

# ALIMENTA<sup>ESD</sup>

COMMENTARIO TECNICO-GIURIDICO DELLA PRODUZIONE AGRO-ALIMENTARE

---

N. 1

Anno XVI

Gennaio 2008

Mensile

---

## SOMMARIO

### F. Brusa, S. Gonzaga

Utilizzo di DOP e IGP come ingredienti. Illegittimità costituzionale del D. Lgs 297/2004 ed implicazioni (3)

### G. De Giovanni

Il confezionamento dei prodotti alimentari e le gamme di quantità (9)

### D. Cortassa

La Corte di Giustizia esclude che il "Cercle des amis du vin" possa acquistare vino in Francia pagando le sole accise francesi (14)

### Giurisprudenza (18)

- Corte CE. Sent. 18.12.07 causa C-195/05. Commissione contro Repubblica italiana. Rifiuti - Ambiente - Dir. 75/442 e 91/156 CEE - Inadempimento

## IL CONSUMATORE MEDIO

E' quello dotato di una scatola cranica di "media capienza" per alloggiare un cervello di circonvoluzioni di "media lunghezza", di "altezza media" e "medio peso", diplomato di "scuola media", che segue una dieta giornaliera di "medio valore calorico", che è, insomma, caratterizzato da caratteristiche psicosomatiche non caratterizzabili.

Scherziamo? Mica tanto se si pensa all'artificio tautologico cui è ricorsa la Corte di Cassazione per classificarlo "di media cultura e intelligenza" pervenendo così a consolidare una giurisprudenza faticosamente costruita attraverso anni di giudicati di merito. Anche nel più recente Codice del Consumo ricorre più volte la citazione "consumatore medio" ma, saggiamente, non se ne detta la nozione.

Un *marketing research* saprebbe offrire del consumatore modelli a decine ma non necessariamente utili al giurista perché la scuola dell'economia dei consumi gli ha insegnato a sezionare l'universo antropologico in fasce di individui distinti per età, sesso, condizione socioeconomica, gusti, tradizioni. Il che gli consente di modulare "modelli" applicabili volta a volta alle collaudate tecniche di offerta di uno e un solo prodotto: quello che il committente gli ha affidato di promuovere. Miliardarie campagne pubblicitarie fallite a parte.

(segue)

Al "consumatore medio" si fa ancora riferimento nella circolare del Ministero della Salute 31 luglio 2007 quando si cantano le lodi del Regolamento n. 1924/06 (indicazioni nutrizionali e salutistiche sui prodotti alimentari) grazie al quale, si afferma, questo "medio" individuo *"potrà disporre di informazioni per operare scelte oculate e l'industria alimentare sarà incoraggiata nella promozione di prodotti innovativi"*. Delle prove coraggiose abbiamo già i prodromi, sulle scelte oculate incrociamo le dita. Le agenzie di pubblicità faranno il resto.

Ma, grazie alla sentenza della Corte di Giustizia Ce in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, apprendiamo della figura del *"consumatore tipico virtuale"*. Del quale il Reg. 1924/06 tiene conto prendendo *"come parametro il consumatore medio (aridagli!) normalmente informato e ragionevolmente attento ed avveduto e tenuti presenti fattori sociali, culturali e linguistici"*. Da qui le *"misure volte ad evitare lo sfruttamento dei consumatori che per le loro caratteristiche risultano particolarmente vulnerabili alle indicazioni fuorvianti"*. Con l'avvertenza che *"il criterio del consumatore medio non è un criterio statistico"* (e meno male!).

Non so bene per quale processo mentale mi sovviene il ricordo del travaglio che assillò le menti dei giuristi ai tempi del reato di plagio (espulso dal codice penale per incostituzionalità) del quale nessuno riuscì mai individuarne i profili. Ma, associando le idee, forse così si spiega il meccanismo inventato dalle banche che, dopo i disastri degli investimenti in obbligazioni fasulle, da loro stesse procurati per disfarsi di titoli inesigibili, oggi pretendono la firma del questionario che "certifichi" il grado di istruzione (medio) del piccolo investitore.

Il fatto è che si esige da noi (cittadini, utenti, consumatori) una universalità di conoscenze che fanno fatica a trovar posto nella nostra anima prima ancora che nella nostra mente. E' dunque questo il conto che ci presenta la civiltà dei consumi (o società del benessere, a scelta) che ci garantisce su tutto attraverso la pubblicità salvo poi gratificarci di ignoranti se ne siamo ingannati.

Da qui la migliore definizione di consumatore: *"Uno che crede nella pubblicità"* di L. L. Levinson in *"The left handed dictionary"*.

Sottoscrive

**Antonio Neri**

# UTILIZZO DI DOP E IGP COME INGREDIENTI. ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DEL D. LGS 297/2004 ED IMPLICAZIONI

Fabio Brusa - Silvia Gonzaga - Logos Avvocati Associati - Venezia

Come ormai noto, con il D. Lgs. 297/04 (1) il Governo ha dato attuazione alla delega contenuta nella legge comunitaria 2002 ed ha introdotto le disposizioni sanzionatorie in materia di denominazioni di origine ed indicazioni geografiche protette a livello comunitario di cui al Reg. CEE 2081/92, ora abrogato dal più recente Reg. 510/2006.

In particolare, per quel che qui interessa, l'art. 1 medesimo decreto, fatta salva l'applicazione delle norme penali vigenti, ha previsto specifiche sanzioni amministrative nei casi di utilizzo indebito di denominazioni/indicazioni protette: ipotesi tutte riconducibili alle fattispecie delineate dall'art. 13 Reg. 2081/92 (rimasto sostanzialmente identico nella formulazione del Reg. UE 510/2006) tranne una.

Al riguardo, va richiamata la condotta delineata dall'art. 1 lett. c) D. Lgs 297/2004 che sanziona il riferimento ad una denominazione protetta (DOP o IGP) nell'etichettatura, presentazione, pubblicità di un prodotto alimentare composto, elaborato o trasformato, a meno che gli "utilizzatori" dello stesso siano stati autorizzati dal Consorzio di Tutela della denominazione (o del Ministero nel caso in cui il Consorzio non goda del riconoscimento).

In altre parole, l'operatore che nella realizzazione di un prodotto composto utilizzi quale ingrediente un alimento DOP o IGP e voglia evidenziare detta circostanza in etichetta potrà farlo solo laddove sia stato previamente autorizzato dal Consorzio (o dal Ministero) ed inserito nell'apposito registro attivato da quest'ultimo.

Questa previsione tuttavia, desta non poche perplessità.

In primo luogo, si profila un problema di costituzionalità della norma in esame per eccesso di delega, atteso che, in forza dell'art. 3 legge 3 febbraio 2003 n. 14 (2), il Governo era tenuto ad adottare disposizioni volte a sanzionare specificamente violazioni a precetti contenuti in direttive o, come nel caso di specie, in regolamenti comunitari (Reg. Ue 2081/92; Reg. Ue 510/2006).

Ebbene, la fattispecie di cui all'art. 1 lett. c) risulta introdotta *ex novo* dal legislatore italiano, il quale travalicando i limiti della delega ha introdotto una sanzione per la violazione di un precetto del tutto nuovo rispetto alle disposizioni del Regolamento comunitario: è sufficiente scorrere l'art. 13 Reg. 510/2006 (3) per rendersi conto che la fattispecie *de qua* – a differenza delle altre previste nell'art. 1 D. Lgs.297/04 – non trova riscontro nella normativa comunitaria, esulando dalla medesima.

Con detta previsione il Governo italiano non si è limitato ad introdurre la sanzione ad un precetto comunitario – così come prescritto dalla delega – ma è andato oltre, introducendo addirittura il precetto stesso (art. 1 lett. c).

Ma, a prescindere dai predetti problemi di legittimità costituzionale, ciò che sembra destare maggiori perplessità nella citata previsione è la sua scarsa conciliabilità con i principi generali del nostro ordinamento in materia di indicazioni geografiche (4), la cui disciplina, oggi contenuta negli art. 29-30 C.P.I. deve inserirsi nel più ampio contesto dei diritti di proprietà industriale ex art. 1 C.P.I. (c.d. diritti non titolati, peraltro l'inclusione tra questi ultimi era già ammessa anteriormente all'emanazione del C.P.I.).

Ciò detto, pare preliminarmente opportuno interrogarsi su quale sia la *ratio* della norma, per poi cercare di comprendere se e come l'esigenza ad essa sottesa sia tale da poter pregiudicare o comunque condizionare così fortemente i diritti del legittimo acquirente ed utilizzatore di un prodotto DOP/IGP.

Sorge infatti spontaneo domandarsi qual sia la ragione per cui – una volta che l'utilizzatore del prodotto composto impieghi effettivamente un prodotto DOP/IGP – in assenza di autorizzazione del Consorzio, l'indicazione geografica possa essere utilizzata solo nell'elenco degli ingredienti (sul quale quasi mai si appone l'attenzione del consumatore) e non nella denominazione di vendita.

Detta *ratio* andrà necessariamente individuata nell'esigenza di un controllo su tutta la filiera: non solo quella che conduce alla realizzazione del prodotto tutelato, ma anche quella del prodotto composto/trasformato in cui l'alimento ad indicazione geografica è destinato ad essere utilizzato.

Emerge pertanto con evidenza l'intento di monitorare i prodotti registrati come indicazioni geografiche non solo da un punto di vista qualitativo (*i.e.*: rispetto del disciplinare) ma altresì da un punto di vista più prettamente commerciale della indicazione, quale potrebbe essere, nel nostro caso, il loro inserimento all'interno della denominazione di vendita di un prodotto trasformato.

A ben vedere, quest'ultima esigenza – come è stato correttamente rilevato, quasi di "gestione dell'immagine" della DOP/IGP (5) – appare sostanzialmente l'unica in grado di giustificare la fattispecie di cui all'art. 1 lett. c), atteso che non è revocabile in dubbio che la tutela qualitativa del prodotto sia già pienamente assicurata una volta che questo sia stato realizzato conformemente al

disciplinare e sia stato sottoposto ai controlli del relativo Consorzio.

Non solo. Se l'intento sotteso alla norma fosse davvero quello appena enunciato e se davvero si volesse controllare il prodotto lungo tutta la filiera, non si comprende perché distinguere tra (i) utilizzo in denominazione ed (ii) utilizzo nell'elenco ingredienti: non sembra che il maggior (ed indubbio) carattere attrattivo della denominazione possa giustificare detta disparità di trattamento, atteso che l'esigenza di tutela dovrebbe essere sempre la medesima e non esser soggetta a simili gradazioni.

Tanto detto, l'inquadramento delle indicazioni geografiche quali segni distintivi della provenienza e la loro vicinanza concettuale, per certi versi, ai marchi collettivi (6) dovrebbe costituire il punto di partenza per valutare la conformità alle regole generali del nostro ordinamento della fattispecie qui in discussione.

Come noto, le indicazioni geografiche hanno la funzione di garantire l'origine, la qualità, la provenienza di un determinato prodotto da una determinata zona geografica a cui generalmente è ricollegato un insieme di fattori (umani, territoriali, di tradizione), che assumono rilievo nella realizzazione dello stesso.

L'indicazione geografica, a differenza del marchio di impresa (7), ha la funzione di garantire non la fonte produttiva bensì la provenienza del prodotto da un dato territorio a cui è legato.

Tuttavia, la collocazione di tali segni all'interno dei diritti di proprietà industriale dovrebbe condurre a ritenere applicabili agli stessi alcuni principi, che anche se più propriamente attinenti ai marchi d'impresa (ed elaborati per questi), risultino conciliabili anche con le indicazioni di provenienza.

Così, se è ammesso da parte del soggetto non titolare l'utilizzo del marchio altrui in funzione descrittiva o atipica per evidenziare la componente (fornita dal titolare del marchio) di un prodotto composto, *a fortiori* questa possibilità dovrebbe essere ammessa per l'operatore alimentare che nell'elaborazione di un prodotto composto utilizzi un ingrediente DOP o IGP.

Invero, se nell'ipotesi in cui il titolare del marchio fornisca la materia prima ma rimanga poi estraneo al processo produttivo, la liceità dell'uso atipico del segno è condizionata ad un uso in funzione descrittiva, che avvenga con modalità idonee ad informare il consumatore circa l'effettiva provenienza del prodotto (8) (*i.e.*: dal soggetto non titolare); nell'ipotesi di indicazione d'origine – in cui non vi è la necessità di garantire la fonte produttiva ma esclusivamente la provenienza da un dato territorio della componente – l'utilizzo del segno all'interno del prodotto composto non dovrebbe soggiacere a nessun limite se non chiaramente quello generale dell'effettivo impiego di un alimento DOP o IGP. (9)

A quanto appena detto si aggiunga che il libero impiego dell'ingrediente DOP/IGP sembrerebbe

consentito ancor prima dalla norma comunitaria laddove prescrive all'art. 8.1 Reg. 510/2006 che "*una denominazione registrata secondo il presente regolamento può essere utilizzata da ogni operatore che commercializza prodotti agricoli o alimentari conformi al disciplinare corrispondente*".

Non dovrebbe essere ostativo il fatto che la norma si riferisca al prodotto DOP/IGP commercializzato tal quale, atteso che per il prodotto composto dovrebbe comunque valere il principio generale per cui l'ingrediente deve essere indicato – laddove questa sia esistente – con la propria denominazione (anche registrata).

D'altro canto, non pare esservi una situazione fattuale e giuridica molto differente (e tale da giustificare una simile disparità di trattamento) tra colui che produce l'alimento in conformità al disciplinare – e pertanto ex art. 8 Reg. 510/2006 possa utilizzare la denominazione – e colui che da quest'ultimo acquisti il prodotto per impiegarlo quale ingrediente in un alimento composto.

Tutte queste considerazioni inducono a ritenere che non vi sia una *ratio* sufficiente a giustificare una simile prescrizione ed un così pesante sacrificio dei diritti di colui che legittimamente acquisti un prodotto DOP/IGP ed – in considerazione dell'aura di qualità che l'impiego di questo conferisce al prodotto finito – voglia renderlo noto ai consumatori mediante l'inserimento dell'indicazione geografica nella denominazione di vendita; vieppiù in considerazione del fatto che qualunque esigenza poteva ben essere soddisfatta con il ricorso a misure, sia civili che penali, già presenti nel sistema .

Non si trascuri poi un diverso – rispetto a quello sopra evidenziato – ed ulteriore profilo di illegittimità costituzionale ex artt. 3-24 Costituzione (*i.e.*: violazione del principio di eguaglianza) in relazione al rischio concreto di una "discriminazione alla rovescia" che tale previsione può determinare a danno dei produttori italiani che intendano realizzare un alimento composto contenente una DOP o IGP senza l'autorizzazione prevista dalla norma *de qua*.

Si faccia il caso di un produttore francese che impieghi nella realizzazione di una pasta ripiena un formaggio DOP (ad es. gorgonzola) ed evidenzi tale circostanza nella denominazione di vendita (es.: "*pâtes au gorgonzola DOP*").

Non essendo previsto un divieto come quello ex art. 1 lett. c) D. Lgs.297/04 nella norma comunitaria di riferimento (Reg. 510/2006) e non constando una norma interna che riproduca tale divieto, detto produttore ben potrà commercializzare la propria pasta ripiena evidenziando in etichetta l'ingrediente DOP anche senza autorizzazione del Consorzio (10).

