

Nuova decisione contrastante con la sentenza del Tribunale di Roma n. 8131/2014

# Beni in polietilene e imballaggi: dalla Corte di Appello di Roma una diversa interpretazione

di Antonio Amatucci, avvocato - studio legale Amatucci

Ancora oggi, a oltre venti anni dalle prime misure adottate per la gestione dei rifiuti di imballaggio e dopo l'emanazione della direttiva 94/62/CE, la definizione di «*imballaggio*» in essa formulata (art. 3, punto 1), soprattutto in Italia è causa di confusione, anche a causa delle controversa e non sempre coerente normativa di recepimento. In questo quadro legislativo si inseriscono le contrastanti decisioni della giurisprudenza di merito che creano ulteriore confusione negli operatori giuridici, rendendo sempre più complessa la corretta attuazione della disciplina comunitaria. Ultimo caso, in ordine di tempo, è la sentenza della Corte di Appello di Roma n. 3048/2014, intervenuta in contrapposizione alla recente pronuncia del Tribunale di Roma n. 8131/2014, relativa alla qualificazione come «*imballaggi*» di alcuni beni in polietilene.

## IMBALLAGGIO - DEFINIZIONE - CONFRONTO TRA LEGISLAZIONI COMUNITARIA E ITALIANA

In contrapposizione alla recente sentenza del Tribunale di Roma n. 8131/2014<sup>[1]</sup>, la Corte di Appello di Roma è intervenuta con la sentenza 29 maggio 2014, n. 3048, con la quale ha rigettato l'appello proposto da un consorzio di riciclaggio ricorrente avverso una pronuncia che definiva imballaggi alcuni beni in polietilene, creando ulteriore confusione sul tema.

Dalla lettura delle motivazioni si evince, subito, come la decisione sia fondata più su argomentazioni processuali che di merito, essendo quasi tutte le censure tacciate di inammissibilità e rigettate in rito.

Non da meno, la decisione merita di esse-

re approfondita per la parte in cui (sia pur **sommariamente** stante il richiamo alla sentenza di primo grado) **affronta il problema della definizione di imballaggio nella normativa italiana e comunitaria**, rigettando le censure proposte dal consorzio appellante. In particolare, è opportuno porre l'attenzione sulle argomentazioni di merito relative ai motivi II e V di gravame - anche essi tacciati di inammissibilità e rigettati in rito - rispetto ai quali, però, la Corte dichiara di condividere le argomentazioni del Giudice di prime cure, in relazione alle quali il consorzio censurava la errata interpretazione del disposto dell'art. 3.1, direttiva 94/62/

[1] Si veda, dello stesso Autore, Imballaggi: il Tribunale di Roma interviene sui profili giuridici in *Ambiente&Sicurezza* n. 11/2014.

CE, sostenendo:

- la necessità di coesistenza delle diverse funzioni previste al capoverso del citato punto 3.1 ai fini della qualificazione di imballaggio;
- l'impossibilità di definire imballaggi i contenitori utilizzati per il trasferimento di merci nell'ambito di un ciclo produttivo e con ciò censurando il passaggio - ripetuto anche nella sentenza di secondo grado - in cui il Tribunale *«interpretando l'art. 35 del D.L.vo 22/1997 ha ritenuto che la nozione di imballaggio comprenda anche i beni destinati a essere utilizzati all'interno del ciclo produttivo»*.

La Corte, nel rigettare le doglianze, rimarca la correttezza della decisione di primo grado che *«ha ancorato la propria interpretazione della normativa comunitaria a una (...) interpretazione sistematica e teleologica tenendo conto della natura e delle finalità della direttiva, come chiarite e interpretate dalla Corte di Giustizia CE nella sentenza resa il 29.04.2004, causa n. 341/2001»* per poi chiosare *«a prescindere da tale assorbito profilo la decisione adottata appare assunta in conformità all'interpretazione dell'art. 3, punto 1 della direttiva 94/62/CE fornita dalla Corte di Giustizia e appare quindi incensurabile»*.

Si ribadisce, quindi, che l'interpretazione dell'art. 35, D.Lgs. n. 22/1997, è conforme ai principi dettati dalla direttiva nonché alla natura e alle finalità della stessa, come interpretati nella sentenza della Corte di Giustizia. Il Giudice di Appello dichiara espressamente di condividere questi principi, senza considerare che queste affermazioni lo avrebbero dovuto portare a decidere in senso diametralmente opposto, riconoscendo, cioè, che la norma di recepimento italiana non è conforme ai principi dettati dalla direttiva, così come interpretati dalla sentenza della Corte di Giustizia.

