorché fissano le modalità di applicazione dei requisiti specifici e che i requisiti essenziali non sono necessariamente gli stessi per uno stesso tipo di recipiente, a prescindere dalla sua destinazione, e che occorre tenere conto in ciascun caso del prodotto che dev'essere confezionato.

17. Infine il governo danese dubita che le lattine di acciaio rispondano al requisito di cui all'allegato II, punto 3, lett. a), secondo cui una determinata percentuale del loro peso dev'essere riciclabile, in quanto l'attuale tecnologia non consente di separare la parte superiore di alluminio dal resto prima di procedere alla fusione.

18. I governi degli altri Stati membri che hanno presentato osservazioni nel presente procedimento e la Commissione non condividono tali valutazioni, in quanto ritengono che non debba essere ostacolata la libera circolazione degli imballaggi rispondenti ai requisiti essenziali.

19. Devo ammettere che alcuni argomenti dedotti dal governo danese, che lotta così coraggiosamente per la tutela dell'ambiente, hanno suscitato la mia simpatia, ma non posso condividere l'interpretazione ch'esso propone della direttiva 94/62, per i motivi che passo ad esporre.

20. Per quanto riguarda il primo argomento, mi risulta arduo credere che i requisiti essenziali manchino di concretezza a tal punto da risultare inoperanti, soprattutto quando vi sono tredici Stati membri che li hanno trasposti nel proprio diritto interno e nei quali la direttiva 94/62 trova applicazione. Quand'anche i detti requisiti non fossero sufficientemente chiari, gli Stati membri sarebbero comunque tenuti ad applicarli nel modo più efficace possibile, rispettando il diritto comunitario. Qualora la direttiva presentasse vizi tali da invalidarla, gli Stati membri avrebbero potuto chiederne l'annullamento in forza dell'art. 230 CE, ma nessuno lo ha fatto ed essa è quindi vincolante per tutti. Occorre tenere presente che la direttiva 94/62 fa parte della serie di norme approvate in base alla nuova strategia in materia di armonizzazione e di normalizzazione,

stabilita nella risoluzione del Consiglio del 1985 [7], caratterizzate dalla tendenza ad imporre in determinati settori disposizioni obbligatorie sui prodotti in materia, tra l'altro, di sicurezza e di tutela dell'ambiente [8]. Inoltre l'allegato II, parte B, punto III, n. 1, di detta risoluzione precisa che la clausola generale di immissione sul mercato è applicabile qualora siano rispettati i requisiti essenziali di sicurezza, mentre la natura più o meno particolareggiata della formulazione dei requisiti dipende dalla materia trattata.

D'altro canto, dai principi fondamentali elencati nell'allegato II della risoluzione del Consiglio del 1985 discende che le specifiche tecniche, la cui elaborazione è affidata agli organismi competenti in materia di normalizzazione industriale, non sono vincolanti, bensì costituiscono norme facoltative, giacché esiste solo una presunzione di conformità ai requisiti essenziali della direttiva in favore delle merci prodotte nel rispetto delle sue disposizioni. Pertanto, l'adozione di norme armonizzate non costituisce un presupposto indispensabile per l'applicazione di una direttiva adottata conformemente alla nuova strategia, né implica che tutti i prodotti debbano essere fabbricati nel rispetto delle sue norme, in quanto gli Stati membri continuano a dover autorizzare la commercializzazione di tutti i prodotti che, pur senza essere stati realizzati conformemente a quanto prescritto dalla norma armonizzata, soddisfino i requisiti essenziali.

È indubbio che gli Stati membri dispongono di un certo margine di discrezionalità per trasporre i requisiti essenziali nel diritto interno, come risulta dall'art. 9, n. 3. Tuttavia, nel fare uso di tale discrezionalità essi debbono tenere conto di entrambi gli obiettivi perseguiti dalla direttiva, ossia conseguire un livello elevato di protezione dell'ambiente e garantire il funzionamento del mercato interno, evitando ostacoli al commercio, nonché distorsioni e restrizioni della concorrenza all'interno della Comunità. Nella fattispecie, il governo danese sembra aver considerato soltanto il primo di tali obiettivi.