Non solo. Lo stesso produttore potrà commercializzare in Italia quel prodotto legalmente commercializzato sul territorio francese con le stesse etichette e la stessa impostazione ivi utilizzata (salvo ovviamente il rispetto della norma che impone l'utilizzo

della lingua italiana per le indicazioni ex art. 3.1 D. Lgs 109/92). (11)

L'art. 28 del Trattato Ce, infatti, vieta ogni ostacolo alla libera circolazione delle merci derivante da norme relative ai requisiti che queste devono possedere, quali quelle riguardanti la denominazione, la forma, le dimensioni, il peso, la composizione, la presentazione, l'etichettatura, il condizionamento, anche se dette norme sono indistintamente applicabili a tutti i prodotti nazionali e importati, qualora detta applicazione non possa giustificarsi con un obiettivo interesse generale tale da prevalere sulle esigenze della libera circolazione delle merci (cfr. con riferimento all'etichettatura ed alla lingua utilizzata: per tutte Sentenza CG C33-97 del 03.06.1999)

Sebbene, infatti, la maggior parte delle occasioni in cui la CG ha fatto applicazione di detti principi è stato con riferimento a fattispecie in cui si discuteva di requisiti sostanziali e di composizione dell'alimento, *a fortiori* gli stessi principi dovrebbero valere con riferimento all'etichettatura del prodotto laddove si discuta di aspetti specifici non regolamentati dalla normativa comunitaria pur presente nel settore di riferimento (qual è l'ipotesi in oggetto estranea, come si è detto, alle norme comuni).

Ne consegue che un prodotto confezionato francese, contenente in denominazione il riferimento ad una DOP o IGP dovrà poter essere commercializzato in Italia con la stessa denominazione che, anche se soggetta a traduzione nella parte generica, manterrà comunque inalterato il riferimento alla designazione d'origine (gorgonzola dop) .

Tanto detto con riferimento al produttore francese - per restare nel nostro esempio, va rilevato come il produttore italiano di pasta speciale dovrebbe essere tenuto all'inserimento in denominazione della DOP/IGP utilizzata per effetto della stessa norma nazionale disciplinante la produzione e commercializzazione di sfarinati e paste alimentari (D.P.R. 187/01).

In virtù di tale norma, la denominazione di vendita (legale o commerciale) dovrà comprendere l'indicazione dell'ingrediente/i caratterizzante utilizzato nella preparazione (12) così da essere immediatamente percepito dal consumatore.

Fatto è che proprio quest'ultimo non pare

adeguatamente informato – né conseguentemente la norma può dirsi rispettata – da una denominazione di vendita che anziché contenere l'indicazione dell'ingrediente caratterizzante con la propria denominazione oggetto di protezione si limiti ad indicarlo con termine generico, quale, ad esempio "formaggio".

Sorge quindi spontaneo domandarsi se il Consorzio di tutela (o il Ministero) possano autorizzare una condotta che in realtà sarebbe già imposta dalla legge e, per converso, contestare la violazione a colui che non essendo stato autorizzato all'uso della DOP/IGP etichetti il proprio prodotto nel rispetto di altra norma interna.

Infatti, la contraddittorietà appena evidenziata non è limitata al caso "pasta" ma si verifica in ogni altra ipotesi in cui in assenza di denominazione legale e merceologica o tradizionale l'operatore alimentare – in conformità a quanto prescritto ex art. 4 D. Lgs.109/92 recepimento dell'art. 5 Direttiva CE 13/2000 – debba utilizzare una denominazione descrittiva del prodotto. (13)

Ecco però che la stranezza e distonia rispetto alla normativa comunitaria della fattispecie di cui all'art. 1 lett. c) D. Lgs. 297/04 si traduce in un fenomeno di discriminazione alla rovescia tra produttori comunitari e produttori nazionali vincolati al rispetto della norma.

D'altro canto, proprio la salvaguardia del principio di libera circolazione delle merci all'interno della Comunità è a fondamento della Direttiva CE 83/189 e della particolare procedura di notifica – prevista ex art. 8 – da parte di uno Stato membro del provvedimento nazionale costituente "*progetto regola tecnica*", (14) al cui interno dovrebbe ragionevole sussumersi anche la previsione dell'art. 1 lett. c) D. Lgs 297/04 impositiva della previa autorizzazione del Consorzio. (15)

In questi casi è evidente come il controllo della Commissione sia inteso ad eliminare o attenuare quegli ostacoli alla libera circolazione delle merci che potrebbero derivare da "*regole tecniche*" che gli Stati membri si propongono di emanare.

Tutte queste considerazioni dovrebbero indurre a meditare ad un serio ripensamento della norma che la riconduca entro i limiti tracciati dalla normativa comunitaria.

## NOTE

1) Così come modificato da ultimo dal D.L. 10.01.2006 n. 2 poi convertito con legge 11.03.2006 n. 81

2) Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità Europee- legge comunitaria 2002 Art. 3 - : "*Al fine di assicurare la piena integrazione delle norme comunitarie nell'ordinamento nazionale, il Governo, fatte salve le norme penali vigenti, è delegato ad adottare entro due anni dall'entrata in vigore della presente legge, disposizioni recanti sanzioni penali o amministrative per le violazioni di direttive comunitarie attuate in via regolamentare o amministrativa ai sensi della legge 22 febbraio 199 n. 146, della legge 24 aprile 1998 n.. 128, e della presente legge, e di regolamenti comunitari vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge, per i quali non siano previste sanzioni penali o amministrative*".

### 3) Art. 13 - Protezione

1. *Le denominazioni registrate sono tutelate contro:*

a) *qualsiasi impiego commerciale diretto o indiretto di una denominazione registrata per prodotti che non sono oggetto di registrazione, nella misura in cui questi ultimi siano comparabili ai prodotti registrati con questa denominazione o nella misura in cui l'uso di tale denominazione consenta di sfruttare la reputazione della denominazione protetta;*

b) *qualsiasi usurpazione, imitazione o evocazione, anche se l'origine vera del prodotto è indicata o se la denominazione protetta è una traduzione o è accompagnata da espressioni quali "genere", "tipo", "metodo", "alla maniera", "imitazione" o simili;*

c) *qualsiasi altra indicazione falsa o ingannevole relativa alla provenienza, all'origine, alla natura o alle qualità essenziali dei prodotti usata sulla confezione o sull'imballaggio, nella pubblicità o sui documenti relativi ai prodotti considerati nonché l'impiego, per il condizionamento, di recipienti che possono indurre in errore sull'origine;*

d) *qualsiasi altra prassi che possa indurre in errore il consumatore sulla vera origine dei prodotti.*

*Se una denominazione registrata contiene il nome di un prodotto agricolo o alimentare che è considerato generico, l'uso di questo nome generico sui corrispondenti prodotti agricoli o alimentari non è considerato contrario al primo comma, lettera a) o b).*

2. *Le denominazioni protette non possono diventare generiche.*

(.....)

4) Adottando così la terminologia utilizzata dall'art. 22 degli accordi TRIPs che tutela le indicazioni geografiche tout court all'interno di cui dovranno sussumersi tutte le denominazioni volte ad identificare il prodotto in ragione del proprio legame con un dato territorio

5) Cfr. quanto sostenuto da D. Pisanello, in *"La riforma del sistema comunitario di tutela delle denominazioni d'origine e delle indicazioni geografiche dei prodotti agricoli e alimentari"*, in Contratto Impresa Europa, Cedam, n. 1/2006, pag. 574.

6) I marchi collettivi, al pari delle indicazioni d'origine, hanno la funzione di garantire l'origine, la natura e la qualità del prodotto contraddistinto (Vanzetti - Di Cataldo, *Manuale di dir. ind.*, 259). Dottrina e giurisprudenza dopo le prime difficoltà del passato hanno chiaramente individuato una serie di elementi di differenziazione tra indicazioni d'origine e marchi collettivi *in primis* già a livello di fattispecie costitutiva: i marchi collettivi sono infatti oggetto di registrazione da parte di un gruppo privato di soggetti (o un ente pubblico) e come tali sono oggetto di un diritto assoluto del titolare. Diversamente, le indicazioni d'origine sono utilizzabili da tutti coloro che realizzino il prodotto oggetto di tutela in conformità al disciplinare sottoponendosi al relativo controllo dei Consorzi .

7) Si ricorda per tutte *Cass. 10587/96 " ...la denominazione di origine è strumento che identifica la provenienza di un prodotto, chiunque lo immetta nel mercato, da un luogo preciso. La ragione della protezione è nel fatto che il prodotto trae da tale origine un particolare carattere, oggettivamente ravvisato nel complessivo ambiente, naturale ed umano, di produzione. Il marchio, invece, per definizione identifica nel mercato uno specifico prodotto come proveniente da uno specifico produttore, quale che sia la sua origine geografica."* Marchi d'impresa e denominazioni d'origine si differenziano nettamente poi da un punto di vista sistematico: si pensi solamente alla diversa e più complessa procedura di registrazione prevista per le denominazioni. Deve inoltre rilevarsi come una prospettiva prettamente comunitaria tende a sottolineare e privilegiare le finalità di carattere pubblicistico (tutela dei consumatori, difesa dell'ambiente, promozione dello sviluppo rurale etc.) delle designazioni d'origine. D'altro canto, il coinvolgimento e l'intervento della P.A. nella procedura di riconoscimento di una designazione d'origine parrebbe proprio sottolineare l'interesse della collettività ad essa sottostante.

8) Cfr. *ex plurimis*: App. Milano, 17.04.01, GADI, 2002, 4357; Trib. Torino, 26.11.03, *Il dir. ind.*, 2004, 229

9) Circostanza che ovviamente qui si dà per presupposta.

10) Si badi che questo pericolo è sussistente solo laddove l'introduzione a livello nazionale di una nuova fattispecie non prevista dalla norma comunitaria (art. 13 Reg. 510/2006) non sia considerata in contrasto con la stessa norma comune (Reg. 510/2006), perché in quest'ultimo caso ogni discorso al riguardo sarebbe ultroneo e superfluo atteso che il Giudice nazionale chiamato ad applicare la norma nazionale sarebbe tenuto alla sua disapplicazione in base al consolidato principio espresso dalla Corte di Giustizia con la nota sentenza 09.03.1978 C106-77 *Simmenthal* per cui *"l'applicabilità diretta del diritto comunitario significa che le sue norme devono esplicitamente i loro effetti, in maniera uniforme in tutti gli stati membri , a partire dalla loro entrata in vigore e per tutta la durata della loro validità le disposizioni direttamente applicabili sono una fonte immediata di diritti e di obblighi per tutti coloro che esse riguardano, siano questi gli stati membri ovvero i singoli, soggetti di rapporti giuridici disciplinati dal diritto comunitario. Questo effetto riguarda anche tutti i giudici che, aditi nell'ambito della loro competenza, hanno il compito, in quanto organi di uno stato membro , di tutelare i diritti attribuiti ai singoli dal diritto comunitario .In forza del principio della preminenza del diritto comunitario, le disposizioni del trattato e gli atti delle istituzioni, qualora siano direttamente applicabili, hanno l'effetto, nei loro rapporti col diritto interno degli stati membri, non solo di*

*rendere 'ipso jure' inapplicabile, per il fatto stesso della loro entrata in vigore, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale preesistente, ma anche - in quanto dette disposizioni e detti atti fanno parte integrante, con rango superiore rispetto alle norme interne, dell'ordinamento giuridico vigente nel territorio dei singoli stati membri - di impedire la valida formazione di nuovi atti legislativi nazionali, nella misura in cui questi fossero incompatibili con norme comunitarie."*

11) Principio assolutamente consolidato nella giurisprudenza comunitaria a partire da CG-20.02.1979 C-120/78 meglio nota come Cassis de Dijon in cui si legge che *"qualsiasi prodotto legalmente fabbricato e commercializzato in uno Stato membro, conformemente alla normativa e ai procedimenti di fabbricazione leali e tradizionali di questo paese, deve essere ammesso sul mercato di qualsiasi altro Stato membro"*. Principio poi ripreso con sentenza 11 luglio 1974, causa 8/74, Dassonville, Racc. pag. 837, punto 5; 12 marzo 1987, causa 178/84, Commissione/Germania, detta «Legge di purezza per la birra», Racc. pag. 1227, punto 27, e 16 gennaio 2003, causa C-12/00, Commissione/Spagna

12) Art. 7. Paste speciali DPR 187/2001

1. *E' consentita la produzione di paste speciali. Per paste speciali si intendono le paste di cui all'articolo 6 contenenti ingredienti alimentari, diversi dagli sfarinati di grano tenero, rispondenti alle norme igienico-sanitarie.*  
2. *Le paste speciali devono essere poste in vendita con la denominazione pasta di semola di grano duro completata dalla menzione dell'ingrediente utilizzato e, nel caso di più ingredienti, di quello o di quelli caratterizzanti.*  
3. *Qualora nella preparazione dell'impasto sono utilizzate uova, la pasta speciale deve rispondere ai requisiti previsti dall'articolo 8.*

13) Analogo problema si poneva in passato con il Prosciutto di Parma DOP in quanto in base alla legge 26/1990 e il relativo regolamento d'esecuzione 15.02.1993 n. 253 qualora veniva utilizzato quale ingrediente di altro prodotto alimentare doveva essere menzionato semplicemente come "prosciutto".

14) Ai sensi dell'art. 1 Direttiva 83/189 così come ripetutamente modificato dalla direttiva 88/182 e direttiva 94/10 è *«"regola tecnica" una specificazione tecnica o altro requisito, comprese le disposizioni amministrative che ad esse si applicano, la cui osservanza è obbligatoria, de jure o de facto, per la commercializzazione o l'utilizzazione in uno Stato membro o in una parte importante di esso, nonché, fatte salve quelle di cui all'articolo 10, le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri intese a vietare la fabbricazione, la commercializzazione o l'utilizzazione di un prodotto.*

*Costituiscono in particolare regole tecniche de facto:*

*- le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative di uno Stato membro che fanno riferimento o a specificazioni tecniche o ad altri requisiti o a codici professionali o di buona prassi che si riferiscono a loro volta a specificazioni tecniche o ad altri requisiti e la cui osservanza conferisce una presunzione di conformità alle prescrizioni fissate dalle suddette disposizioni legislative, regolamentari o amministrative;*

*- gli accordi facoltativi dei quali l'autorità pubblica è parte contraente e che, nell'interesse pubblico, mirano al rispetto di specificazioni tecniche o di altri requisiti, fatta eccezione del capitolato degli appalti pubblici;*

*- le specificazioni tecniche o altri requisiti connessi con misure di carattere fiscale o finanziario che influenzano il consumo di prodotti incoraggiando all'osservanza di tali specificazioni tecniche o altri requisiti; non sono contemplati le specificazioni tecniche o altri requisiti connessi con i regimi nazionali di sicurezza sociale.*

*Si tratta delle regole tecniche fissate dalle autorità designate dagli Stati membri e che figurano in un elenco che dovrà essere elaborato dalla Commissione prima dell'entrata in vigore della presente direttiva nell'ambito del comitato di cui all'articolo 5.*

*Tale elenco sarà modificato secondo questa medesima procedura;*

*10) "progetto di regola tecnica": il testo di una specificazione tecnica o di un altro requisito, comprendente anche disposizioni amministrative, elaborato per adottarlo o farlo adottare come regola tecnica e che si trovi in una fase preparatoria in cui sia ancora possibile apportarvi degli emendamenti sostanziali.*

*La presente direttiva non si applica alle misure che gli Stati membri ritengono necessarie nel contesto del trattato per garantire la protezione delle persone, e segnatamente dei lavoratori, in occasione dell'impiego di prodotti, a condizione che tali misure non influiscano sui prodotti stessi.»*

15) Non risulta tuttavia l'attivazione della procedura di previa autorizzazione per l'adozione della norma in commento.