Appare, infatti, evidente che i Giudici di Roma non abbiano tenuto conto della difformità esistente tra l'art. 3, direttiva 94/62/CE, e l'art. 35, D.Lgs. n. 22/1997, che, per comodità di lettura, sono posti a confronto nella *tabella 1*.

A questo proposito è opportuno segnalare

che la divergenza tra la norma comunitaria e quella nazionale di recepimento è rimasta sostanzialmente immutata anche con l'entrata in vigore del D.Lgs. n. 152/2006, che all'art. 218, ripropone le stesse differenze e, anzi, le accentua (si segnala la nuova formulazione degli imballaggi terziari), rendendo perciò attuali le considerazioni di cui sopra. È evidente come nella legislazione italiana di recepimento:

- sia stato **omesso** l'inciso posto dal legislatore europeo **«l'imballaggio consiste soltanto in»**;
- sia stata **cambiata la numerazione delle categorie di imballaggio**, che nella direttiva sono indicate nelle lettere *a), b), c)* e che diventano quattro nella normativa interna [*a), b), c), d)*];
- sia **stato omesso**, inoltre che: *«La definizione di "imballaggio" è basata inoltre sui criteri indicati qui di seguito. Gli articoli elencati nell'allegato I sono esempi illustrativi dell'applicazione di tali criteri»*.

Con le modifiche apportate e l'eliminazione dell'inciso *«l'imballaggio consiste solo in»* si è, di fatto, **stravolta la definizione data dal legislatore europeo, facendo passare da tre a quattro le categorie di imballaggio** ipotizzate.

La direttiva, al primo capoverso dell'art. 3.1, fornisce una definizione generale di imballaggio specificando - in relazione alla sua funzione - che esso **consiste solo** in tre categorie (primario, secondario e terziario). Al contrario, la norma italiana fornisce quattro categorie paritetiche, di cui la prima è certamente astratta e generale e che si aggiunge alle altre tre. Sono omessi, inoltre, gli ulteriori criteri su cui deve basarsi la definizione di imballaggio [indicati alle lettere *i), ii), iii)*] pur espressamente indicati dalla direttiva.

In questo modo, il Legislatore statale fa rientrare nella definizione di imballaggio ogni cosa astrattamente idonea a contenere, proteggere e trasportare beni, per cui, estremizzando la definizione italiana, si arriverebbe al paradosso di ritenere "imballaggio" anche la tasca dei pantaloni, che chiaramente non rientra in tale categoria.