21. Per quanto riguarda il secondo argomento, ritengo che sia inesatto affermare che attualmente la clausola di libera commercializzazione di cui all'art. 18 non è operativa, in mancanza di procedura di omologazione. A tale proposito si possono addurre vari motivi.

In limine, per quanto riguarda i requisiti specifici che gli imballaggi debbono soddi-

7 — Risoluzione 7 maggio 1985 (GU C 136, pag. 9).

8 — In udienza, la Commissione ha spiegato che, sino ad oggi, sono state adottate circa una trentina di direttive in conformità della nuova strategia. V. la guida per l'applicazione delle direttive basate sulla nuova strategia e sull'approccio globale al seguente indirizzo: http://europa.eu.int./comm/enterprise/newapproach/newapproach.htm.

sfare, ritengo che quello di cui all'allegato II, punto 3, lett. a), secondo cui l'imballaggio deve essere prodotto in modo tale da consentire il riciclaggio di una determinata percentuale in peso dei materiali usati, non implica che detta percentuale debba essere pari al 100%, bensì semplicemente che è escluso l'impiego di materiali non riciclabili. Da tale disposizione discende altresì che la percentuale può variare a seconda del tipo di materiale che costituisce l'imballaggio. Per quanto riguarda il requisito di cui alla lett. b), il quale richiede, per gli imballaggi recuperabili sotto forma di recupero di energia, che i rifiuti di imballaggio trattati a tale scopo devono avere un valore calorifico minimo inferiore, ritengo ch'esso escluda gli imballaggi che non contribuiscono effettivamente al recupero di energia. Dal comportamento delle autorità danesi si desume ch'esse ritengono che gli imballaggi recuperabili mediante riciclaggio del materiale soddisfino i requisiti essenziali, in quanto vengono utilizzati per la commercializzazione di altre bevande all'interno del paese ed una quota rilevante della produzione nazionale di birra viene esportata in lattina verso altri Stati membri. In ogni caso, non si può seriamente affermare che una lattina non soddisfi i requisiti specifici relativi alla produzione ed alla composizione dei recipienti di cui all'allegato II, punto 1, o ch'essa non risponda neppure ai requisiti specifici relativi agli imballaggi recuperabili mediante riciclaggio del materiale di cui all'allegato II, punto 3, in quanto è riciclabile una determinata percentuale in peso del materiale usato per la sua produzione.

Debbo precisare che le procedure di omologazione sono intese a verificare se un dato prodotto soddisfi i requisiti essenziali fissati dalla direttiva, senza incidere sul contenuto di tali requisiti, che possono essere applicati comunque, anche qualora non siano state adottate le predette procedure. Fintantoché non vengano approvate le norme armonizzate cui fa riferimento l'art. 9, gli Stati membri possono applicare, nell'ambito della direttiva 94/62, le procedure di omologazione nazionali. A tale riguardo, non è pertinente la dichiarazione comune del Consiglio e della Commissione, che non è stata ripresa nel testo della direttiva 94/62, giacché, conformemente alla giurisprudenza della Corte, le dichiarazioni formulate durante i lavori preparatori per l'adozione di una direttiva non possono essere prese in considerazione per interpretare una disposizione del diritto derivato quando il contenuto delle dichiarazioni non trova alcun riscontro nel testo della disposizione di cui trattasi e non ha pertanto portata giuridica [9].

Per quanto riguarda l'impossibilità di stabilire chi sia responsabile della verifica della conformità, occorre rammentare che spetta al produttore fornire la garanzia che un prodotto destinato ad essere immesso in commercio è stato progettato e realizzato tenendo conto dei requisiti essenziali [10], e che ciò costituisce uno dei tratti che carat-

9 — Sentenze 26 febbraio 1991, causa C-292/89, Antonissen (Racc. pag. I-745, punto 18); 13 febbraio 1996, cause riunite C-197/94 e C-252/94, Bautiaa e Société française maritime (Racc. pag. I-505, punto 51), e 8 giugno 2000, causa C-375/98, Epson Europe (Racc. pag. I-4243, punto 26).