**Laurence Burgorgue-Larsen, Anne Levade, Fabrice Picod** (sous la direction de), *Traité établissant une Constitution pour l'Europe, Parties I et IV, «Architecture constitutionnelle»*, Commentaire article par article, Tome 1, Bruxelles, Bruylant, 2007, pp. 1128, € 115,00

Mi era appena pervenuto il testo del *Trattato di Lisbona* – che modifica il Trattato sull'Unione europea e quello sulla Comunità europea – pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea* n. C 306 del 17 dicembre 2007, e mi accingevo a leggerlo, quando il caso ha voluto che mi arrivasse sul tavolo, quasi contemporaneamente, il commentario oggetto della presente recensione.

Trattandosi di un commentario dedicato alla «*Architecture constitutionnelle*» dell'Unione europea, in un comprensibile attimo di incertezza ho collegato i due testi, sobbalzando ammirato per la straordinaria capacità organizzativa dell'Editore *Bruylant*, che si era dimostrato in grado di far commentare in men che si dica, con un poderoso volume di oltre mille pagine, il nuovo Trattato ancora fresco di stampa.

Mi sono però bastati pochi minuti di lettura del testo del Trattato di Lisbona per accorgermi dell'equivoco.

Il testo del Trattato, così come è stato firmato a Lisbona dai Capi di Stato o di Governo, non solo non si presta ad essere immediatamente commentato, ma neppure si presta ad essere semplicemente letto e capito, data la tecnica con cui è stato redatto.

Si tratta della tecnica, tutta italiana, di inserire nuovi articoli e modifiche parziali di quelli vecchi, nel testo del Trattato precedentemente in vigore, così da rendere il testo del nuovo Trattato assolutamente incomprensibile.

I capi di Stato o di Governo dei Paesi dell'Unione europea hanno quindi firmato a Lisbona, in data 13 dicembre 2007, un testo incomprensibile, non solo per loro ma per chiunque si sforzasse di leggerlo.

E meno male che il nuovo Trattato è stato predisposto per *semplificare* il testo del precedente Trattato che «*adotta una Costituzione per l'Europa*», considerato troppo complesso e farraginoso.

Secondo i *semplificatori*, pertanto, coloro che avevano votato contro il precedente Trattato senza averlo letto, voteranno ora a favore del nuovo che non capirebbero neppure se lo leggessero! Ma dobbiamo rassegnarci ed

ammettere che sarà così, perché l'ignavia regna sovrana in questo mondo.

Ciononostante, bisogna dire che il Trattato sulla Costituzione europea, pur con le sue manchevolezze e imperfezioni, aveva una sua linearità e seguiva una logica del tutto comprensibile.

Ne ho avuto sicura conferma esaminando il commentario oggetto della presente recensione.

Elaborato sotto la direzione di tre professori dell'Università di Parigi (*Burgorgue-Larsen; Levade e Picod*) il primo tomo del commentario è stato redatto da una cinquantina di giuristi di diversi Paesi (tra cui gli italiani: *Nascimbene, Condinanzi e Mastroianni*) che si sono ripartiti il compito di analizzare i diversi articoli contenuti nella prima e nella quarta parte del Trattato sulla Costituzione europea. Il secondo tomo del Commentario è dedicato alla seconda parte del Trattato (sui diritti fondamentali).

Esaminando i commenti dei singoli autori, ciascuno preceduto da essenziali riferimenti bibliografici, si ha in effetti la conferma che la struttura costituzionale, che era stata creata, perseguiva lo scopo di consentire all'Unione europea di funzionare in modo adeguato per far fronte alle sfide che vengono lanciate con ritmo incessante in un mondo ormai divenuto ingovernabile.

Scorrendo il commentario, si prova anche il rammarico di non poter utilizzare pienamente, in modo concreto, l'apporto di tanti validi contributi, in quanto, come sappiamo, il Trattato sulla Costituzione europea non è entrato in vigore.

Il lavoro dei valorosi commentatori potrà comunque essere utilizzato, oltre che per approfondimenti culturali, anche con riferimento a quelle disposizioni del precedente Trattato che sono state, alla fine, riprese nel *Trattato di Lisbona*. Occorrerà quindi svolgere un'indagine specifica per individuare le disposizioni riprese nel nuovo Trattato mettendo a frutto i relativi commenti.

**Fausto Capelli**

# IL PRECONFEZIONAMENTO DEI PRODOTTI ALIMENTARI E LE GAMME DI QUANTITÀ

Giuseppe De Giovanni - Consigliere Ministero politiche agricole alimentari e forestali

## Premessa

Uno degli aspetti recenti più importanti dell'evoluzione della legislazione comunitaria è dato dalla necessità di semplificare e ridurre il volume della legislazione, allo scopo di agevolare l'applicazione e accrescerne la leggibilità.

A tal fine, come posto in evidenza nel Progetto Interistituzionale "Legiferare meglio" (2003/C 321/01), le istituzioni comunitarie hanno convenuto di adoperarsi per raggiungere queste finalità, in particolare attraverso la realizzazione di un programma pluriennale.

L'aggiornamento e la riduzione del volume della legislazione vengono realizzati soprattutto provvedendo all'abrogazione di norme divenute superflue oppure alla codificazione con altre norme analoghe.

Uno degli adempimenti più utili, ad esempio, è stato il c.d. "pacchetto igiene", per la cui realizzazione sono state abrogate numerose direttive, i cui aspetti ancora validi sono stati accorpati in nuovi e specifici regolamenti.

## Gamme

A partire dagli anni '70 furono adottate numerose direttive per disciplinare sia gli aspetti metrologici (controllo della quantità effettivamente contenuta nei preimballaggi) sia le gamme di quantità e di capacità dei prodotti preimballati.

Gli interventi relativi alle gamme di quantità sono stati effettuati con due direttive:

- a) direttiva 75/106/CE concernente taluni prodotti alimentari liquidi;
- b) direttiva 80/232/CEE nel cui campo di applicazione sono stati compresi, oltre a taluni prodotti alimentari solidi, anche prodotti di natura diversa, cioè non alimentari.

L'adozione di queste direttive si era resa necessaria, perché le norme messe in atto in alcuni Stati membri ostacolavano la libera circolazione comunitaria. Un sistema comune avrebbe senz'altro semplificato il commercio. Si partì dai prodotti alimentari liquidi, dove l'Italia aveva un sistema di gamme obbligatorie nei settori delle acquaviti (1), dei vini (2), degli oli (3) e della birra (4). Altri Paesi avevano sistemi di gamme obbligatorie chi nel settore del latte, chi dei succhi di frutta e prodotti simili chi nelle bibite ed altri prodotti.

Le trattative in quel periodo non erano facili, soprattutto perché l'adozione delle direttive avveniva all'unanimità e, quindi, occorreva trovare soluzioni che fossero di gradimento per tutti i Paesi. A volte è stato necessario ricorrere al *do ut des*.

Ricordo che per avere libertà di gamma sotto 100 ml per gli aperitivi alla soda, che interessavano a talune imprese italiane che avrebbero avuto difficoltà a

rispettare il limite di "100 ml" a causa delle bollicine, dovetti accettare il volume "750 ml" nel settore degli oli, allora non ammesso in Italia. Infatti, come non c'era motivo per Germania e Belgio a ostacolare l'Italia nel settore degli aperitivi, non v'era motivo neppure per l'Italia a vietare l'imbottigliamento dell'olio in bottiglie da 750 ml, volume peraltro oggi molto diffuso.

Il sistema messo in atto allora era facoltativo, nel senso che solo i valori previsti dalle direttive comunitarie potevano godere della libertà di circolazione. Gli Stati membri avevano la facoltà di mantenere le loro gamme all'interno del mercato nazionale, ma non potevano vietare la circolazione dei prodotti rispondenti alle gamme comunitarie.

Taluni Paesi intesero la facoltà di mantenere le proprie norme come facoltà di impedire il commercio di prodotti di altri Stati membri, confezionati in quantità diverse da quelle comunitarie e nazionali, ma rispondenti alle norme dei Paesi di origine.

Il contenzioso creatosi in taluni settori nei rapporti tra Stati membri, Italia compresa, si è protratto per anni fino ad approdare alla Corte di giustizia, che è intervenuta con sentenza del 12 ottobre 2000, nella causa C-3/99 Cidrerie-Ruwet (5). La Corte ha sostenuto che gli Stati membri non possono vietare la vendita di un preimballaggio preconfezionato in volume nominale legalmente fabbricato e immesso in commercio in altro Stato membro.

## Protezione dei consumatori

Questa sentenza della Corte di giustizia ha in pratica reso inutile il sistema delle gamme nazionali obbligatorie, anzi ha fatto sì che fossero penalizzati solo gli operatori degli Stati membri che avevano il sistema di gamme obbligatorio. Prendendo l'esempio dell'Italia, che ha la gamma obbligatoria per gli oli, le imprese italiane che imbottigliano e vendono sul mercato nazionale devono rispettare la gamma obbligatoria prescritta dall'articolo 26 del decreto legislativo 27 gennaio 1992 n. 109. Non possono confezionare gli oli in volumi compresi tra 750 ml e 1000 ml, mentre un'impresa inglese o spagnola, se non ha divieti nel proprio Paese, può inviare in Italia contenitori da 800 ml e 900 ml e le autorità italiane non possono frapporre ostacoli.

D'altra parte le ulteriori norme comunitarie messe in essere successivamente hanno fornito ai consumatori una migliore tutela e maggiori informazioni attraverso l'indicazione dei prezzi per unità di misura (6). Il consumatore, attraverso il prezzo unitario, viene a conoscenza dell'esatto prezzo di vendita del prodotto e del prezzo unitario, che sono riportati entrambi o sul banco di vendita o sul prodotto stesso.

La eliminazione delle gamme comunitarie, salvo i limitati casi di deroghe espressamente previste per specifiche esigenze, da una parte non pregiudica la

protezione dei consumatori che hanno, come già detto, altri strumenti di protezione e di difesa e dall'altra semplifica l'attività di controllo ed agevola il commercio.

### **Abrogazioni**

Con la direttiva 2007/45/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 settembre 2007 vengono abrogate le due citate direttive 75/106/CEE e 80/232/CEE e successive modifiche. Quali le conseguenze ?

Essa comporterà anzitutto l'abrogazione delle relative norme nazionali di attuazione e cioè:

- il decreto legge 3 luglio 1976 n. 451 convertito nella legge 614/76 e successive modifiche: rimane in vigore solo la parte relativa alle bottiglie impiegate come recipienti misura di cui alla direttiva 75/107/CEE, che non ha subito modifiche;

- il decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 1982 n. 825 di attuazione delle direttive 78/891 e 79/1005;

- la legge 16 febbraio 1987 n. 47 di attuazione della direttiva 85/10; il decreto legislativo 25 gennaio 1992 n. 106 di attuazione della direttiva 88/316;

- il decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 1982 n. 871 di attuazione della direttiva 80/232.

La direttiva in parola prevede anche che gli Stati membri devono garantire la libera circolazione comunitaria, cioè devono consentire che i prodotti possono essere posti in vendita, qualunque siano i valori di quantità utilizzati dagli operatori.

Risulta evidente, a questo punto, che anche i sistemi nazionali obbligatori perdono efficacia. Non resta quindi che l'abrogazione di tutte le disposizioni che impongono gamme obbligatorie.

V'è però da rispettare un insieme di date per evitare di creare confusione nel mercato comunitario, per quanto riguarda le gamme comunitarie.

Qualora uno Stato membro volesse sopprimere il proprio regime nazionale di gamme in anticipo rispetto alle date suddette, non dovrebbero esserci problemi, perché, così operando, non vengono posti in essere ostacoli commerciali, se mai vengono eliminati. Agli Stati membri non è consentito solo anticipare l'abrogazione delle norme nazionali di attuazione delle due citate direttive e successive modificazioni.

### **Tempi di adeguamento**

Le disposizioni nazionali, per conformarsi alla direttiva, devono essere adottate entro l'11 ottobre 2008 e rese obbligatorie a partire dall'11 aprile 2009.

Un regime particolare è stato previsto per latte, burro, paste alimentari secche, caffè e zucchero bianco. Le norme nazionali, previste nei diversi Paesi comunitari per questi prodotti possono restare in vigore fino all'11 ottobre 2013 per lo zucchero bianco e fino all'11 ottobre 2012 per gli altri. Gli Stati membri interessati sono comunque tenuti a comunicare ai servizi della Commissione UE la data fino alla quale intendono mantenere la gamma obbligatoria e i relativi valori, comunque non oltre le date suddette..

Per l'Italia gli unici prodotti che ricadono in tale situazione sono le paste secche, prodotto di particolare interesse per il quale potrebbe ravvisarsi la opportunità di avvalersi della deroga. V'è comunque da evidenziare che le paste alimentari fresche finora non sono mai state oggetto di gamma obbligatoria, anche se sono molti a ritenere che la gamma obbligatoria vigente si applichi a entrambi i prodotti. A livello comunitario, nel momento in cui è stata adottata la gamma obbligatoria per le paste, sono state considerate solo ed esclusivamente le paste secche. E' importante questo aspetto proprio perché la direttiva 2007/45/CE, nel delineare le deroghe per taluni prodotti, richiama le "paste alimentari secche" (confermando che le precedenti direttive comunitarie contemplavano solo questo prodotto) e non "le paste alimentari", dicitura che avrebbe potuto creare equivoci. Le paste alimentari fresche non soggiacciono ad alcuna gamma obbligatoria comunitaria né nazionale.

### **Norme sul confezionamento**

Rimane anzitutto il principio che la normativa metrologica si applica agli imballaggi preconfezionati a gamme unitarie costanti destinati al consumatore nell'intervallo 5 g o 5 ml e 10 kg o 10 litri. Sono esclusi i prodotti venduti sfusi e quelli che, per loro natura, non possono essere confezionati a gamme unitarie costanti, quali taluni pesci e le carcasse di pollame, che hanno pesi variabili.

Le uniche gamme di quantità nominali obbligatorie, a norma della citata direttiva, riguardano attualmente solo i vini tranquilli, i vini spumanti, i vini liquorosi, i vini aromatizzati e le bevande spiritose (distillati, acquaviti, liquori, amari e simili con titolo alcolometrico pari o superiore a 15% in volume) negli intervalli prescritti. Altri prodotti potrebbero essere inclusi in futuro se ciò dovesse rendersi necessario per il corretto funzionamento del mercato comunitario e per proteggere il consumatore.