Questo cambiamento, oltre a stravolgere

Tabella 1

## CONFRONTO ART. 3, DIRETTIVA 94/62/CE E ART. 35, D.LGS. N. 22/1997

Art. 3, direttiva 94/62/CE Definizioni	Art. 35, D.Lgs. n. 22/97 Definizioni
<p>«Ai sensi della presente direttiva s'intende per:</p> <p>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.</p> <p><b>L'imballaggio consiste soltanto di:</b></p> <p>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;</p> <p>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;</p> <p>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 e aerei;</p> <p>La definizione di "imballaggio" è basata inoltre sui criteri indicati qui di seguito. Gli articoli elencati nell'allegato I sono esempi illustrativi dell'applicazione di tali criteri:</p> <p>i) sono considerati imballaggi gli articoli che rientrano nella definizione di cui sopra, fatte salve altre possibili funzioni dell'imballaggio, a meno che tali articoli non siano parti integranti di un prodotto e siano necessari per contenere, sostenere o preservare tale prodotto per tutto il suo ciclo di vita e tutti gli elementi siano destinati a essere utilizzati, consumati o eliminati insieme;</p> <p>ii) sono considerati imballaggi gli articoli progettati e destinati a essere riempiti nel punto vendita e gli elementi usati e getta venduti, riempiti o progettati e destinati ad essere riempiti nel punto vendita, a condizione che svolgano una funzione di imballaggio;</p> <p>iii) i componenti dell'imballaggio e gli elementi accessori integrati nell'imballaggio sono considerati parti integranti dello stesso. Gli elementi accessori direttamente fissati o attaccati al prodotto e che svolgono funzioni di imballaggio sono considerati imballaggio a meno che non siano parte integrante del prodotto e tutti gli elementi siano destinati a essere consumati o eliminati insieme.</p> <p>Se del caso la Commissione esamina e, se necessario, rivede gli esempi illustrativi della definizione di imballaggio di cui</p>	<p>«1. Ai fini dell'applicazione del presente Titolo si intende per:</p> <p>a) imballaggio: il prodotto, composto di materiali di qualsiasi natura, adibito 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, nonché gli articoli a perdere usati allo stesso scopo;</p> <p>b) imballaggio per la vendita o imballaggio primario: imballaggio concepito in modo da costituire, nel punto di vendita, un'unità di vendita per l'utente finale o per il consumatore;</p> <p>c) imballaggio multiplo o imballaggio secondario: 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;</p> <p>d) imballaggio per il trasporto o imballaggio terziario: 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, esclusi i container per i trasporti stradali, ferroviari marittimi e aerei;</p> <p>e) rifiuto di imballaggio: ogni imballaggio o materiale di imballaggio, rientrante nella definizione di rifiuto di cui all'articolo 6, comma 1, lettera a), esclusi i residui della produzione;</p> <p>f) gestione dei rifiuti di imballaggio: le attività di gestione di cui all'articolo 6, comma 1, lettera d);</p> <p>g) prevenzione: riduzione, in particolare attraverso lo sviluppo di prodotti e di tecnologie non inquinanti, della quantità e della nocività per l'ambiente sia delle materie e delle sostanze utilizzate negli imballaggi e nei rifiuti di imballaggio, sia degli imballaggi e rifiuti di imballaggio nella fase del processo di produzione, nonché in quella della commercializzazione, della distribuzione, dell'utilizzazione e della gestione post-consumo;</p> <p>h) riutilizzo: 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 prodotti ausiliari presenti sul mercato che consentano il riempimento dell'imballaggio stesso; tale imballaggio riutilizzato diventa rifiuto di imballaggio quando cessa di essere reimpiegato;</p> <p>i) riciclaggio: ritrattamento in un processo di produzione dei rifiuti di imballaggio per la loro funzione originaria o per altri fini, compreso il riciclaggio organico e a esclusione del recupero di energia;</p> <p>l) recupero dei rifiuti generati da imballaggi: tutte le pertinenti operazioni previste dall'allegato C al presente decreto;</p> <p>m) recupero di energia: l'utilizzazione di rifiuti di imballaggio</p>

all'allegato I. In via prioritaria sono esaminati i seguenti articoli: custodie di CD e videocassette, vasi da fiori, tubi e rotoli su cui è avvolto materiale flessibile, pellicole di supporto di etichette autoadesive e carta da imballaggio. Tali misure intese a modificare elementi non essenziali della presente direttiva sono adottate secondo la procedura di regolamentazione con controllo di cui all'articolo 21, paragrafo 3;

2) "rifiuti di imballaggio": ogni imballaggio o materiale di imballaggio rientrante nella definizione di rifiuti della direttiva 75/442/CEE, esclusi i residui della produzione;

3) "gestione dei rifiuti di imballaggio": la gestione dei rifiuti secondo la definizione della direttiva 75/442/CEE;

4) "prevenzione": la riduzione della quantità e della nocività per l'ambiente:

- delle materie e sostanze utilizzate negli imballaggi e nei rifiuti di imballaggio,

- degli imballaggi e rifiuti di imballaggio 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;

5) "riutilizzo": qualsiasi operazione nella quale l'imballaggio concepito e progettato per potere 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 prodotti ausiliari presenti sul mercato che consentano il riempimento dell'imballaggio stesso; tale imballaggio riutilizzato diventa rifiuto di imballaggio quando cessa di essere reimpiegato;

6) "recupero": tutte le pertinenti operazioni di cui all'allegato II B della direttiva 75/442/CEE;

7) "riciclaggio": il ritrattamento in un processo di produzione dei materiali di rifiuti per la loro funzione originaria o per altri fini, compreso il riciclaggio organico ma escluso il recupero di energia;

8) "recupero di energia": l'utilizzazione di rifiuti di imballaggio combustibili quale mezzo per produrre energia mediante incenerimento diretto con o senza altri rifiuti ma con recupero del calore;