10 — F. Aubry Caillaud: *La libre circulation des marchandises. Nouvelle approche et normalisation européenne*, Parigi 1998, pag. 223: «Les auteurs des directives "nouvelle approche" doivent par conséquent déterminer les modules à utiliser, afin que le niveau de sécurité nécessaire soit garanti; l'idée étant de laisser au fabriquant le choix le plus large possible. Dans l'esprit de la nouvelle approche, il est souhaitable de restreindre au maximum l'intervention directe des administrations» (gli autori delle direttive «nuova strategia» devono determinare, di conseguenza, i parametri da utilizzare per garantire il livello di sicurezza necessario; l'idea è di concedere al produttore il più ampio margine di scelta. È nello spirito della nuova strategia cercare di limitare al massimo l'intervento diretto delle amministrazioni).

terizzano le direttive adottate conformemente alla nuova strategia [11].

22. Non condivido neanche il terzo dei motivi addotti dal governo danese a sostegno della sua interpretazione della direttiva 94/62. Nel preambolo, negli articoli e nell'allegato II della detta direttiva non ho rilevato alcun elemento su cui possa fondarsi il presunto potere degli Stati membri di stabilire un ordine di priorità tra imballaggi riutilizzabili e recuperabili in base al quale la preferenza per un sistema possa giustificare l'esclusione dell'altro. Non si deve dimenticare che la protezione dell'ambiente non costituisce l'unico scopo della direttiva, la quale è intesa anche a garantire il funzionamento del mercato interno e ad evitare ostacoli al commercio, nonché distorsioni e restrizioni della concorrenza all'interno della Comunità, e che il secondo obiettivo non è subordinato al primo, giacché essi si trovano su un piano di parità. La direttiva autorizza gli Stati membri ad introdurre o a definire sistemi che incentivino sia il riutilizzo dei recipienti che il loro recupero, e li obbliga ad adottare i provvedimenti necessari per conseguire gli obiettivi stabiliti, mediante sistemi di restituzione, raccolta, riutilizzo e recupero. Si tratta di strumenti atti a garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente, senza mettere in pericolo la libera circolazione delle merci.

A mio parere, tale potere non si può desumere dall'art. 1, n. 2, che prevede quale prima priorità la prevenzione della produzione di rifiuti di imballaggio, giacché a tal fine sono previsti sia il riutilizzo che il riciclaggio e le altre forme di recupero. Esso non può essere fondato neanche sull'art. 5, che si limita ad autorizzare gli Stati membri a favorire i sistemi di riutilizzo. Quanto ai requisiti essenziali di cui all'allegato II, tutti i recipienti debbono rispondere a quelli stabiliti al punto 1, relativi alla fabbricazione e composizione degli imballaggi, e rispettare altresì quelli di cui al punto 2, qualora siano riutilizzabili, o al punto 3, qualora siano recuperabili. Poiché la direttiva non dispone diversamente, spetterà ai fabbricanti dei prodotti decidere se utilizzare l'uno o l'altro tipo di imballaggio, e gli Stati membri, in forza degli artt. 5, 7 e 15, potranno esercitare una certa influenza sul comportamento dei consumatori, incentivandoli a preferire i modelli che risultino più ecologici.

23. Non condivido neanche la tesi secondo cui le lattine di acciaio non soddisfano il requisito di cui all'allegato II, punto 3,

11 — V. il capitolo 3, dedicato alla responsabilità, della guida citata alla nota 7.

lett. a). La Commissione afferma che è possibile separare la parte superiore in alluminio prima di fondere la lattina. Non sono state addotte prove né in un senso né nell'altro. È indubbio che i requisiti specifici applicabili agli imballaggi recuperabili richiedono che si possa riciclare una certa percentuale in peso dei materiali utilizzati nella loro fabbricazione, tuttavia non se ne può dedurre che si debba poter riciclare una determinata percentuale di tutti i componenti. A norma del punto 3, lett. a), dell'allegato II, la fissazione della percentuale può variare in funzione dei tipi di materiale che costituiscono il recipiente.