### **Situazione attuale**

Alla data di entrata in vigore della direttiva 2007/45/CE le gamme obbligatorie comunitarie erano esclusivamente le seguenti:

a) Vini di uve fresche; mosti di uve fresche mutizzati con alcole, comprese le mistelle ad eccezione dei vini di cui alle sottovoci 22.05 A e B della tariffa doganale comune e dei vini liquorosi (TDC: ex 22.05 C); mosti di uve parzialmente fermentati, anche mutizzati con metodi diversi dall'aggiunta di alcole TDC:22.04)  
0,100 - 0,187(1) - 0,250 - 0,375 - 0,500 - 0,750 - 1,00 - 1,50 - 2,00 - 3,00 - 4,00 - 5,00 - 6,00 - 8,00 - 9,00 - 10,00

b) Vini paglierini, che hanno diritto alle seguenti denominazioni di origine: Cotes du Jura, Arbois, d'Etoile, Chateau-Chalon:0,62

c) Vermut ed altri vini di uve fresche aromatizzati con piante o sostanze aromatiche (TDC: 22.06) e vini

liquorosi (TDC:ex 22.05C) 0,05 fino a 0,10, 010-0,20, 0,375 0,50-0,75-1,00-1,50-3,00-5,00.

d) Vini spumanti (TDC:22.05A) Vini presentati in bottiglie chiuse con tappo a forma di "fungo" tenuto da fermagli o legacci; vini altrimenti presentati ed aventi una sovrappressione uguale o superiore ad 1 bar ma inferiore a 3 bar, misurata alla temperatura di 20°C (TDC: 22.05 b): 0,125 - 0,20- 0,375 - 0,75- 1,50 - 3,00- 4,50 - 6,00- 9,00

e) Alcole etilico non denaturato avente titolo alcolometrico inferiore a 80% vol., acqueviti, liquori ed altre bevande alcoliche composte (dette estratti concentrati per la fabbricazione delle bevande (TDC: 22.09):

0,02 - 0,03-0,04 - 0,05 - 0,20 - 0,35 -0,50 - 0,70 -1,00 - 1,50 -2,00 -2,50 -3,00-4,50.

Le gamme di quantità obbligatorie prescritte dalla normativa italiana erano, invece, le seguenti:

= Sale da tavola o da cucina (voce 25.01 A della TDC): 125 - 250 - 500 - 750 - 1000 - 1500 - 5000.

= Zuccheri impalpabili, zucchero rosso o bruno, zucchero candito: 125 - 250 - 500 - 750 - 1000 - 1500 - 2000 - 2500 - 3000 - 4000 - 5000.

= Prodotti a base di cereali (eccettuati i prodotti destinati alla alimentazione della prima infanzia).

= Farine, semole, fiocchi e semola di cereali, fiocchi e farine di avena (eccettuati i prodotti elencati al punto 1.5.4): 125 - 250 - 500 - 1000 - 1500 - 2000 - 2500 (\*) - 5000 - 10000.

(\*) Valore non ammesso per i fiocchi e le farine di avena.

= Paste alimentari (voce 19.03 della TDC): 125 - 250 - 500 - 1000 - 1500 - 2000 - 3000 - 4000 - 5000 - 10000.

= Riso (voce 10.06 della TDC): 125 - 250 - 500 -1000 - 2000 - 2500 - 5000.

= Ortaggi secchi (voce 07.05 della TDC) (1), frutta secca (voci ex 08.01, 08.03 B, 08.04 B, 08.12 della TDC): 125 - 250 - 500 - 1000 - 1500 - 2000 - 5000 - 7500 - 10000

(1) Sono esclusi da questa voce gli ortaggi disidratati e le patate.

= Caffè torrefatto macinato o non macinato, cicoria, succedanei del caffè: 125 - 250 - 500 - 1000 - 2000 - 3000 - 4000 - 5000 - 10000

= Ortofrutticoli e patate precotte da friggere: 25 (\*) - 50 (\*) - 150 - 300 - 450 - 600 - 750 - 1000 - 1500 - 2000 - 2500

(\*) Valori ammessi esclusivamente per erbe, piante e bulbi aromatici.

= Filetti e porzioni di pesce, impanati, non impanati: 100 - 200 - 300 - 400 - 500 - 600 - 800 - 1000 - 2000.

= Bastoncini di pesce: 150 - 300 - 450 - 600 - 900 - 1200 - 1500 - 1800.

= Oli di oliva commestibili e oli di semi commestibili (quantità nominali unitarie espresse in litri): 0,10 - 0,25 - 0,50 - 0,75 - 1,00 - 2,00 - 3,00 - 5,00

= Birra (quantità espresse in litri): 0, 20 - 0,33 - 0,50 - 0,66 nonché 0,34 per la birra confezionata in scatole metalliche.

Le gamme obbligatorie delle capacità ammesse per contenitori metallici e in vetro erano quelle previste dalle norme UNI EN 23, parte I (maggio 1979), e UNI EN 76 (ottobre 1979), eccettuate le seguenti:

a) Conserve e semiconserve di prodotti vegetali confezionate in scatole metalliche ed in imballaggi di vetro: (frutta, ortaggi, pomodori, patate, esclusi asparagi, minestre, succhi di frutta o d'ortaggi e nettari di frutta) destinati alla alimentazione umana. (capacità in ml):

106 - 156 - 212 - 228 - 314 - 370 - 425 - 446 - 580 - 720 - 850 - 1062 - 1700 - 2650 - 3100 - 4250 - 10200

Elenco supplementare per i bicchieri: 53 - 125 - 250.

b) Capacità ammesse (in ml) per

= tartufi: 26 - 53 - 71 - 106 - 212 - 425 - 720 - 850;

= concentrati di pomodoro: 71 - 142 - 212 - 370 - 425 - 720 - 850 - 3100 - 4250;

= pomodori pelati o non pelati: 236 - 370 - 425 - 580 - 720 - 850 - 2650 - 3100;

= macedonie di frutta, frutta allo sciroppo: 106 - 156 - 212 - 228 - 236 - 314 - 370 - 425 - 446 - 580 - 720 - 850 - 1062 - 1700 - 2650 - 3100 - 4250 - 10200

### Situazione futura

Il regime delle gamme obbligatorie, nazionali e comunitarie, avrà termine alle date previste dalla direttiva 2007/45/CE. Solo per i seguenti prodotti ed alle condizioni stabilite è prescritta una gamma obbligatoria, fermo restando l'intervento dell'Unione europea in altri settori che dovessero rivelarsi sensibili ai fini della protezione del consumatore e per garantire correttezza nei rapporti commerciali, dove le disposizioni vigenti non dovessero rivelarsi sufficienti:

= Vino tranquillo (nell'intervallo tra 100 ml e 1500 ml): 100 - 187 - 250 - 375 - 500 - 750 - 1000 - 1500;

= Vino giallo (nell'intervallo tra 100 ml e 1500 ml): 620;

= Vino spumante (nell'intervallo tra 125 ml e 1500 ml): 125 - 200 - 375 - 750 - 1500;

= Vino liquoroso (nell'intervallo tra 100 ml e 1500 ml): 100 - 200 - 375 - 500 - 750 - 1000 - 1500.;

= Vino aromatizzato (nell'intervallo tra 100 ml e 1500 ml): 100 - 200 - 375 - 500 - 750 - 1000 - 1500;

= Bevande spiritose (nell'intervallo tra 100 ml e 2000 ml): 100 - 200 - 350 - 500 - 700 - 1000 - 1500 - 2000.

Dette gamme non si applicano ai prodotti destinati ad essere consumati fuori dell'UE.

### Considerazioni

A questo punto un piccolo commento sulla decisione adottata e sulle relative ripercussioni sul mercato si rivela opportuno, anche in vista delle decisioni che le aziende dovranno adottare..

Anzitutto il sistema delle gamme, ai fini dell'applicazione delle disposizioni metrologiche, si applica, come detto sopra, ai prodotti liquidi o solidi confezionati a gamme unitarie costanti comprese nell'intervallo tra 5 g o 5 ml e 10 kg o 10 l. Sopra e

sotto detti valori v'era e v'è libertà, nel senso che le imprese interessate possono usare qualsiasi valore, fermo restando le eventuali limitazioni, previste da altre norme. Nel settore degli oli di oliva, ad esempio, è prescritto il limite massimo di 5 litri, salvo i casi di destinazione alle collettività, per i quali possono essere previsti limiti più elevati. Ciò significa che l'olio di oliva non può essere posto in vendita al consumatore finale in contenitori superiori a 5 litri (7).

Nel settore dei vini tranquilli va posta in evidenza una novità: il valore di 187 ml, a suo tempo previsto solo per la fornitura di bordo di navi ed aerei, viene esteso a tutta l'area commerciale. Diviene, quindi, di libero uso anche negli esercizi commerciali.

Il valore di 620 ml rimane solo per specifici vini francesi, che sono commercializzati con la denominazione d'origine "Cotes du Jura", "Arbois", "L'Etoile", "Chateau Chalon", a norma dell'allegato 1, punto 3, del regolamento (CE) n. 753/02 (8)

Nella categoria dei vini spumanti sono compresi anche i vini spumanti gassificati, i vini frizzanti ed i vini frizzanti gassificati di cui all'allegato 1 del regolamento (CE) n. 1493/99.

Per le bevande spiritose è stata eliminata una anomalia che creava grandi difficoltà alle imprese per la realizzazione delle bottigliette mignon, per le quali era prescritta la gamma. Averla eliminata al disotto dei 100 ml è stata veramente una utile decisione. Le imprese possono così utilizzare i valori che ritengono più appropriati alla loro politica commerciale.

Altra decisione che si ritiene utile per le imprese, soprattutto per specifiche destinazioni, quali le collettività, è stata quella di liberalizzare le gamme al disopra dei 1500 ml per i vini e dei 2000 ml per le bevande spiritose.

Non a tutti è noto il significato che viene dato alle "bevande spiritose" nella normativa comunitaria. Non sono, infatti, tutte le bevande che contengono alcool, ma solo quelle che sono comprese nel campo di applicazione del regolamento (CEE) n. 1576/89, bevande che comprendono i distillati, gli amari, i bitter ed i liquori aventi contenuti alcolico non inferiore a 15% in volume. Detto regolamento sta per essere soppresso, perché viene sostituito da un nuovo regolamento che lascia sostanzialmente invariato i principi suddetti. Non entrano, quindi, nella categoria

delle bevande spiritose i vini, la birra, i sidri ed altre bevande non nominate.

Altro aspetto importante è dato dalla definizione dei prodotti sottoposti a gamma obbligatoria. Per evitare confusione, oltre al riferimento giuridico necessario per individuare il prodotto, viene riportato anche il codice della Nomenclatura Combinata (tariffa doganale). Si sa così che per "vini tranquilli" si intendono i vini di uve fresche compresi i vini alcolizzati ed i mosti di uva parzialmente fermentati compresi nel codice ex 2204: non vengono compresi invece i mosti di uva diversi da quelli parzialmente fermentati di cui ai codici 2204 30 92, 2204 30 94, 22<sup>o</sup> 4 30 96 e 2204 30 98.

Per quanto riguarda i vini aromatizzati, disciplinati dal regolamento (CEE) n. 1601/91 insieme alle bevande aromatizzate a base di vino e di cocktail aromatizzati di prodotti vitivinicoli, la gamma prescritta riguarda l'intera categoria di prodotti, essendo stato fatto esplicito riferimento all'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento senza altra precisazione.

La direttiva abroga, poi, le gamme sia di quantità che di capacità, senza tuttavia interferire nelle norme internazionali EN 23 (maggio 1979) e EN 76 (ottobre 1979), per cui, per quanto riguarda le conserve alimentari vegetali, è senz'altro utile continuare ad osservare, almeno negli scambi internazionali, le gamme di capacità indicate per detti prodotti.

Ultima considerazione riguarda il mantenimento delle altre disposizioni metrologiche, per i preimballaggi CEE, in particolare:

- a) l'indicazione del marchio CEE a secco dato dalla lettera "e", avente le dimensioni prescritte dal decreto ministeriale 5 agosto 1976;
- b) il rispetto delle condizioni prescritte per l'uso della marchio CEE, ivi compreso il sistema delle tolleranze;
- c) il rispetto dell'altezza minima dei caratteri della quantità nominale (9).

Un quadro chiaro e completo, comunque, alla luce di quanto sopra indicato, potrà aversi solo a seguito dell'adozione del provvedimento nazionale di attuazione della direttiva, su cui si ritornerà per ulteriori riflessioni.

#### NOTE

1) Legge 7 dicembre 1951 n. 1559: Disciplina della produzione e del commercio delle acquaviti

2) Decreto del Presidente della Repubblica 12 febbraio 1965 n. 162

3) Legge 27 gennaio 1968 n. 35 modificata dall'articolo 26 del decreto legislativo 27 gennaio 1992 n. 109.

4) Legge 16 agosto 1962 n. 1354

5) Il dispositivo della sentenza è il seguente: La direttiva del Consiglio 19 dicembre 1974 n. 75/106/CEE, per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al precondizionamento in volume di alcuni liquidi in imballaggi preconfezionati, modificata dalle direttive del Consiglio 23 novembre 1979, 79/1005/CEE, 18 dicembre 1984, 85/10/CEE, 7 giugno 1988, 88/316/CEE, e 21 dicembre 1989, 89/676/CEE, deve essere interpretata nel senso che essa non consente agli Stati membri di vietare, mediante una normativa nazionale, la commercializzazione di prodotti in imballaggi preconfezionati in quantità nominali non comprese tra quelle previste dall'allegato III, colonna I, della medesima direttiva.

L'art. 30 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 28 CE) deve essere interpretato nel senso che esso osta a che uno Stato membro vieti la commercializzazione di un imballaggio preconfezionato di volume nominale non compreso nella gamma

comunitaria, legalmente fabbricato e immesso in commercio in un altro Stato membro, salvo il caso che tale divieto sia diretto a soddisfare un'esigenza imperativa attinente alla tutela dei consumatori, sia indistintamente applicabile ai prodotti nazionali ed ai prodotti di importazione, sia necessario per soddisfare tale esigenza imperativa e proporzionato all'obiettivo perseguito, e tale obiettivo non possa essere raggiunto con provvedimenti che ostacolino in misura minore gli scambi comunitari.

6) Decreto legislativo 6 settembre 2005 n. 206 (Codice del consumo)

7) Regolamento (CE) n. 1019/02. del 13 giugno 2002 "Norme di commercializzazione dell'olio di oliva"

8) Regolamento (CE) n. 753/02, allegato 1, punto 3, che riserva l'impiego di questo tipo di bottiglie ai vini DOC francesi in parola:

**" Bottiglia di vetro con collo corto, avente sagoma cilindrica con spalle larghe che danno un aspetto tozzo ed i cui rapporti sono all'incirca :**

**Altezza totale/diametro di base: 2,75**

**Altezza della parte cilindrica = altezza totale/2".**

9) Per maggiori informazioni su questo aspetto si consulti l'opera "Le etichette dei prodotti alimentari" di G. De Giovanni (pag. 86 - 96) – Edagricole – Edizioni Agricole de Il Sole 24 Ore – Bologna.