9) "riciclaggio organico": il trattamento aerobico (compostaggio) o anaerobico (biometanazione), via microrganismi e in condizioni controllate, delle parti biodegradabili dei rifiuti di imballaggio, con produzione di residui organici stabilizzati o di metano. L'interramento in discarica non può essere considerato una forma di riciclaggio organico;

10) "smaltimento": tutte le pertinenti operazioni di cui all'allegato II A della direttiva 75/442/CEE;

11) "operatori economici": con riferimento all'imballaggio, i fornitori di materiali di imballaggio, i fabbricanti e trasformatori di imballaggi, gli addetti al riempimento e gli utenti, gli importatori, i commercianti e i distributori, le pubbliche amministrazioni e gli organismi di diritto pubblico;

12) "accordo volontario": è un accordo ufficiale concluso tra le autorità pubbliche competenti dello Stato membro e i settori economici interessati, che deve essere aperto a tutti gli interlocutori che desiderino attenersi alle condizioni previste dall'accordo al fine di contribuire al raggiungimento degli obiettivi della presente direttiva».

combustibili quale mezzo per produrre energia mediante incenerimento diretto con o senza altri rifiuti ma con recupero di calore;

n) riciclaggio organico: il trattamento aerobico (compostaggio) o anaerobico (biometanazione), a opera di microrganismi e in condizioni controllate, delle parti biodegradabili dei rifiuti di imballaggio, con produzione di residui organici stabilizzanti o di metano, a esclusione dell'interramento in discarica, che non può essere considerato una forma di riciclaggio organico;

o) smaltimento: tutte le pertinenti operazioni di cui all'allegato B al presente decreto;

p) operatori economici: i fornitori di materiali di imballaggio, i fabbricanti e i trasformatori di imballaggi, gli addetti al riempimento e gli utenti, gli importatori, i commercianti e i distributori, le pubbliche amministrazioni e gli organismi di diritto pubblico;

q) produttori: i fornitori di materiali di imballaggio, i fabbricanti, i trasformatori e gli importatori di imballaggi vuoti e di materiali di imballaggio;

r) utilizzatori: i commercianti, i distributori, gli addetti al riempimento, gli utenti di imballaggi e gli importatori di imballaggi pieni;

s) pubbliche amministrazioni e organismi di diritto pubblico: i soggetti e gli Enti che gestiscono il servizio di raccolta, trasporto, recupero e smaltimento di rifiuti solidi urbani nelle forme di cui alla legge 8 giugno 1990, n. 142, o loro concessionari;

t) consumatore: l'utente finale che acquista o importa per proprio uso imballaggi, articoli o merci imballate;

u) accordo volontario: accordo ufficiale concluso tra le autorità pubbliche competenti e i settori economici interessati, aperto a tutti gli interlocutori che desiderano, che disciplina i mezzi, gli strumenti e le azioni per raggiungere gli obiettivi di cui all'articolo 37».

lo spirito e i principi informatori della direttiva, incide sulle definizioni della stessa, operandone un'illegitima modifica in sede di recepimento in quanto, ai sensi dell'art. 288, comma 3, Trattato sul funzionamento dell'Unione europea la direttiva «vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi». Si tratta, infatti, di un obbligo cogente che investe tutti gli organi dello Stato, compresi quelli giurisdizionali<sup>[2]</sup> e la discrezionalità concessa in sede di recepimento è relativa solo alla forma e ai mezzi. In particolare, mentre è ormai pacifico che l'attuazione di una direttiva non richiede necessariamente una riproduzione testuale delle sue disposizioni in una norma *ad hoc*<sup>[3]</sup>, altrettanto incontestabile è la necessità che le misure di attuazione realizzino quanto prescritto dalla direttiva con efficacia cogente, essendo essa emanata al fine di armonizzare le legislazioni nazionali in una data materia.

Da quanto esposto, emerge la palese illegittimità delle modifiche apportate in sede di recepimento, risultando evidente che esse esulano dalla discrezionalità dello Stato membro e, incidendo sulle definizioni, fanno sì che la normativa italiana sia difforme da quella del resto degli altri Stati, con ciò minando *in nuce* la finalità di armonizzazione delle legislazioni nazionali perseguita dal Legislatore comunitario.