24. Per tutti i motivi che precedono, a norma della clausola di libera commercializzazione negli Stati membri degli imballaggi conformi alle disposizione della direttiva, di cui all'art. 18, e considerato che l'art. 5 consente agli Stati membri di favorire i sistemi di riutilizzo degli imballaggi, che l'art. 7 prevede i sistemi che andranno istituiti per conseguire gli obiettivi della direttiva, che l'art. 9 esclude dal commercio gli imballaggi che non rispondano ai requisiti essenziali e presume ch'essi rispondano a detti requisiti qualora, in mancanza delle norme armonizzate pertinenti, siano conformi alle norme nazionali in materia, e che la concretezza dei requisiti essenziali relativi alla composizione e alla natura dei recipienti di cui all'allegato II ne consente l'applicazione pratica, debbo concludere che la direttiva 94/62 ha realizzato un'armonizzazione completa delle misure nazionali relative alla gestione e ai rifiuti di imballaggi.

Pertanto, tale direttiva osta ad una normativa nazionale che sanzioni penalmente coloro che commercializzano bevande gasate in lattina provenienti da un altro Stato membro.

B — *La seconda questione*

25. Con tale questione, il Københavns Byret intende sapere se l'art. 18 della direttiva 94/62, in combinato disposto con gli artt. 5, 7 e 9, produca efficacia diretta e possa essere pertanto fatto valere dall'interessato dinanzi ai giudici nazionali.

26. Il governo danese sostiene che la soluzione debba essere negativa giacché, sebbene l'art. 18 contenga una disposizione precisa e incondizionata, ad una lettura congiunta con gli artt. 5, 7 e 9, gli obblighi degli Stati membri divengono vaghi. Infatti sia l'art. 5 che l'art. 7 riconoscono agli Stati membri un'ampia discrezionalità e i requi-

siti essenziali cui gli imballaggi debbono rispondere, indicati all'art. 9 dell'allegato II, non sono definiti con precisione.

27. Invece, il governo olandese propugna la tesi opposta, al pari del governo del Regno Unito e della Commissione.

28. A partire dagli anni settanta, la Corte ha sviluppato la giurisprudenza relativa all'efficacia diretta delle direttive, che oggi può considerarsi consolidata. Nella sentenza Van Duyn [12], essa ha dichiarato che sarebbe in contrasto con la forza obbligatoria attribuita dall'art. 249 CE alla direttiva escludere la possibilità che l'obbligo da essa imposto sia fatto valere dagli interessati; che nei casi in cui le autorità comunitarie abbiano, mediante direttiva, obbligato gli Stati membri ad adottare un determinato comportamento, la portata dell'atto sarebbe ristretta se i singoli non potessero far valere in giudizio la sua efficacia e se i giudici nazionali non potessero prenderlo in considerazione come norma di diritto comunitario; che l'art. 234 CE, che autorizza i giudici nazionali a domandare alla Corte di pronunziarsi sulla validità e sull'interpretazione di tutti gli atti compiuti dalle istituzioni, senza distinzione, implica il fatto che i singoli possano far valere tali atti dinanzi ai detti giudici e che è quindi opportuno esaminare, caso per caso, se la natura, lo spirito e la lettera della disposizione di cui trattasi consentano di riconoscerle efficacia immediata nei rapporti fra gli Stati membri ed i singoli.

Nella sentenza Ratti [13], la Corte ha aggiunto che lo Stato membro che non abbia adottato, entro i termini, i provvedimenti d'attuazione imposti dalla direttiva non può opporre ai singoli l'inadempimento, da parte sua, degli obblighi derivanti dalla direttiva stessa; che il giudice nazionale cui il singolo amministrato che si sia conformato alle disposizioni di una direttiva chieda di disapplicare una norma interna incompatibile con detta direttiva deve accogliere tale richiesta, se l'obbligo di cui trattasi è incondizionato e sufficientemente preciso; e che, dopo la scadenza del termine stabilito per l'attuazione di una direttiva, gli Stati membri non possono applicare la propria normativa nazionale non ancora adeguata a quest'ultima, neppure se vengano contemplate sanzioni penali, a chi si sia conformato alle disposizioni della direttiva stessa.