\* \* \*

**CIBUS - PARMA**  
**Parma, 8 maggio 2008**  
**TAVOLA ROTONDA**  
**I CONTRATTI DEL MERCATO AGRO-ALIMENTARE**  
**Inizio lavori ore 9,30**

Presiede: Luigi Costato (Univ. Ferrara)

**• I CONTRATTI DALL'IMPRESA AGRICOLA ALL' INDUSTRIA DI TRASFORMAZIONE**

Antonio Jannarelli (Univ. Bari)

Giuseppe Politi (CIA)

Pietro Sandali (Coldiretti)

Ivano Vacondio (Pres. Italmopa)

**• I CONTRATTI DALL'INDUSTRIA ALLA GRANDE DISTRIBUZIONE**

Alessandro Artom (Foro Milano)

Vincenzo Tassinari (Presid. Coop Italia)

Daniele Rossi (Federalimentare)

Jean-Renè Buisson (ANIA)

**• I CONTRATTI DEL CONSUMO ALIMENTARE**

Giovanni De Cristofaro (Univ. Ferrara)

Massimiliano Dona (Unione naz. Consumatori)

Fine lavori ore 12,30

Conclusioni: Luigi Costato

## LA CORTE DI GIUSTIZIA ESCLUDE CHE IL "CERCLE DES AMIS DU VIN" POSSA ACQUISTARE VINO IN FRANCIA PAGANDO LE SOLE ACCISE FRANCESI

(ECJ, sentenza 23 novembre 2006, nel caso *Staatssecretaris van Financiën contro B. F. Joustra* C-5/05 - Direttiva 92/12/CEE relativa al regime generale, alla detenzione, alla circolazione ed ai controlli dei prodotti soggetti ad accisa — Stato membro in cui le accise sul vino sono esigibili – Acquisto da parte di un soggetto privato per il fabbisogno proprio e di altri soggetti privati – Spedizione operata in un altro Stato membro da un'impresa di trasporti – Regime applicabile nello Stato membro di destinazione).

**Duilio Cortassa**, avvocato in Roma

Con la sentenza del 23 novembre nel caso Joustra (C-5/05) la Corte di Giustizia ha affrontato una questione suscettibile di implicazioni interessanti in materia di acquisti di vino da paesi membri dell'Unione Europea.

Il signor B. F. Joustra, olandese, ha creato con 70 amici un gruppo denominato «*Cercle des amis du vin*», attraverso il quale ordinava annualmente partite di vino in Francia, per sé e per conto degli altri membri del gruppo *uti singuli*, rivolgendosi a produttori locali visitati dai membri del circolo durante le loro vacanze e incaricava un'impresa di trasporto olandese di ritirare il vino e consegnarlo presso la sua abitazione. Immagazzinava poi il vino nel proprio garage in attesa che gli altri membri del gruppo venissero a ritirare il quantitativo ordinato.

Lo stesso signor Joustra, in un documento allegato all'ordinanza di rinvio, aveva spiegato che tale pratica era nata quando alcune persone, amanti della buona tavola e del vino, avevano degustato e poi acquistato vino presso alcuni vigneti che avevano visitato durante le loro vacanze in Francia. Per sormontare le difficoltà che avrebbero incontrato trasportando il vino ognuno per conto proprio (alcuni di essi non possedevano un'auto, o non avevano abbastanza spazio nel proprio veicolo per trasportare il vino), decisero di affidare il trasporto dell'intero quantitativo acquistato ad un'impresa di trasporti olandese. A partire da quel momento gli interessati hanno continuato tale pratica ma hanno deciso che fosse più conveniente raggruppare le singole richieste in un unico ordine. Il signor Joustra, il quale non esercitava tale attività a titolo professionale né per fini lucrativi, provvedeva al pagamento del vino e del trasporto; successivamente, ogni membro del gruppo gli rimborsava il prezzo corrispondente ai quantitativi di vino fornitigli nonché una quota delle spese di trasporto calcolata in proporzione dei quantitativi medesimi.

Dal fascicolo di causa risulta che tutto il vino in oggetto è stato immesso in consumo in Francia, dove sono stati pagati i relativi diritti di accisa; risulta altresì che nessun membro del gruppo mai ha ricevuto quantitativi di vino o spumante superiori ai livelli stabiliti dall'art. 9, n. 2, della direttiva 92/12 relativa a detenzione, circolazione e controlli dei prodotti soggetti ad accisa (cioè 90 litri, di cui al massimo 60 di vino spumante) e che tutto il vino acquistato dai membri del gruppo era destinato al loro uso personale. L'obiettivo del circolo era quello di pagare le accise francesi sul vino, piuttosto contenute, e non quelle olandesi, più elevate. Il gruppo di amici

amava molto il vino e quando l'amministrazione finanziaria olandese il 2 dicembre 1997 decise di attribuire al signor Joustra, su sua richiesta, lo status di operatore non registrato risultò che il signor Joustra aveva ricevuto 13,68 ettolitri di vino rosso e di vino bianco nonché 1,44 ettolitri di vino spumante, un quantitativo ragguardevole per un privato.

Sfortunatamente per lui, tuttavia, gli fu richiesto anche il pagamento dell'accisa olandese, per l'importo di € 906,20. Avverso tale prelievo il signor Joustra presentò ricorso dinanzi ai giudici olandesi. Il giudice di primo grado, il *Gerechtshof te 's-Hertogenbosch*, si pronunciò in suo favore, sulla base del rilievo che, sebbene il vino venisse immagazzinato nel suo garage, l'interessato non lo deteneva per scopi commerciali e quindi nemmeno per scopi diversi dall'uso personale ai sensi della legge olandese di attuazione della direttiva 92/12. Le autorità fiscali olandesi tuttavia presentarono ricorso dinanzi allo *Hoge Raad*, sostenendo che il *Gerechtshof* avrebbe erroneamente interpretato la nozione di *scopo commerciale* contenuta negli articoli 7 e 9 della direttiva. Secondo le autorità, soltanto le merci detenute dai privati per le loro *esigenze personali* e che siano state da essi *personalmente trasportate* esulerebbero dalla sfera di tale nozione.

Il contesto giuridico di riferimento è quello istituito dalla direttiva 92/12 per determinare lo Stato membro in cui l'accisa diviene esigibile. All'interno del detto sistema, l'art. 6 stabilisce sostanzialmente la regola generale secondo cui l'accisa diviene esigibile nello Stato in cui è effettuata per la prima volta l'immissione in consumo dei prodotti (1). La Corte di cassazione olandese ha quindi riferito la causa alla Corte e il fascicolo è stato esaminato dall'avvocato generale Francis Jacobs, che il 1 dicembre 2005 ha depositato le sue conclusioni. Si deve premettere che tutti gli Stati membri intervenuti (2) hanno concordato sul fatto che l'espressione «*trasportati dai medesimi*» dovesse essere interpretata restrittivamente, per cui l'art. 8 della direttiva 92/12 non si applicherebbe quando i prodotti non sono trasportati personalmente dagli interessati (3).

In estrema sintesi, a favore di un'interpretazione restrittiva dell'espressione «*trasportati dai medesimi*» milita la lettera dell'art. 8 della direttiva, che suggerisce che tale disposizione si applichi soltanto nel caso di

prodotti *acquistati dai privati per proprio uso e trasportati dai medesimi*.

Un'interpretazione in senso restrittivo di tale espressione è stata confermata nella sentenza *The Man in Black* (4). Per contro, come osservato dall'avvocato generale Ruiz-Jarabo Colomer nelle conclusioni relative a quella causa, vi sono altre disposizioni della direttiva che prevedono espressamente l'intervento di terzi (5). In terzo luogo, qualora l'art. 8 venisse applicato ai casi in cui il privato non trasporti personalmente i prodotti acquistati, la situazione si presterebbe ad abusi (6).

Al contrario, a favore di un'interpretazione più flessibile dell'espressione «trasportati dai medesimi», si può dire che in primo luogo vi sono casi in cui privati incaricano altri soggetti di trasportare modesti quantitativi di merci sdoganate da uno Stato membro ad un altro per il proprio uso personale, rispetto ai quali sarebbe fuori luogo imporre l'espletamento di una complicata procedura che prevede il pagamento dei diritti di accisa in un secondo Stato membro e il reclamo di quelli corrisposti nel primo Stato membro (7). In secondo luogo il trasferimento di beni personali era stato già in precedenza esentato dai diritti di accisa in forza dell'art. 1, n. 1, della direttiva 83/183 e, analogamente, piccole regalie effettuate da privati godevano di franchigie fiscali in virtù dell'art. 1, n. 1, della direttiva 74/651 (8).

In terzo luogo, la parte dispositiva della sentenza *The Man in Black* è in sé e per sé assai limitata; la sentenza si era limitata ai casi in cui il trasporto tra lo Stato membro B e lo Stato membro A non soltanto fosse effettuato a cura di un corriere professionista, bensì fosse stato *disposto dal venditore delle merci per conto dell'acquirente*.

Il caso Joustra, invece, riguardava un *acquirente che incaricava direttamente il corriere*. Si trattava, pertanto, non di una fattispecie di *vendita a distanza* – come nella causa *The Man in Black* – ma di una fattispecie di *acquisto a distanza*.

Le questioni sollevate nella causa ruotavano sostanzialmente attorno all'interpretazione dei termini «*per proprio uso*» e «*trasportate dai medesimi*» contenuti nell'articolo 8 della direttiva 92/12, e altresì dell'espressione «[a scopo commerciale]/per scopi commerciali» che compare negli articoli 7 e 9. Gli articoli 7-10 contemplano i casi in cui, dopo che siano stati già immessi in consumo una prima volta e gravati da accisa, i prodotti siano trasportati in un altro Stato membro (9).

Secondo le conclusioni dell'avvocato generale, prodotti che non siano detenuti a scopo commerciale né *trasportati ad opera o per conto del venditore* sono soggetti ad accisa solo nello Stato membro in cui sono stati immessi in consumo per la prima volta, conformemente all'art. 6 della direttiva 92/12, proprio come sarebbe nel caso in cui fosse stato applicato l'art. 8. Tuttavia non si poteva affermare che il signor Joustra avesse acquistato il vino per il proprio uso personale e sarebbe stato quindi più difficile escludere che il vino fosse stato detenuto «*per scopi commerciali*» ai sensi degli articoli 7 (10) o 9 (11), della direttiva.

Un privato nella posizione del signor Joustra svolge indubbiamente un'attività autonoma e tale attività ha chiaramente una dimensione economica di tipo imprenditoriale; infatti acquista i prodotti per conto di altre persone, prende accordi per il trasporto, provvede al pagamento delle relative spese e consegna i prodotti in cambio di un rimborso delle spese sostenute. D'altro canto, non ottiene né cerca mai di realizzare un profitto.

Tuttavia, secondo l'avvocato generale *un'attività non perde necessariamente il carattere commerciale per il semplice fatto che manchi il fine lucrativo*. Un servizio come quello prestato senza fini di lucro dal signor Joustra a favore di altri privati si pone in effetti direttamente in concorrenza con i servizi svolti da operatori che agiscono a fini di lucro, i quali sono soggetti alla disciplina di cui all'art. 7 della direttiva. Pertanto l'accisa gravante sui prodotti da questi forniti è esigibile nello Stato membro di destinazione. Non appare compatibile con il regime previsto dagli articoli 6-10 della direttiva consentire ad un privato di fornire vino ad altre persone eludendo tale disciplina, a prescindere dal particolare che egli intenda realizzare o meno un profitto.

Il parere dell'avvocato generale era pertanto che un privato nella situazione del signor Joustra detiene, in via di principio, il vino a scopo commerciale ai sensi dell'art. 7 della direttiva, a prescindere dal fatto che egli intenda o meno realizzare un profitto.

Per di più, se nel caso in esame il signor Joustra agiva in effetti in qualità di operatore non registrato, il vino consegnato presso la sua abitazione, ma non per il suo uso personale, poteva essere considerato detenuto dall'interessato per scopi commerciali ai sensi dell'art. 7 della direttiva (12).

Al di là delle preoccupazioni del *Cercle des amis du vin*, l'elemento cruciale nelle conclusioni dell'avvocato Jacobs era che prodotti non detenuti a scopo commerciale, purché non trasportati ad opera o per conto del venditore, sarebbero soggetti ad accisa solo nello Stato membro in cui sono stati immessi in consumo per la prima volta, conformemente all'articolo 6 della direttiva 92/12 (*L'accisa diviene esigibile all'atto dell'immissione in consumo...*), che sarebbe quindi da interpretare in modo analogo all'articolo 8 (*Per i prodotti acquistati dai privati per proprio uso e trasportati dai medesimi, ... i diritti di accisa siano riscossi dallo Stato ... in cui i prodotti sono acquistati*).

Se queste conclusioni fossero state accettate dalla Corte, ogni consumatore europeo sarebbe stato libero di acquistare vino *online* o per posta dalla Francia o da altri paesi produttori con accisa ridotta, senza essere tenuto al pagamento dell'accisa nel proprio paese, conferendo pertanto un enorme vantaggio comparato ai commercianti in grado di offrire questo servizio.

La Corte, investita della questione, ha invece chiuso le porte ad un'interpretazione flessibile della norma, in parte disattendendo quindi le richieste dell'avvocato generale e affermando che soltanto nel caso *un privato* nello stato membro A acquisti vino nello stato membro B *per uso personale e trasporti il suo vino*

*personalmente* sarà tenuto a pagare l'accisa nel solo stato B.

La Corte ha rilevato che la direttiva 92/12 dev'essere interpretata nel senso che nel caso in cui, come nella fattispecie del *Cercle des amis du vin*, un privato, pur non agendo a titolo commerciale e non perseguendo scopi di lucro, acquisti in un primo Stato membro, per il proprio fabbisogno personale e per quello di altri privati, prodotti soggetti ad accisa già immessi in consumo in tale Stato membro e *li faccia spedire in un secondo Stato membro*, per proprio conto, da

*un'impresa di trasporti stabilita nel secondo Stato stesso*, si applichi l'articolo 7 (...*prodotti soggetti ad accisa, ...già...immessi in consumo in uno Stato membro, ...detenuti a scopo commerciale in un altro Stato membro...*) e non il successivo articolo 8 (...*prodotti acquistati dai privati per proprio uso e trasportati dai medesimi...*), con la conseguenza che le accise saranno riscosse in quest'ultimo Stato. Ai termini dell'art. 7, n. 6, della direttiva, le accise versate nel primo Stato potranno essere successivamente rimborsate (13).

## NOTE

1) **Articolo 6** - 1. L'accisa diviene esigibile all'atto dell'immissione in consumo o della constatazione degli ammanchi che dovranno essere soggetti ad accisa ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 3.

Si considera immissione in consumo di prodotti soggetti ad accisa:

- a) lo svincolo, anche irregolare, da un regime sospensivo;
- b) la fabbricazione, anche irregolare, dei prodotti in questione al di fuori di un regime sospensivo;
- c) l'importazione, anche irregolare, dei prodotti in questione, quando essi non sono vincolati a un regime sospensivo.