Che la considerazione sin qui esposta sia corretta è confermato proprio dalla sentenza della Corte di Giustizia citata dai Giudici d'Appello di Roma e alla quale essi dicono di riportarsi. Pronunciandosi in via pregiudiziale la Corte di Lussemburgo afferma:

a) «Come correttamente rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 41 delle proprie conclusioni, le possibili funzioni dell'imballaggio non sono elencate, all'articolo 3, punto 1, primo capoverso, della direttiva 94/62, in modo cumulativo. Tale interpretazione è avvalorata,

come emerge infra dai punti 54-58, dall'oggetto della direttiva 94/62;

b) D'altro canto, il prodotto deve ricadere in una delle tre categorie di imballaggi elencati e definite dall'articolo 3, punto 1, secondo capoverso, lettere a)-c), della direttiva 94/62, vale a dire l'imballaggio per la vendita, l'imballaggio multiplo e l'imballaggio per il trasporto. Alla lettera c) di tale disposizione, l'imballaggio per il trasporto è definito quale imballaggio concepito in modo da facilitare la manipolazione e il trasporto di un certo numero di unità di vendita per evitare la loro manipolazione fisica e i danni connessi al trasporto».

Alla luce dell'interpretazione offerta dal Giudice comunitario, è evidente che un bene, per essere definito "imballaggio", deve necessariamente ricadere in una delle tre categorie indicate all'art. 3.1, direttiva 94/62/CE, mettendo in evidenza che si tratta di tre enucleazioni della definizione "principale" contenuta nel primo capoverso. Al contrario, il legislatore italiano nel recepire la direttiva ha individuato quattro definizioni di imballaggio pariordinate tra loro, snaturando così la definizione e la portata della stessa, in violazione della finalità di armonizzazione tipica di quell'atto comunitario.

La Corte di Appello romana avrebbe dovuto tenere in debita considerazione tale pronuncia della Corte di Giustizia perché emanata a seguito di rinvio pregiudiziale e in grado di produrre effetti anche al di fuori del giudizio principale in quanto:

- uno degli obiettivi fondamentali del rinvio pregiudiziale è quello di assicurare l'uniforme applicazione del diritto dell'Unione europea. Questo scopo sarebbe frustrato se le sentenze interpretative della Corte dispiegassero i propri effetti soltanto nella causa in cui sono pronunciate;
- pur originando da una controversia determinata, hanno carattere astratto, essendo volte a chiarire l'interpretazione e la porta-

[2] Caso Kraaijeveld, C-72/95, sentenza 24 ottobre 1996.

[3] Commissione c. Germania, C-29/84, sentenza 23 maggio 1985.

ta delle disposizioni UE in questione (**portata dichiarativa**);

- sebbene il rinvio pregiudiziale di interpretazione vincola solo il giudice *a quo*, l'interpretazione che la Corte dà di una determinata norma comunitaria ha l'efficacia di «*autorità di cosa interpretata*», producendo così effetto *erga omnes*.

Ciò posto se ne deduce che, mentre si può condividere la motivazione di merito relativa al rigetto del secondo motivo d'appello circa la non necessità - ai fini della configurazione di imballaggio - della ricorrenza cumulativa di tutte le ipotesi riportate al primo capoverso dell'art. 3.1, non può certamente condividersi la contrapposta affermazione di rigetto della censura relativamente ai contenitori utilizzati per il trasferimento di merci nell'ambito di un ciclo produttivo, non potendo essere considerati imballaggi, poiché ciò è contraddetto sia dalla norma sia dalla sentenza della Corte di Giustizia, non rientrando essi in nessuna

delle tre ipotesi contemplate dalla stessa. Questo in quanto non sono imballaggi:

- **primari**, perché non concepiti in modo da costituire nel punto di vendita un'unità di vendita per l'utente finale o il consumatore;
- **secondari**, perché non concepiti in modo da costituire, nel punto di vendita, il raggruppamento di un certo numero di unità di vendita
- **terziari**, perché non concepiti 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<sup>[4]</sup>.

Senza poi considerare che solitamente questi beni hanno un lungo ciclo di vita che li rende utilizzabili per anni e, quindi, non rientrerebbero nemmeno nella definizione di imballaggio riutilizzabile *ex* direttiva 94/62/CE, che sancisce come siano tali quelli che possono essere utilizzati per un numero minimo di volte. ■

[4] A questo proposito si deve segnalare che ciò vale anche per la nuova definizione data dall'art. 218, D.Lgs. n. 152/2006, che appare, al pari della prima, contrastante con la definizione data dal legislatore europeo.