Nella sentenza Becker [14], la Corte ha confermato tale giurisprudenza, affermando che in tutti i casi in cui disposizioni di una direttiva appaiano, dal punto di vista sostanziale, incondizionate e sufficientemente precise, tali disposizioni possono essere richiamate, in mancanza di provve-

12 — Sentenza 4 dicembre 1974, causa 41/74 (Racc. pag. 1337 e segg., in particolare pagg. 1348 e 1349).

13 — Sentenza 5 aprile 1979, causa 148/78 (Racc. pag. 1629, punti 22-24).

14 — Sentenza 19 gennaio 1982, causa 8/81 (Racc. pag. 53, punto 25).

dimenti d'attuazione adottati entro i termini, per opporsi a qualsiasi disposizione di diritto interno non conforme alla direttiva, ovvero in quanto siano atte a definire diritti che i singoli possono far valere nei confronti dello Stato.

29. La questione contro chi possa farsi valere una disposizione di una direttiva che presenti i requisiti per essere direttamente efficace è stata risolta nella sentenza Marshall I, in cui la Corte ha dichiarato che, secondo l'art. 249 CE, la natura cogente di una direttiva sulla quale è basata la possibilità di farla valere dinanzi al giudice nazionale esiste solo nei confronti dello «Stato membro cui è rivolta»; ne consegue che una direttiva non può di per sé creare obblighi a carico di un singolo e che una disposizione d'una direttiva non può quindi essere fatta valere in quanto tale nei confronti dello stesso [15]. Tale giurisprudenza è stata confermata più recentemente nelle sentenze Faccini Dori [16] e El Corte Inglés [17].

Nella sentenza Comitato di coordinamento per la difesa della Cava [18], la Corte ha dichiarato che una norma comunitaria è incondizionata se sancisce un obbligo non soggetto ad alcuna condizione né subordinato, per quanto riguarda la sua osservanza o i suoi effetti, all'emanazione di alcun atto da parte delle istituzioni della Comunità o degli Stati membri, e che una norma è sufficientemente precisa per esser fatta valere dal singolo ed applicata dal giudice allorché sancisce un obbligo in termini chiari e non equivoci [19].

30. Per risolvere la questione posta, occorre esaminare se le disposizioni oggetto della domanda sottoposta dal giudice nazionale, ossia l'art. 18, in combinato disposto con gli artt. 5, 7 e 9 della direttiva 94/62, rispondano alle condizioni stabilite dalla giurisprudenza per essere direttamente efficaci.

31. L'art. 18 impone agli Stati membri l'obbligo di non ostacolare l'immissione sul mercato nel loro territorio di imballaggi conformi alle disposizioni della direttiva. Poiché sono gli operatori economici che immettono in commercio gli imballaggi, si può affermare ch'essi hanno il diritto a che le autorità si astengano dal limitare la loro libertà di azione quando gli imballaggi

15 — Sentenza 26 febbraio 1986, causa 152/84, Marshall (Racc. pag. 723, punto 48). V. anche sentenze 8 ottobre 1987, causa 80/86, Kolpinghuis Nijmegen (Racc. pag. 3969, punti 7-9); 20 settembre 1988, causa 31/87, Beentjes (Racc. pag. 4635, punto 40); 22 giugno 1989, causa 103/88, Fratelli Costanzo (Racc. pag. 1839, punti 29-31), e 22 febbraio 1990, causa C-221/88, Busseni (Racc. pag. I-495, punti 22 e 23).

16 — Sentenza 14 luglio 1994, causa C-91/92 (Racc. pag. I-3325, punti 20, 22 e 23).

17 — Sentenza 7 marzo 1996, causa C-192/94 (Racc. pag. I-1281, punti 16 e 17).