2. Le condizioni di esigibilità e l'aliquota dell'accisa che deve essere applicata sono quelle in vigore alla data dell'esigibilità nello Stato membro in cui è effettuata l'immissione in consumo o la constatazione degli ammanchi. L'accisa viene liquidata e riscossa secondo le modalità stabilite da ciascuno Stato membro, fermo restando che gli Stati membri applicano le medesime modalità di esenzione e di riscossione sia ai prodotti nazionali che ai prodotti provenienti dagli altri Stati membri.

2) Osservazioni scritte sono state presentate dai governi italiano, olandese, polacco, portoghese, svedese e del Regno Unito, nonché dalla Commissione. Non è stata richiesta né si è tenuta udienza.

3) **Articolo 8** - Per i prodotti *acquistati dai privati per proprio uso e trasportati dai medesimi*, il principio che disciplina il mercato interno stabilisce che i diritti di accisa siano riscossi dallo Stato membro in cui i prodotti sono acquistati.

4) Causa C-296/95, *EMU Tabac*

5) Per esempio, l'art. 9, n. 3, parla di «modi di trasporto atipici, da privati o per conto di questi ultimi», mentre l'art. 10, n. 1, si riferisce ai prodotti «che sono spediti o trasportati direttamente o indirettamente dal venditore o per suo conto». In secondo luogo, dalla proposta di modifica dell'art 8 si evince che l'attuale formulazione di questo articolo esclude necessariamente il trasporto effettuato per conto del singolo interessato.

6) La Commissione, tuttavia, ha ritenuto che il rischio di abuso possa essere ridotto al minimo qualora l'applicazione dell'art. 8 venga subordinata alla condizione che *l'interessato provveda direttamente a prendere accordi per il trasporto* delle merci e che gli Stati membri possano negare l'applicazione della detta disposizione qualora i quantitativi ordinati eccedano livelli plausibili di consumo del prodotto per uso personale.

7) Il trasporto di effetti o oggetti mobili a cura di una ditta di traslochi in occasione del cambio di residenza da uno Stato membro ad un altro può includere prodotti quali il vino; un turista che abbia acquistato alcune casse di vino di produzione locale durante le vacanze potrebbe essere in grado di trasportarle personalmente a casa propria qualora viaggi in auto, ma non qualora viaggi in aereo; ed è prassi comune quella di spedire prodotti soggetti ad accisa come beni personali, per posta o per corriere.

8) Tali disposizioni hanno cessato di essere applicabili a partire dal 31 dicembre 1992, per effetto dell'art. 23, n. 3, della direttiva 92/12, ma non con il proposito di sottoporre nuovamente ad accisa tali movimenti, bensì per il semplice fatto che avevano perduto la loro ragion d'essere in conseguenza della soppressione del principio della tassazione all'importazione negli scambi tra gli Stati membri.

9) Per quanto la direttiva preveda alcuni meccanismi di rimborso, la Commissione afferma che, in pratica, è impossibile che i privati riescano a recuperare le accise corrisposte in uno Stato membro dopo averle pagate una seconda volta in un altro Stato membro, situazione, questa, che la Commissione considera contraria ai principi regolanti il mercato interno. D'altro canto, vi è chi sostiene che la riscossione dei diritti di accisa in due Stati membri non sia compatibile con lo scopo della direttiva, che mira ad assicurare la riscossione dei diritti di accisa e a prevenire le frodi. L'approccio della Commissione è stato condiviso dall'avvocato generale, il quale ha ricordato nelle sue conclusioni che le procedure di rimborso dovrebbero essere abbastanza certe, rapide e accessibili da non incidere sul diritto dei privati di trasportare prodotti soggetti ad accisa all'interno della Comunità pagando i diritti di accisa in un solo Stato membro. Considerato che tale principio non sembra emergere chiaramente dal testo attuale della direttiva, questa è un'ulteriore questione che il legislatore dovrà affrontare in sede di esame degli emendamenti.

10) **Articolo 7** - 1. Nel caso in cui prodotti soggetti ad accisa, che siano già stati immessi in consumo in uno Stato membro, sono detenuti a scopo commerciale in un altro Stato membro, le accise vengono riscosse nello Stato membro in cui i prodotti sono detenuti.

2. ..., quando prodotti che *siano già stati immessi in consumo* ai sensi dell'articolo 6 in uno Stato membro sono *forniti o destinati ad essere forniti o destinati all'uso, all'interno di un altro Stato membro* per le esigenze di un *operatore che svolge in modo indipendente un'attività economica* o per le esigenze di un organismo di diritto pubblico, l'accisa diventa esigibile in tale altro Stato membro.

3. L'accisa è dovuta, a seconda del caso, da parte della persona che effettua la fornitura, della persona che detiene i prodotti destinati ad essere forniti o della persona o alla quale i prodotti sono forniti all'interno di uno Stato membro diverso da quello in cui i prodotti sono già stati immessi in consumo, oppure da parte dell'operatore professionale o dell'organismo di diritto pubblico.

4. ....

5. ....

6. I diritti di accisa corrisposti nel primo Stato membro di cui al paragrafo 1 sono rimborsati secondo le disposizioni dell'articolo 22, paragrafo 3.

11) **Articolo 9** - 1. Fatti salvi gli articoli 6, 7 e 8, l'accisa diventa esigibile allorché i prodotti immessi in consumo in uno Stato membro sono detenuti per scopi commerciali in un altro Stato membro.

In tal caso, l'accisa va pagata nello Stato membro nel cui territorio si trovano i prodotti ed è esigibile nei confronti del detentore dei prodotti.

2...

3...

12) Così conclude l'avvocato generale: «*Qualora un singolo acquisti prodotti soggetti ad accisa versando i relativi diritti in uno Stato membro e provveda direttamente a farsi recapitare tali prodotti in un altro Stato membro per il proprio uso personale, senza trasportarli personalmente, tale fattispecie non ricade nell'ambito di applicazione degli artt. 7, 8, 9 e 10 della direttiva 92/12/CEE, per cui, in forza dell'art. 6 della stessa direttiva, l'accisa gravante su tali prodotti è esigibile solo nel primo Stato membro. Qualora un singolo acquisti prodotti soggetti ad accisa versando i relativi diritti in uno Stato membro, e prenda direttamente accordi per far trasportare tali prodotti – senza peraltro trasportarli direttamente – in un altro Stato membro, per conto di altri soggetti privati e per l'uso di questi ultimi, dietro rimborso delle spese sostenute, tale fattispecie non ricade nella sfera di applicazione degli artt. 8, 9 e 10 della direttiva 92/12/CEE. Si deve comunque ritenere che, in tal caso, il singolo detenga i prodotti acquistati per scopi commerciali ai sensi dell'art. 7 della stessa direttiva, a prescindere dal fatto che intenda o meno realizzare un profitto, per cui l'accisa diviene esigibile nel secondo Stato membro, ma, in tal caso, i diritti corrisposti nel primo Stato membro devono essere rimborsati».*

13) **Articolo 22** - 3. Nei casi di cui all'articolo 7, lo Stato membro di partenza deve procedere al rimborso dell'accisa che è stata pagata alla sola condizione che l'accisa sia già stata corrisposta nello Stato membro di destinazione, secondo la procedura prevista all'articolo 7, paragrafo 5. Tuttavia, gli Stati membri possono non dare seguito a tale domanda di rimborso quando la stessa non soddisfa i criteri di regolarità da essi stabiliti.

SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione)

18 dicembre 2007 (\*)

«Inadempimento di uno Stato – Ambiente – Direttive 75/442/CEE e 91/156/CEE – Nozione di "rifiuti" – Scarti alimentari originati dall'industria agroalimentare destinati alla produzione di mangimi – Residui derivanti dalle preparazioni nelle cucine di cibi destinati alle strutture di ricovero per animali di affezione»

Nella causa C-195/05,

avente ad oggetto un ricorso per inadempimento ai sensi dell'art. 226 CE, proposto il 2 maggio 2005, Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. M. Konstantinidis, in qualità di agente, assistito dall'avv. G. Bambara, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Repubblica italiana, rappresentata dal sig. I.M. Braguglia, in qualità di agente, assistito dal sig. G. Fiengo, avvocato dello Stato, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

SENTENZA

1 Con il presente ricorso, la Commissione delle Comunità europee chiede che la Corte voglia dichiarare che la Repubblica italiana,

– avendo adottato indirizzi operativi validi su tutto il territorio nazionale, esplicitati in particolare per mezzo della circolare del Ministro dell'Ambiente 28 giugno 1999, recante chiarimenti interpretativi in materia di definizione di rifiuto (in prosieguo: la «circolare del giugno 1999»), e con comunicato del Ministero della Salute 22 luglio 2002, contenente linee guida relative alla disciplina igienico-sanitaria in materia di utilizzazione dei materiali e sottoprodotti derivanti dal ciclo produttivo e commerciale delle industrie agroalimentari nell'alimentazione animale (GURI n. 180 del 2 agosto 2002, e rettifica, GURI n. 245 del 18 ottobre 2002; in prosieguo: il «comunicato del 2002»), tali da escludere dall'ambito di applicazione della disciplina sui rifiuti gli scarti alimentari originati dall'industria agroalimentare destinati alla produzione di mangimi; e

– avendo, per mezzo dell'art. 23 della legge 31 luglio 2002, n. 179, recante disposizioni in materia ambientale (GURI n. 189 del 13 agosto 2002; in prosieguo: la «legge n. 179/2002»), escluso dall'ambito di applicazione della normativa sui rifiuti i residui derivanti dalle preparazioni nelle cucine di qualsiasi tipo di cibi solidi, cotti e crudi, non entrati nel circuito distributivo di somministrazione, destinati alle strutture di ricovero per animali di affezione,

è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza dell'art. 1, lett. a), della direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, 75/442/CEE, sui rifiuti (GU L 194, pag. 39), come modificata dalla direttiva del Consiglio 18 marzo

1991, 91/156/CEE (GU L 78, pag. 32) (in prosieguo: la «direttiva»).

**Contesto normativo**

**La normativa comunitaria**

2 Ai sensi dell'art. 1, lett. a) e c), della direttiva, si intende per:

«a) "rifiuto": qualsiasi sostanza od oggetto che rientri nelle categorie riportate nell'allegato I e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi.

La Commissione, conformemente alla procedura di cui all'articolo 18, preparerà, entro il 1° aprile 1993, un elenco dei rifiuti che rientrano nelle categorie di cui all'allegato I. Questo elenco sarà oggetto di un riesame periodico e, se necessario, sarà riveduto secondo la stessa procedura;

(...)

c) "detentore": il produttore dei rifiuti o la persona fisica o giuridica che li detiene».

3. L'art. 1, lett. e) e f), della direttiva definisce le nozioni di smaltimento e di recupero dei rifiuti come tutte le operazioni previste, rispettivamente, negli allegati II A e II B a quest'ultima.

4. L'art. 2, n. 1, lett. b), della direttiva elenca i rifiuti che sono esclusi dall'ambito di applicazione di quest'ultima «qualora già contemplati da altra normativa».

5. L'allegato I alla direttiva, intitolato «Categorie di rifiuti», ricomprende segnatamente le categorie Q 14, «Prodotti di cui il detentore non si serve più (ad esempio articoli messi fra gli scarti dall'agricoltura, dalle famiglie, dagli uffici, dai negozi, dalle officine, ecc.)», e

Q 16, «Qualunque sostanza, materia o prodotto che non rientri nelle categorie sopra elencate».

6. La Commissione ha adottato la decisione 20 dicembre 1993, 94/3/CE, che istituisce un elenco di rifiuti conformemente all'articolo 1, lettera a), della direttiva 75/442 (GU 1994, L 5, pag. 15). Tale catalogo è stato rinnovato con decisione della Commissione 3 maggio 2000, 2000/532/CE, che sostituisce la decisione 94/3 e la decisione 94/904/CE del Consiglio che istituisce un elenco di rifiuti pericolosi ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 4, della direttiva 91/689/CEE del Consiglio relativa ai rifiuti pericolosi (GU L 226, pag. 3). Il catalogo dei rifiuti istituito con la decisione 2000/532 è stato più volte modificato, da ultimo con decisione del Consiglio 23 luglio 2001, 2001/573/CE (GU L 203, pag. 18). Il catalogo in parola classifica i rifiuti in funzione della loro fonte. Il capitolo 2 è intitolato «Rifiuti prodotti da agricoltura, orticoltura, acquacoltura, silvicoltura, caccia e pesca, trattamento e preparazione di alimenti».

### La normativa nazionale

7. L'art. 6, comma 1, lett. a), del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, recante attuazione della direttiva 91/156/CEE sui rifiuti, della direttiva 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e della direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio (Supplemento ordinario alla GURI n. 38 del 15 febbraio 1997; in prosieguo: il «decreto legislativo n. 22/97») recita:

«Ai fini del presente decreto si intende per:

a) rifiuto: qualsiasi sostanza od oggetto che rientra nelle categorie riportate nell'allegato A e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi;

(...).»

8 L'art. 8, comma 1, del citato decreto esclude dal campo di applicazione del medesimo determinati sostanze e materiali in quanto disciplinati da specifiche disposizioni di legge, segnatamente, al punto c), «le carogne ed i seguenti rifiuti agricoli: materie fecali ed altre sostanze naturali non pericolose utilizzate nell'attività agricola».

9. L'art. 23, comma 1, lett. b), della legge n. 179/2002 ha inserito un nuovo punto c bis) all'art. 8, comma 1, del decreto legislativo n. 22/97, ai sensi del quale sono esclusi dall'ambito di applicazione di tale decreto «i residui e le eccedenze derivanti dalle preparazioni nelle cucine di qualsiasi tipo di cibi solidi, cotti e crudi, non entrati nel circuito distributivo di somministrazione, destinati alle strutture di ricovero di animali di affezione di cui alla legge 14 agosto 1991, n. 281, e successive modificazioni, nel rispetto della vigente normativa».

10. La circolare del giugno 1999 ha dato una definizione più precisa del termine «rifiuto» ai sensi dell'art. 6 del decreto legislativo n. 22/97 e, al suo ultimo capoverso, lett. b), indica quanto segue:

«I materiali, le sostanze e gli oggetti originati dai cicli produttivi o di preconsumo, dei quali il detentore non si disfi, non abbia l'obbligo o l'intenzione di disfarsi e che quindi non conferisca a sistemi di raccolta o trasporto

dei rifiuti, di gestione di rifiuti ai fini del recupero o dello smaltimento, purché abbiano le caratteristiche delle materie prime secondarie indicate dal D.M. 5.2.1998, [relativo all'individuazione dei rifiuti non pericolosi sottoposti alle procedure semplificate di recupero ai sensi degli articoli 31 e 33 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22; supplemento ordinario alla GURI n. 88 del 16 aprile 1998] e siano direttamente destinati in modo oggettivo ed effettivo all'impiego in un ciclo produttivo, sono sottoposti al regime delle materie prime e non a quello dei rifiuti».

11. Il comunicato del 2002 è così formulato:

«(...)

I materiali ed i sottoprodotti derivanti dalle lavorazioni dell'industria agroalimentare sono "materie prime per mangimi" ove, in presenza dei requisiti igienico-sanitari, esista la volontà del produttore di volerli utilizzare nel ciclo alimentare zootecnico.

