



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
presentate il 25 maggio 2023¹

Causa C-86/22

Papier Mettler Italia Srl
contro

Ministero della Transizione Ecologica (già Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare),

Ministero dello Sviluppo Economico,

con l'intervento di:

**Associazione Italiana delle Bioplastiche e dei Materiali Biodegradabili e Compostabili –
Assobioplastiche**

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Italia)]

«Procedimento pregiudiziale – Direttiva 98/34/CE – Obbligo degli Stati membri di notificare alla Commissione i progetti di regole tecniche – Effetto dell'omessa notifica di una regola tecnica – Direttiva 94/62/CE – Armonizzazione delle normative – Ambiente – Imballaggi e rifiuti di imballaggio – Borse di plastica in materiale leggero – Regolamentazione nazionale recante norme tecniche più restrittive rispetto a quelle previste dalla regolamentazione dell'Unione – Articolo 114 TFUE, paragrafi 5 e 6 – Effetto diretto della direttiva 94/62 – Responsabilità per danni causati ai singoli da uno Stato membro»

1. Il successo commerciale delle borse di plastica in materiale leggero è dovuto al loro scarso peso e alla loro resistenza al deterioramento. La loro proliferazione, nella misura in cui sono utilizzate una sola volta o poche volte e si gettano via con facilità, provoca un grave problema di inquinamento². Molte di queste borse sfuggono alle filiere di gestione dei rifiuti e finiscono per accumularsi nell'ambiente naturale, in particolare sotto forma di rifiuti marini³.

¹ Lingua originale: lo spagnolo.

² V. la risoluzione UNEP/EA.5/Res.14 dell'Assemblea delle Nazioni Unite sull'ambiente, del 2 marzo 2022, End Plastic Pollution: towards an international legally binding instrument [Porre fine all'inquinamento da plastica: verso uno strumento internazionale giuridicamente vincolante].

³ Su questo fenomeno nell'Unione, v. il documento COM(2018) 28 final, del 16 gennaio 2018, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: Strategia europea per la plastica nell'economia circolare.

2. Nell'ambito del presente rinvio pregiudiziale, la Corte è chiamata ad esaminare la compatibilità con il diritto dell'Unione di una normativa italiana che ha vietato l'uso sul suo territorio di borse di plastica con determinate caratteristiche, nonostante il fatto che la direttiva 94/62/CE⁴ ne autorizzasse la commercializzazione in tutti gli Stati membri.

I. Contesto normativo

A. Diritto dell'Unione

1. Direttiva 94/62

3. Ai sensi dell'articolo 1 («Fine»):

«1. Fine della presente direttiva è armonizzare le misure nazionali in materia di gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio, sia per prevenirne e ridurne l'impatto sull'ambiente degli Stati membri e dei paesi terzi ed assicurare così un elevato livello di tutela dell'ambiente, sia per garantire il funzionamento del mercato interno e prevenire l'insorgere di ostacoli agli scambi nonché distorsioni e restrizioni alla concorrenza nella Comunità.

(...)».

4. L'articolo 2 («Ambito di applicazione») dispone quanto segue:

«1. La presente direttiva si applica a tutti gli imballaggi immessi sul mercato nella Comunità e a tutti i rifiuti di imballaggio, utilizzati o prodotti da industrie, esercizi commerciali, uffici, negozi, servizi, nuclei domestici e a qualsiasi altro livello, qualunque siano i materiali che li compongono.

(...)».

5. L'articolo 3 («Definizioni»)⁵ intende per:

«(...)

1 ter) “borse di plastica”: borse da asporto con o senza manici, in plastica, fornite ai consumatori nei punti vendita di merci o prodotti;

1 quater) “borse di plastica in materiale leggero”: borse di plastica con uno spessore inferiore a 50 micron;

(...)».

⁴ Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 1994, sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio (GU 1994, L 365, pag. 10).

⁵ Nella versione aggiornata dalla direttiva (UE) 2015/720 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2015, che modifica la direttiva 94/62/CE per quanto riguarda la riduzione dell'utilizzo di borse di plastica in materiale leggero (GU 2015, L 115, pag. 11).

6. Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1 bis, («Prevenzione»)⁶:

«1 bis. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per conseguire sul loro territorio una riduzione sostenuta dell'utilizzo di borse di plastica in materiale leggero.

Tali misure possono comprendere il ricorso a obiettivi di riduzione a livello nazionale, il mantenimento o l'introduzione di strumenti economici nonché restrizioni alla commercializzazione in deroga all'articolo 18, purché dette restrizioni siano proporzionate e non discriminatorie.

(...)».

7. L'articolo 9 («Requisiti essenziali») così recita:

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

(...)».

8. L'articolo 16 («Notificazione») così stabilisce:

«1. Fatta salva la direttiva 83/189/CEE [del Consiglio, del 28 marzo 1983, che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche (GU 1983, L 109, pag. 8)], prima dell'adozione gli Stati membri notificano alla Commissione i progetti delle misure che prevedono di adottare nell'ambito della presente direttiva, esclusi i provvedimenti di carattere fiscale, ma comprese le specifiche tecniche connesse con misure di carattere fiscale che incoraggiano la conformità alle medesime, affinché la Commissione possa esaminarli alla luce delle disposizioni vigenti applicando in ciascun caso la procedura di cui alla suddetta direttiva.

2. Se il provvedimento previsto concerne anche questioni tecniche ai sensi della direttiva [83/189], lo Stato membro interessato può indicare che la notificazione eseguita in forza della presente direttiva vale anche ai fini della direttiva [83/189]».

9. L'articolo 18 («Libertà di immissione sul mercato») così recita:

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

10. L'allegato II disciplina i «requisiti essenziali concernenti la composizione e la riutilizzabilità e la recuperabilità (in particolare la riciclabilità) degli imballaggi».

⁶ Ibidem.

2. *Direttiva 98/34/CE*⁷

11. L'articolo 1 così dispone:

«Ai sensi della presente direttiva si intende per:

(...)

12) “progetto di regola tecnica”: il testo di una specificazione tecnica o di un altro requisito o di una regola relativa ai servizi, 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 emendamenti sostanziali.

(...)».

12. Ai sensi dell'articolo 8:

«1. Fatto salvo l'articolo 10, gli Stati membri comunicano immediatamente alla Commissione ogni progetto di regola tecnica, salvo che si tratti del semplice recepimento integrale di una norma internazionale o europea, nel qual caso è sufficiente una semplice informazione sulla norma stessa. Essi le comunicano brevemente anche i motivi che rendono necessario adottare tale regola tecnica a meno che non risultino già dal progetto.

(...)

5. Se un progetto di regola tecnica fa parte di una misura la cui comunicazione in fase di progetto è prevista da un altro atto comunitario, gli Stati membri possono effettuare la comunicazione di cui al paragrafo 1 in forza di quest'altro atto, a condizione di indicare formalmente che essa vale anche ai fini della presente direttiva.

La mancanza di reazione della Commissione nel quadro della presente direttiva in merito ad un progetto di regola tecnica non pregiudica la decisione che potrebbe essere presa nel quadro di altri atti comunitari».

B. Diritto nazionale. Decreto del 18 marzo 2013⁸

13. L'articolo 1 definisce i sacchi per l'asporto delle merci come «sacchi messi a disposizione nel punto vendita, a pagamento o gratuitamente, per l'asporto di merci alimentari e non alimentari da parte del consumatore».

⁷ Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 giugno 1998, che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione (GU 1998, L 204, pag. 37), come modificata dalla direttiva 98/48/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 luglio 1998 (GU 1998, L 217, pag. 18). Tale direttiva è stata sostituita dal 6 ottobre 2015 dalla direttiva (UE) 2015/1535 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 settembre 2015, che prevede una procedura d'informazione nel settore delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione (GU 2015, L 241, pag. 1).

⁸ Decreto ministeriale – Individuazione delle caratteristiche tecniche dei sacchi per l'asporto delle merci, del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e del Ministero dello Sviluppo Economico, del 18 marzo 2013 (GURI n. 73, del 27 marzo 2013; in prosieguo: il «decreto del 2013»).