18 — Sentenza 23 febbraio 1994, causa C-236/92 (Racc. pag. I-483, punti 9 e 10).

19 — Sentenza 4 dicembre 1986, causa 71/85, Federatie Nederlandse Vakbeweging (Racc. pag. 3855, punto 18).

sono conformi alle norme della direttiva. Si può anche sostenere che l'obbligo sia sufficientemente preciso, giacché viene imposto agli Stati in termini chiari e inequivocabili.

32. Tuttavia, gli imballaggi devono essere conformi alle norme della direttiva. Per tale motivo, la questione sottoposta dal giudice danese riguarda anche gli artt. 5, 7 e 9.

Concordo con il governo del Regno Unito sul fatto che l'art. 5, che consente agli Stati membri di favorire sistemi di riutilizzo degli imballaggi che possono essere reimpiegati in modo ecologicamente sano, in conformità al Trattato, non impone alcun obbligo preciso e incondizionato, e non è chiaro neppure s'esso sia inteso ad attribuire diritti ai singoli.

Concordo con la Commissione per quanto riguarda l'art. 7. La redazione del n. 1, primo comma, impedisce, fino a che gli Stati membri non abbiano adottato le misure necessarie, di definire l'esatta portata dei diritti conferiti ai cittadini. Orbene, una volta che tali misure siano state adottate, i diritti disciplinati dall'art. 7, n. 1, secondo comma, sono sufficientemente precisi per essere fatti valere da un singolo dinanzi ad un giudice nazionale.

Tuttavia, le norme della direttiva che completano l'art. 18 sono l'art. 9 e l'allegato II. Infatti l'art. 9 impone agli Stati membri di provvedere, entro tre anni dall'entrata in vigore della direttiva, a che siano immessi sul mercato soltanto gli imballaggi conformi a tutti i requisiti essenziali, e stabilisce che, alla scadenza del termine per il recepimento delle sue disposizioni nel diritto interno, gli Stati membri presumono che i requisiti essenziali siano soddisfatti quando l'imballaggio è conforme alle norme armonizzate o, in mancanza, alle norme nazionali pertinenti. L'allegato II, da parte sua, stabilisce al punto 1 i requisiti specifici per la fabbricazione e composizione degli imballaggi, al punto 2 i requisiti relativi agli imballaggi riutilizzabili e, al punto 3, i requisiti cui debbono rispondere gli imballaggi recuperabili sotto forma di riciclaggio del materiale, gli imballaggi recuperabili sotto forma di recupero di energia o di compost e quelli biodegradabili.

33. Dal combinato disposto degli artt. 18 e 9 e dell'allegato II, deduco che l'obbligo imposto agli Stati membri di consentire agli operatori economici di commercializzare

nel loro territorio gli imballaggi conformi ai requisiti essenziali è preciso, giacché viene imposto in termini chiari e inequivocabili. Esso va inoltre ritenuto incondizionato, poiché non soggetto ad alcuna condizione né subordinato, quanto alla sua esecuzione o ai suoi effetti, all'adozione di alcun atto da parte delle istituzioni della Comunità o degli Stati membri.

34. Al giudice nazionale occorre pertanto rispondere che un operatore economico può invocare direttamente l'art. 18, in combinato disposto con l'art. 9 e con l'allegato II della direttiva 94/62, per evitare che venga applicata nei suoi confronti la normativa di uno Stato membro che commina una sanzione penale a coloro che commercializzano nel territorio di detto Stato bevande gasate in recipienti la cui importazione è vietata, sebbene soddisfino i requisiti essenziali.

C — *La terza questione*

35. Con tale questione, il Københavns Byret intende sapere, nel caso in cui la Corte dichiari che la direttiva 94/62 non osta ad un normativa come quella danese, se l'ostacolo alla libera circolazione delle merci rappresentato da detta normativa sia giustificato dall'esigenza di tutela dell'ambiente.