In tal caso i suddetti materiali non sono assoggettati alla normativa sui rifiuti, bensì alle disposizioni relative alla produzione e commercializzazione degli alimenti per animali e, nel caso di prodotti di origine animale o contenenti costituenti di origine animale, anche alle norme sanitarie vigenti in materia (...)

(...)

In assenza delle suddette garanzie sull'effettiva destinazione all'alimentazione animale, i materiali ed i sottoprodotti derivanti dal ciclo produttivo e commerciale dell'industria agroalimentare dovranno essere sottoposti al regime giuridico dei rifiuti. (...)

(...).»

### Procedimento precontenzioso

12. Con lettere in data 11 e 19 giugno, 28 agosto e 6 novembre 2001 nonché 10 aprile 2002, le autorità italiane hanno risposto a una lettera di diffida del 22 ottobre 1999 e a un primo parere motivato dell'11 aprile 2001 con i quali la Commissione aveva rilevato che la Repubblica italiana, avendo adottato indirizzi operativi vincolanti per l'attuazione della normativa italiana sui rifiuti i quali escludevano dall'ambito di applicazione di quest'ultima determinati residui ed eccedenze alimentari – provenienti dalle industrie agroalimentari, da mense o ristoranti, destinati ad essere utilizzati per l'alimentazione degli animali –, violava la direttiva.

13. Alla luce delle informazioni comunicate dalle autorità italiane, la Commissione concludeva che l'adeguamento della legislazione italiana agli obblighi previsti da tale parere motivato necessitava di modifiche di carattere sostanziale. Per questo motivo, il 19 dicembre 2002 la Commissione ha inviato una lettera di diffida, in merito alla quale le autorità italiane hanno preso posizione con lettera del 13 febbraio 2003.

14. La Commissione ha successivamente emesso, l'11 luglio 2003, un ulteriore parere motivato, invitando la Repubblica italiana a conformarsi entro un termine di due mesi dalla ricezione di tale parere.

15. Dal momento che le autorità italiane, con lettera 4 novembre 2003, hanno insistito nel contestare la fondatezza della tesi della Commissione, quest'ultima ha deciso di proporre il presente ricorso.

## **Sul ricorso**

### **Argomenti delle parti**

16. Con il suo ricorso, la Commissione rileva che, sostanzialmente, la normativa nazionale controversa va al di là delle indicazioni risultanti dalla giurisprudenza della Corte per quanto riguarda le ipotesi in cui non occorre considerare come rifiuto un materiale risultante da un processo di fabbricazione, che non è destinato in via principale alla sua produzione.

### **Sugli scarti alimentari provenienti dall'industria agroalimentare e destinati alla produzione di mangimi**

17. La Commissione osserva che gli indirizzi operativi formulati nella circolare del giugno 1999 e nel comunicato del 2002 equivalgono a escludere dal regime nazionale di gestione dei rifiuti gli scarti alimentari utilizzati per la produzione di mangimi in forza dell'osservanza di specifiche norme igienico-sanitarie. Stando a tali indirizzi, sarebbe sufficiente che un residuo dell'industria agroalimentare sia destinato alla produzione di mangimi per volontà manifesta del detentore affinché tale residuo sia sempre e comunque escluso dal regime dei rifiuti.

18. Orbene, secondo la Commissione, il fatto che un residuo di produzione possa essere riutilizzato senza necessità di trattamento preventivo non può essere considerato decisivo al fine di escludere che il detentore di tale residuo se ne disfi o abbia l'intenzione oppure l'obbligo di disfarsene ai sensi della direttiva.

19. La Commissione rileva che la Corte ha indubbiamente riconosciuto, per quanto riguarda i sottoprodotti, che, se il detentore ne ricava un vantaggio economico, si può concludere che quest'ultimo non «si disfa» del sottoprodotto, ai sensi dell'art. 1, lett. a), della direttiva. Tuttavia, dal momento che la nozione di rifiuto deve essere interpretata estensivamente, l'esclusione dell'ambito di applicazione della direttiva può essere ammessa solo se ricorrono alcune condizioni, che consentono di considerare che il riutilizzo non è semplicemente eventuale, ma certo, non richiede una trasformazione preliminare e interviene nel corso del processo di produzione.

20. Secondo la Commissione, sarebbe inoltre necessario valutare il grado di probabilità di riutilizzo di un materiale e, soprattutto, verificare che quest'ultimo sia riutilizzato nello stesso processo di produzione dal quale deriva. Orbene, contrariamente alla tesi propugnata dalla Repubblica italiana, non si può parlare di unico processo di produzione quando gli scarti alimentari sono effettivamente destinati all'utilizzo come mangimi. Il semplice fatto che tali scarti alimentari siano trasferiti dagli operatori che li producono a chi li utilizzerà comporta infatti una serie di operazioni (magazzinaggio, trasformazione e trasporto) che la direttiva mira proprio a controllare.

21. La Repubblica italiana rileva che i materiali ed i sottoprodotti derivanti dai processi di produzione dell'industria agroalimentare sono «materie prime per mangimi», ai sensi del comunicato del 2002, ove esista la volontà del produttore di utilizzarli nel ciclo alimentare zootecnico, purché determinate condizioni igieniche e sanitarie siano rispettate. Tale volontà, associata al riutilizzo certo dei sottoprodotti stessi, costituirebbe una prova sufficiente del fatto che manca la volontà del detentore di «disfarsi» del materiale in questione, ai sensi dell'art. 1, lett. a), della direttiva.

22. Per tale Stato membro, l'eccezione prevista dagli indirizzi operativi non costituisce affatto un'esclusione a priori dal regime nazionale dei rifiuti degli scarti alimentari provenienti dall'industria agroalimentare, poiché la detta esclusione è in realtà condizionata non solo dalla volontà manifesta del detentore di tali scarti di utilizzarli nel ciclo di produzione di mangimi, ma anche dal riutilizzo certo degli scarti.

23. In tal caso, gli scarti di cui trattasi non sarebbero assoggettati alla normativa sui rifiuti, bensì alle disposizioni relative alla produzione e alla commercializzazione dei mangimi, in particolare al regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 28 gennaio 2002, n. 178, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare (GU L 31, pag. 1), nonché, quando si tratti di sottoprodotti di origine animale, al regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 3 ottobre 2002, n. 1774, recante norme sanitarie relative ai sottoprodotti di origine animale non destinati al consumo umano (GU L 273, pag. 1).

24. Sarebbero altresì applicabili le disposizioni «HACCP» [(«hazard analysis and critical control points» analisi dei rischi e punti critici di controllo)] previste:

– dai regolamenti (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 29 aprile 2004, n. 852, sull'igiene dei prodotti alimentari (GU L 139, pag. 1), n. 853, che stabilisce norme specifiche in materia di igiene per gli alimenti di origine animale (GU L 139, pag. 55), e n. 854, che stabilisce norme specifiche per l'organizzazione di controlli ufficiali sui prodotti di origine animale destinati al consumo umano (GU L 139, pag. 206);

– dal regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 12 gennaio 2005, n. 183, che stabilisce requisiti per l'igiene dei mangimi (GU L 35, pag. 1), nonché

– dal regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 29 aprile 2004, n. 882, relativo ai controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali (GU L 165, pag. 1).

25. Il governo italiano rileva che tali regolamenti in materia di alimenti nonché le disposizioni dell'ordinamento nazionale ad essi relative, al pari della direttiva, mirerebbero a controllare le operazioni di

magazzinaggio, di trasformazione nonché di trasporto e, pur garantendo un'adeguata tutela della salute, sarebbero altresì in grado di garantire la tutela dell'ambiente.

26. A giudizio della Repubblica italiana, i controlli effettuati all'interno della filiera alimentare, diretti principalmente a garantire la tracciabilità dei prodotti e delle materie prime per la produzione di mangimi a partire dallo stabilimento di produzione, sono tali da indurre a considerare tale filiera equivalente ad un unico processo di produzione. Tale Stato membro ricorda inoltre che, in Italia, tutte le attività riguardanti il settore alimentare e mangimistico sono soggette ad autorizzazione, che viene rilasciata sulla base di idonea documentazione attestante che sia i soggetti che la richiedono sia le strutture e i mezzi di trasporto soddisfano i requisiti prescritti.

27. Tale Stato membro ritiene che la Commissione voglia far prevalere la normativa sui rifiuti, che sarebbe generale ma residuale, sulle regole sostanziali e specifiche che disciplinano l'industria alimentare.

28. Inoltre, l'approccio della Commissione impedirebbe l'utilizzo dei sottoprodotti alimentari per produrre mangimi, poiché la legislazione italiana in materia di derrate alimentari non consentirebbe che tali sottoprodotti, che devono essere inquadrati come rifiuti e di conseguenza trasportati con un mezzo autorizzato per i rifiuti, possano essere consegnati ad un'industria mangimistica. L'interpretazione della Commissione aumenterebbe pertanto la produzione e lo smaltimento di scarti alimentari, impedendone il riutilizzo come alimenti.

Sui residui e le eccedenze provenienti da preparazioni nelle cucine destinati a strutture di ricovero per animali di affezione

29. La Commissione sostiene che l'art. 23 della legge n. 179/2002 ha l'effetto di escludere dall'ambito di applicazione del decreto legislativo n. 22/97 «i residui e le eccedenze derivanti dalle preparazioni nelle cucine di qualsiasi tipo di cibi solidi, cotti e crudi, non entrati nel circuito distributivo di somministrazione, destinati alle strutture di ricovero di animali di affezione». Secondo la Commissione, non si può sostenere che tali rifiuti non siano l'oggetto di un'intenzione del detentore di disfarsene, come sarebbe comprovato dall'elencazione degli stessi all'art. 8 del citato decreto legislativo.

30. La Repubblica italiana sostiene che, altresì nel contesto della disciplina su cui verte il secondo elemento del ricorso della Commissione, il detentore deve dimostrare la sua volontà di non disfarsi dei residui o delle eccedenze alimentari volendoli effettivamente destinare alle strutture di ricovero degli animali di affezione autorizzate dalla normativa nazionale. Peraltro, l'esclusione di cui alla disciplina sui rifiuti riguarderebbe sempre, in effetti, eccedenze alimentari e non «residui» di produzione, e sarebbe in corso di adozione una normativa che precisa tale aspetto.

### **Giudizio della Corte**

31. È pacifico che la disciplina italiana su cui verte il ricorso in esame esclude, da una parte, gli scarti

alimentari dell'industria agroalimentare e, dall'altra, i residui o le eccedenze derivanti dalla preparazione dei cibi nelle cucine, non entrati nel circuito distributivo (in prosieguo congiuntamente considerati: i «materiali in questione»), dall'ambito di applicazione della normativa nazionale che attua la direttiva, quando i materiali in questione sono destinati alla produzione di mangimi o, direttamente, utilizzati come alimenti nelle strutture di ricovero per animali di affezione.

32. Con i due elementi del suo ricorso, che occorre esaminare congiuntamente, la Commissione sostiene, essenzialmente, che la citata normativa travisa quindi la nozione di rifiuti definita all'art. 1, lett. a), della direttiva, introducendo una deroga troppo generale alla legislazione nazionale relativa ai rifiuti, che comporta l'esclusione automatica, e indebita, dei materiali in questione dalla sfera di applicazione delle disposizioni relative alla gestione dei rifiuti derivanti dalla direttiva.

33. La Repubblica italiana replica essenzialmente che, quando ricorrono le condizioni di applicazione della normativa su cui verte il ricorso, i materiali in questione non rientrano nella nozione di rifiuti ai sensi della direttiva, come interpretata dalla Corte.

34. A questo proposito, l'art. 1, lett. a), primo comma, della direttiva definisce rifiuto «qualsiasi sostanza od oggetto che rientri nelle categorie riportate nell'allegato I [a tale direttiva] e di cui il detentore si disfi o abbia deciso (...) di disfarsi». L'allegato I precisa e chiarisce tale definizione proponendo un catalogo di sostanze e di oggetti qualificabili come rifiuti. Tale catalogo, tuttavia, ha soltanto un valore indicativo, posto che la qualifica di rifiuto discende anzitutto dal comportamento del detentore e dal significato del termine «disfarsi» (v., in tal senso, sentenze 18 dicembre 1997, causa C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie*, Racc. pag. I-7411, punto 26; 7 settembre 2004, causa C-1/03, *Van de Walle e a.*, Racc. pag. I-7613, punto 42, nonché 10 maggio 2007, causa C-252/05, *Thames Water Utilities*, Racc. pag. I-3883, punto 24).

35. Il termine «disfarsi» deve essere interpretato non solo alla luce della finalità essenziale della direttiva che, stando al suo terzo 'considerando', è la «protezione della salute umana e dell'ambiente contro gli effetti nocivi della raccolta, del trasporto, del trattamento, dell'ammasso e del deposito dei rifiuti», bensì anche dell'art. 174, n. 2, CE. Quest'ultimo dispone che «la politica della Comunità in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni della Comunità. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva (...)». Ne consegue che il termine «disfarsi», e pertanto la nozione di «rifiuto» ai sensi dell'art. 1, lett. a), della direttiva, non possono essere interpretati in senso restrittivo (v., in tal senso, in particolare, sentenze 15 giugno 2000, cause riunite C-418/97 e C-419/97, *ARCO Chemie Nederland e a.*, Racc. pag. I-4475, punti 36-40, nonché *Thames Water Utilities*, cit., punto 27).

36. Alcune circostanze possono costituire indizi del fatto che il detentore della sostanza od oggetto se ne disfi ovvero abbia deciso o abbia l'obbligo di

«disfarsene» ai sensi dell'art. 1, lett. a), della direttiva (sentenza ARCO Chemie Nederland e a., cit., punto 83). Ciò si verifica in particolare se una sostanza è un residuo di produzione o di consumo, cioè un prodotto che non è stato ricercato in quanto tale (v., in tal senso, sentenza ARCO Chemie Nederland e a., cit., punto 84, nonché 11 novembre 2004, causa C-457/02, Niselli, Racc. pag. I-10853, punto 43).

37. Del resto, il metodo di trasformazione o le modalità di utilizzo di una sostanza non sono determinanti per stabilire se si tratti o no di un rifiuto (v. sentenze ARCO Chemie Nederland e a., cit., punto 64, e 1 marzo 2007, causa C-176/05, KVZ retec, Racc. pag. I-1721, punto 52).

38. La Corte ha infatti precisato, da un lato, che l'esecuzione di una delle operazioni di smaltimento o di recupero di cui agli allegati II A o II B alla direttiva non consente di per sé di qualificare come rifiuto una sostanza o un oggetto trattato in tale operazione (v. in tal senso, in particolare, sentenza Niselli, cit., punti 36 e 37) e, dall'altro, che la nozione di rifiuti non deve intendersi nel senso che essa esclude le sostanze e gli oggetti suscettibili di riutilizzazione economica (v., in tal senso, in particolare, sentenza 25 giugno 1997, cause riunite C-304/94, C-330/94, C-342/94 e C-224/95, Tombesi e a., Racc. pag. I-3561, punti 47 e 48). Il sistema di sorveglianza e di gestione istituito dalla direttiva intende infatti riferirsi a tutti gli oggetti e le sostanze di cui il proprietario si disfa, anche se essi hanno un valore commerciale e sono raccolti a titolo commerciale a fini di riciclo, di recupero o di riutilizzo (v., in particolare, sentenza 18 aprile 2002, causa C-9/00, Palin Granit e Vehmassalon kansanterveysystyön kuntayhtymän hallitus, Racc. pag. I-3533; in prosieguo: la sentenza «Palin Granit», punto 29).