36. Il governo danese, pur riconoscendo che tale normativa costituisce un ostacolo, afferma ch'essa ha portata limitata e che, in ogni caso, è giustificata da considerazioni attinenti alla protezione dell'ambiente. Esso dubita che l'obiettivo della tutela dell'ambiente possa essere perseguito in modo altrettanto efficace facendo ricorso a misure meno drastiche [20].

37. Il governo olandese, quello del Regno Unito e la Commissione riconoscono che la tutela dell'ambiente costituisce una ragione imperativa d'interesse generale, atta a limitare l'applicazione dell'art. 28 CE, ma affermano che una disposizione nazionale che vieti in modo assoluto l'impiego di lattine per le bevande gasate è sproporzionata e quindi incompatibile con il diritto comunitario.

38. Conformemente alla reiterata giurisprudenza della Corte, in mancanza di

20 — Per il resto il governo danese ripete gli argomenti svolti nella causa C-246/99, per cui rinvio il lettore alle mie conclusioni in detta causa, in cui sono esposti in modo particolareggiato.

una normativa comune relativa alla commercializzazione di un prodotto, gli ostacoli alla libera circolazione intracomunitaria che derivano da disparità delle normative nazionali debbono essere accettati qualora una di queste discipline nazionali, che si applica indistintamente ai prodotti nazionali e a quelli importati, possa essere giustificata in quanto necessaria per rispondere ad esigenze imperative del diritto comunitario [21]. Occorre tuttavia che detta disciplina sia proporzionata al fine perseguito e uno Stato membro, qualora possa scegliere fra vari provvedimenti idonei a raggiungere lo stesso scopo, deve optare per il mezzo che comporti meno ostacoli per la libertà degli scambi [22].

39. A mio parere, nessuno degli argomenti dedotti dal governo danese è sufficiente a giustificare l'ostacolo alla libera circolazione delle merci costituito dal divieto assoluto d'importare in Danimarca bevande legalmente imbottigliate e commercializzate negli altri Stati membri. Sebbene sia indubbio che la protezione dell'ambiente è stata riconosciuta dalla Corte quale esigenza imperativa atta a limitare l'applicazione dell'art. 28 CE [23], occorre valutare, in ciascun caso concreto, i mezzi attuati per garantire tale protezione e le conseguenze sugli altri beni meritevoli di tutela giuridica.

40. In primo luogo, secondo quanto dichiarato dalla Corte, l'art. 28 CE, nel definire le misure di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa all'importazione, non fa alcuna distinzione in base al grado d'incidenza sul commercio tra gli Stati membri. Qualora possa ostacolare le importazioni, un provvedimento nazionale dev'essere considerato una misura di effetto equivalente, anche se l'ostacolo è di lieve entità [24]. A parere della Commissione, il divieto d'importare un prodotto in un determinato imballaggio costituisce un intervento drastico delle autorità pubbliche a danno degli scambi intracomunitari.

41. In secondo luogo, non sono convinto che il divieto d'importare birra e bibite gasate in lattina costituisca una misura necessaria per proteggere l'ambiente, né che sia proporzionato allo scopo perseguito. Infatti, per favorire l'impiego di imbal-

21 — Sentenze 20 febbraio 1979, causa 120/78, Rewe (Racc. pag. 649); 10 novembre 1982, causa 261/81, Rau (Racc. pag. 3961), e 20 settembre 1988, causa 320/86, Commissione/Danimarca (Racc. pag. 4607, punto 6).

22 — Sentenze 9 luglio 1997, cause riunite C-34/95, C-35/95 e C-36/95, De Agostini e TV-Shop (Racc. pag. I-3843, punto 45), e 23 ottobre 1997, causa C-189/95, Franzén (Racc. pag. 5909, punto 75).

23 — Sentenze 7 febbraio 1985, causa 240/83, A.D.B.H.U. (Racc. pag. 531, punto 13); Commissione/Danimarca, citata supra alla nota 20 (punto 9), e 14 luglio 1998, causa C-389/96, Aher-Waggon (Racc. pag. I-4473, punto 19).