39. Tuttavia, emerge altresì dalla giurisprudenza della Corte che, in determinate situazioni, un bene, un materiale o una materia prima che deriva da un processo di estrazione o di fabbricazione che non è principalmente destinato a produrlo può costituire non tanto un residuo, quanto un sottoprodotto, del quale il detentore non cerca di «disfarsi» ai sensi dell'art. 1, lett. a), della direttiva, ma che intende sfruttare o commercializzare – altresì eventualmente per il fabbisogno di operatori economici diversi da quello che l'ha prodotto – a condizioni ad esso favorevoli, in un processo successivo, a condizione che tale riutilizzo sia certo, non richieda una trasformazione preliminare e intervenga nel corso del processo di produzione o di utilizzazione (v., in tal senso, sentenze Palin Granit, cit., punti 34-36; 11 settembre 2003, causa C-114/01, AvestaPolarit Chrome, Racc. pag. I-8725, punti 33-38; Niselli, cit., punto 47, nonché 8 settembre 2005, causa C-416/02, Commissione/Spagna, Racc. pag. I-7487, punti 87 e 90, e causa C-121/03, Commissione/Spagna, Racc. pag. I-7569, punti 58 e 61).

40. Pertanto, oltre al criterio relativo alla natura o meno di residuo di produzione di una sostanza, il grado di probabilità di riutilizzo di tale sostanza, senza operazioni di trasformazione preliminare, costituisce un secondo criterio utile ai fini di valutare se essa sia o

meno un rifiuto ai sensi della direttiva. Se, oltre alla mera possibilità di riutilizzare la sostanza di cui trattasi, il detentore consegue un vantaggio economico nel farlo, la probabilità di tale riutilizzo è alta. In un'ipotesi del genere la sostanza in questione non può più essere considerata un onere di cui il detentore cerchi di «disfarsi», bensì un autentico prodotto (v. citate sentenze Palin Granit, punto 37, e Niselli, punto 46).

41. Tuttavia, se per tale riutilizzo occorrono operazioni di deposito che possono avere una certa durata, e quindi rappresentare un onere per il detentore ed essere potenzialmente fonte di quel danno per l'ambiente che la direttiva mira specificamente a limitare, esso non può essere considerato certo ed è prevedibile solo a più o meno lungo termine, cosicché la sostanza di cui trattasi deve essere considerata, in via di principio, come rifiuto (v., in tal senso, citate sentenze Palin Granit, punto 38, e AvestaPolarit Chrome, punto 39).

42. L'effettiva esistenza di un «rifiuto» ai sensi della direttiva va pertanto accertata alla luce del complesso delle circostanze, tenendo conto della finalità della direttiva e in modo da non pregiudicarne l'efficacia (v. citate sentenze ARCO Chemie Nederland e a., punto 88, e KVZ retec, punto 63, nonché ordinanza 15 gennaio 2004, causa C-235/02, Saetti e Frediani, Racc. pag. I-1005, punto 40).

43. Atteso che la direttiva non suggerisce alcun criterio determinante per individuare la volontà del detentore di disfarsi di una determinata sostanza o di un determinato materiale, in mancanza di disposizioni comunitarie gli Stati membri sono liberi di scegliere le modalità di prova dei diversi elementi definiti nelle direttive da essi recepite, purché ciò non pregiudichi l'efficacia del diritto comunitario (v. citate sentenze ARCO Chemie Nederland e a., punto 41, nonché Niselli, punto 34). Infatti, gli Stati membri possono, ad esempio, definire varie categorie di rifiuti, in particolare per facilitare l'organizzazione e il controllo della loro gestione, purché gli obblighi risultanti dalla direttiva o da altre disposizioni di diritto comunitario relative ai rifiuti in parola siano rispettati e l'eventuale esclusione di determinate categorie dall'ambito di applicazione delle misure adottate per recepire gli obblighi derivanti dalla direttiva si verifichi in conformità all'art. 2, n. 1, di quest'ultima (v., in tal senso, sentenza 16 dicembre 2004, causa C-62/03, Commissione/Regno Unito, non pubblicata nella Raccolta, punto 12).

44. Nella presente fattispecie, la Repubblica italiana ritiene sostanzialmente che, dal momento che le eccezioni previste dalla normativa su cui verte il ricorso sono condizionate, a suo giudizio, non solo dalla volontà manifesta del detentore dei materiali in questione di utilizzarli nel ciclo di produzione di mangimi, ma anche dal riutilizzo certo dei materiali stessi, si applica la giurisprudenza citata ai punti 39 e 40 della presente sentenza, cosicché tali materiali potrebbero essere considerati non già come residui di produzione, ma come sottoprodotti di cui il detentore, data la sua manifesta volontà che siano riutilizzati, non cerca di «disfarsi» ai sensi dell'art. 1, lett. a), della direttiva. Del resto, in ipotesi di tale natura, si

applicherebbero anche altre normative, segnatamente quelle relativa alla sicurezza alimentare. Orbene, anche tali normative, secondo il governo italiano, mirano a controllare il magazzinaggio, la trasformazione e il trasporto dei materiali in questione e sono atte, garantendo la tutela della salute, a proteggere l'ambiente in modo analogo alla direttiva.

45. Va ricordato anzitutto a tale proposito che il catalogo delle categorie di rifiuti di cui all'allegato I alla direttiva e le operazioni di smaltimento e di ricupero enumerate agli allegati II A e II B alla stessa direttiva indicano che la nozione di rifiuto non esclude in via di principio alcun tipo di residui o di altri materiali derivanti da processi produttivi (v. sentenza *Inter-Environnement Wallonie*, cit., punto 28).

46. Inoltre, tenuto conto dell'obbligo, ricordato al punto 35 della presente sentenza, di interpretare in modo ampio la nozione di rifiuto e i principi posti dalla giurisprudenza esposta supra, ai punti 36-41, il ricorso a un argomento come quello formulato dal governo italiano, relativo ai sottoprodotti di cui il detentore non intende disfarsi, deve essere limitato alle situazioni in cui il riutilizzo di un bene, di un materiale o di una materia prima, altresì per il fabbisogno di operatori economici diversi da quello che l'ha prodotto, non è solo eventuale bensì certo, non richiede una trasformazione preliminare e interviene nel corso del processo di produzione o di utilizzazione.

47. Orbene, dalle spiegazioni della Repubblica italiana, esposte al punto 21 della presente sentenza, emerge che la normativa su cui verte il ricorso prevede la possibilità di escludere i materiali in questione dalla sfera di applicazione della legislazione nazionale relativa ai rifiuti anche quando i citati materiali sono sottoposti alle trasformazioni previste dalla normativa comunitaria o nazionale vigente.

48. Peraltro, anche supponendo che sia possibile garantire che i materiali in questione siano effettivamente riutilizzati per la produzione di mangimi – e tuttavia la sola volontà di destinare tali materiali alla menzionata produzione, anche qualora sia previamente attestata in forma scritta, non è equiparabile al loro effettivo utilizzo a tale scopo –, risulta soprattutto dai punti 36 e 37 della presente sentenza che le modalità di utilizzo di una sostanza non sono determinanti per qualificare o meno quest'ultima come rifiuto. Pertanto, non si può inferire dalla sola circostanza che i materiali in questione saranno riutilizzati che essi non costituiscono «rifiuti» ai sensi della direttiva.

49. Infatti, la destinazione futura di un oggetto o di una sostanza non è di per sé decisiva per quanto riguarda la sua eventuale natura di rifiuto definita, conformemente all'art. 1, lett. a), della direttiva, con riferimento al fatto che il detentore dell'oggetto o della sostanza se ne disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsene (v., in tal senso, sentenze citate *ARCO Chemie Nederland e a.*, punto 64, nonché *KVZ retec*, punto 52).

50. Appare quindi evidente che la normativa su cui verte il ricorso introduce, in realtà, una presunzione secondo la quale, nelle situazioni da essa previste, i materiali in

questione costituiscono sottoprodotti che presentano per il loro detentore, dato il suo intendimento che siano riutilizzati, un vantaggio o un valore economico anziché un onere di cui egli cercherebbe di disfarsi.

51. Orbene, anche se tale ipotesi in determinati casi può corrispondere alla realtà, non può esistere alcuna presunzione generale in base alla quale un detentore dei materiali in questione tragga dal loro riutilizzo un vantaggio maggiore rispetto a quello derivante dal mero fatto di potersene disfare.

52. Di conseguenza, è giocoforza constatare che la citata normativa finisce per sottrarre alla qualifica di rifiuto, ai sensi dell'ordinamento italiano, taluni residui che corrispondono tuttavia alla definizione sancita dall'art. 1, lett. a), della direttiva.

53. Tale disposizione fornisce non solo la definizione della nozione di «rifiuto» ai sensi della direttiva, ma determina altresì, congiuntamente al suo art. 2, n. 1, la sfera di applicazione di quest'ultima. Infatti, il citato art. 2, n. 1, indica quali tipi di rifiuti sono o possono essere esclusi dall'ambito di applicazione della direttiva, e a quali condizioni, mentre, in linea di principio, vi rientrano tutti i rifiuti corrispondenti alla definizione in parola. Orbene, ogni norma nazionale che limita in modo generale la portata degli obblighi derivanti dalla direttiva oltre quanto consentito dal suo art. 2, n. 1, travisa necessariamente l'ambito di applicazione della direttiva (v., in tal senso, sentenza *Commissione/Regno Unito*, cit., punto 11), pregiudicando in questo modo l'efficacia dell'art. 174 CE (v., in tal senso, sentenza *ARCO Chemie Nederland e a.*, cit., punto 42.).

54. Quanto alle legislazioni comunitarie e nazionali menzionate supra, ai punti 23-25, invocate dalla Repubblica italiana per sostenere, essenzialmente, che il contesto legislativo comunitario e nazionale complessivo relativo alle condizioni di sicurezza in materia di derrate alimentari e di mangimi rende impossibile qualificare i materiali in questione come rifiuti, basta osservare che tali materiali non si identificano, in linea di principio, con le sostanze e gli oggetti elencati all'art. 2, n. 1, della direttiva, sicché la deroga all'applicazione di quest'ultima prevista dalla citata disposizione non può riguardare i materiali in parola. Occorre ricordare inoltre che nessun elemento nella direttiva indica che essa non sia applicabile alle operazioni di smaltimento o di ricupero che fanno parte di un processo industriale, qualora esse non sembrino costituire un pericolo per la salute dell'uomo o per l'ambiente (sentenza *Inter-Environnement Wallonie*, cit., punto 30).

55. Inoltre, contrariamente a quanto sostiene la Repubblica italiana, la direttiva non può essere considerata come di applicazione residuale rispetto alla legislazione comunitaria e nazionale in materia di sicurezza alimentare. Sebbene, infatti, gli scopi perseguiti da alcune disposizioni della citata legislazione possano parzialmente sovrapporsi a quelli della direttiva, essi rimangono tuttavia notevolmente diversi. Al di là delle ipotesi espressamente previste all'art. 2, n. 1, della direttiva, nulla poi in quest'ultima è

tale da indicare che essa non si applicherebbe cumulativamente ad altre legislazioni.

56. In ultimo, quanto all'argomento della Repubblica italiana secondo il quale l'applicazione della direttiva impedirebbe di riutilizzare residui alimentari per la produzione di mangimi, in quanto tali residui dovrebbero essere trasportati su mezzi autorizzati al trasporto di rifiuti che non rispondono ai necessari requisiti di igiene, la Commissione ha sottolineato a buon diritto che l'origine di tale situazione è da ricercare nella normativa italiana e non nella direttiva.

57. Pertanto, il ricorso della Commissione dev'essere accolto.

58. Si deve pertanto dichiarare che la Repubblica italiana,

– avendo adottato indirizzi operativi validi su tutto il territorio nazionale, esplicitati in particolare con la circolare del giugno 1999 e con il comunicato del 2002, tali da escludere dall'ambito di applicazione della disciplina sui rifiuti gli scarti alimentari originati dall'industria agroalimentare destinati alla produzione di mangimi; e

– avendo, per mezzo dell'art. 23 della legge n. 179/2002, escluso dall'ambito di applicazione della normativa sui rifiuti i residui derivanti dalle preparazioni nelle cucine di qualsiasi tipo di cibi solidi, cotti e crudi, non entrati nel circuito distributivo di somministrazione, destinati alle strutture di ricovero di animali di affezione,

è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza dell'art. 1, lett. a), della direttiva.

Sulle spese

59. A norma dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ne ha fatto domanda, la Repubblica italiana, rimasta soccombente, deve essere condannata alle spese.

### **Per questi motivi, la Corte (Terza Sezione) dichiara e statuisce:**

1) La Repubblica italiana,

– avendo adottato indirizzi operativi validi su tutto il territorio nazionale, esplicitati in particolare per mezzo della circolare del Ministro dell'Ambiente 28 giugno 1999, recante chiarimenti interpretativi in materia di definizione di rifiuto, e con comunicato del Ministero della Salute 22 luglio 2002, contenente linee guida relative alla disciplina igienico-sanitaria in materia di utilizzazione dei materiali e sottoprodotti derivanti dal ciclo produttivo e commerciale delle industrie agroalimentari nell'alimentazione animale, tali da escludere dall'ambito di applicazione della disciplina sui rifiuti gli scarti alimentari originati dall'industria agroalimentare destinati alla produzione di mangimi; e

– avendo, per mezzo dell'art. 23 della legge 31 luglio 2002, n. 179, recante disposizioni in materia ambientale, escluso dall'ambito di applicazione della normativa sui rifiuti i residui derivanti dalle preparazioni nelle cucine di qualsiasi tipo di cibi solidi, cotti e crudi, non entrati nel circuito distributivo di somministrazione, destinati alle strutture di ricovero per animali di affezione,

è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza dell'art. 1, lett. a), della direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, 75/442/CEE, sui rifiuti, come modificata dalla direttiva del Consiglio 18 marzo 1991, 91/156/CEE.

2) La Repubblica italiana è condannata alle spese.

### **Redazione e Amministrazione: EDIZIONI SCIENZA E DIRITTO S.a.s.**

**20129 MILANO - Via Ramazzini,4 - Tel. 02/29.51.11.32 - Fax 29.40.80.03 -info@scienzaediritto.com -  
www.scienzaediritto.com**

Abbonamento annuale 10 numeri euro 52 - Estero il doppio - Un numero separato euro 8

Registrazione del Trib. di Milano n. 128 del 13.3.1993 - Stampato in proprio -

**Garanzia di riservatezza per gli abbonati. L'Editore garantisce la massima riservatezza dei dati forniti dagli abbonati e la possibilità di rettificarli o di cancellarli a semplice richiesta. Le informazioni custodite saranno utilizzate al solo scopo di sottoporre agli abbonati proposte commerciali (L. 675/96 Tutela dati personali)**