24 — Sentenza 5 aprile 1984, cause riunite 177/82 e 178/82, Van de Haar (Racc. pag. 1797, punto 13).

laggi riutilizzabili, il governo danese ha a disposizione altri mezzi, consentiti dalla direttiva 94/62, che limitano in misura minore la circolazione delle merci e tutelano allo stesso modo l'ambiente, ad esempio i sistemi di deposito e raccolta della lattine, la marchiatura dei prodotti, l'impiego di strumenti economici, come le ecotasse, e la fissazione di obiettivi di riutilizzo di determinati tipi di imballaggio.

Apparentemente, il divieto di utilizzare lattine ed imballaggi a perdere per la birra e le bibite gasate è basato sulle conclusioni cui ha condotto l'analisi del ciclo di vita commissionata dal governo danese [25]. Nonostante l'indiscutibile qualità di tale studio, è indubbio ch'esso si basa su ipotesi di lavoro la cui applicazione pratica è quanto meno incerta e che, partendo da premesse diverse e modificando il valore specifico attribuito a ciascun elemento, i risultati dei calcoli sarebbero stati diversi. La Commissione cita un rapporto redatto in Germania in cui si dimostra che, se la distanza del trasporto supera i 1 000 km, i vantaggi ecologici degli imballaggi riutilizzabili diminuiscono [26], e le lattine possono quindi rappresentare un'alternativa interessante sotto il profilo ambientale. I percorsi considerati nell'analisi del ciclo di vita realizzata in Danimarca sono pari in media a 170 km, e costituiscono dati reali forniti dalla federazione dei produttori di birra; tuttavia la Commissione ha ragione ad affermare che il mercato interno comporta il trasporto di merci su grandi distanze.

42. Alla luce delle considerazioni che precedono, ritengo che il divieto d'importare birra e bibite gasate in lattina da altri Stati membri, che costituisce un ostacolo alla libera circolazione delle merci, non essendo conforme al principio di proporzionalità, non sia giustificato dall'esigenza di tutela dell'ambiente.

43. Qualora la Corte ritenga di dover risolvere tale questione, propongo di rispondere al giudice danese che l'art. 28 CE, pur tenendo conto dell'esigenza di tutela dell'ambiente, osta ad una normativa nazionale come il regolamento n. 124, che punisce coloro che commercializzano coca in lattina proveniente da un altro Stato membro.

25 — Environmental Project n° 399, 1998. Life Cycle Assessement of Packaging Systems for Beer and Soft Drinks. Main Report. Ministry of Environment and Energy, Denmark.

26 — Ökobilanz für Getränkeverpackungen, Umwelt Bundes Amt, 1995, ad es. pagg. A 25, A 38, B 24 e segg., e B 34 e segg.

VII — Conclusione

44. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di fornire al Københavns Byret la seguente soluzione:

«1) L'art. 18 della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 20 dicembre 1994, 94/62/CE, sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, che contiene una clausola di libera commercializzazione negli Stati membri degli imballaggi conformi alle disposizioni della direttiva 94/62, in combinato disposto con gli artt. 5, che consente di favorire i sistemi di riutilizzo, 7, che prevede i sistemi idonei a conseguire i risultati della direttiva, e 9, che esclude la possibilità di commercializzare gli imballaggi che non rispondono ai requisiti essenziali, osta ad una normativa nazionale che sanzioni penalmente coloro che commercializzano bevande gasate in lattina provenienti da un altro Stato membro.

2) Un operatore economico può invocare direttamente l'art. 18, in combinato disposto con l'art. 9 e l'allegato II della direttiva 94/62, dinanzi al giudice nazionale per evitare che venga applicata nei suoi confronti la normativa di uno Stato membro che commina una sanzione penale a coloro che commercializzano nel territorio di detto Stato bevande gasate in recipienti la cui importazione è vietata, sebbene soddisfino i requisiti essenziali.

3) L'art. 28 CE, pur tenendo conto dell'esigenza di tutela dell'ambiente, osta ad una normativa nazionale come il regolamento danese n. 124, sugli imballaggi di birra e di bibite gasate, che punisce coloro che commercializzano coca in lattina proveniente da un altro Stato membro».