14. L'articolo 2 dispone quanto segue:

«1. È consentita la commercializzazione dei sacchi per l'asporto delle merci rientranti in una delle seguenti categorie:

- a) sacchi monouso biodegradabili e compostabili, conformi alla norma armonizzata UNI EN 13432:2002⁹;
- b) sacchi riutilizzabili composti da polimeri diversi da quelli di cui alla lettera a) che abbiano maniglia esterna alla dimensione utile del sacco:
 - b.1) con spessore superiore a 200 micron e contenenti una percentuale di plastica riciclata di almeno 30% se destinati all'uso alimentare;
 - b.2) con spessore superiore a 100 micron e contenenti una percentuale di plastica riciclata di almeno il 10% se non destinati all'uso alimentare;
- c) sacchi riutilizzabili composti da polimeri diversi da quelli di cui alla lettera a) che abbiano maniglia interna alla dimensione utile del sacco:
 - c.1) con spessore superiore ai 100 micron e contenenti una percentuale di plastica riciclata di almeno 30% se destinati all'uso alimentare;
 - c.2) con spessore superiore ai 60 micron e contenenti una percentuale di plastica riciclata di almeno il 10% se non destinati all'uso alimentare.

2. È altresì consentita la commercializzazione dei sacchi riutilizzabili per l'asporto delle merci realizzati in carta, in tessuti di fibre naturali, in fibre di poliammide e in materiali diversi dai polimeri.

(...)».

15. Ai sensi dell'articolo 6:

«Il presente decreto è sottoposto a procedura di comunicazione ai sensi della Direttiva [98/34] del Parlamento europeo e del Consiglio ed entra in vigore dalla data di conclusione, con esito favorevole, della procedura stessa.

(...)».

II. Fatti, procedimento e questioni pregiudiziali

16. La Papier Mettler Italia Srl (in prosieguo: la «Papier Mettler») è una società operante nell'ambito della distribuzione di confezioni ed imballaggi. La sua attività si incentra, in particolare, nella produzione di imballaggi in polietilene, tra cui anche i sacchetti di plastica.

⁹ UNI EN 13432:2002, del 1° marzo 2002, Imballaggi – Requisiti per imballaggi recuperabili mediante compostaggio e biodegradazione – Schema di prova e criteri di valutazione per l'accettazione finale degli imballaggi. Disponibile a pagamento sul sito internet dell'UNI – Ente Italiano di Normazione.

17. Ritenendosi lesa dal decreto del 2013, la Papier Mettler ne ha chiesto al giudice del rinvio l'annullamento, oltre al risarcimento dei danni subiti e subendi a causa di tale decreto¹⁰.

18. La Papier Mettler ha addotto a sostegno della sua domanda quanto segue:

- il decreto del 2013 vieta la commercializzazione di sacchetti di plastica autorizzati dalla direttiva 94/62. Nello specifico, il suo articolo 2 richiede che i sacchetti di plastica soddisfino specifici requisiti tecnici, in violazione delle direttive 94/62 e 98/34;
- sotto il profilo procedurale, e poiché la direttiva 94/62 è una direttiva di armonizzazione, le regole tecniche stabilite dall'autorità nazionale devono essere notificate alla Commissione prima della loro adozione (articolo 114, paragrafi 5 e 6, TFUE);
- l'articolo 16 della direttiva 94/62 impone agli Stati membri di notificare preventivamente alla Commissione i progetti delle misure che essi prevedono di adottare, affinché quest'ultima possa esaminarli alla luce delle disposizioni vigenti;
- l'articolo 8 della direttiva 98/34 impone altresì di comunicare alla Commissione, prima della sua adozione, «ogni progetto di regola tecnica» nonché «i motivi che rendono necessario adottare tale regola tecnica»;
- di conseguenza, il decreto del 2013 avrebbe dovuto essere previamente notificato alla Commissione, cosa che la Repubblica italiana non ha fatto;
- sotto il profilo sostanziale, il decreto del 2013 è contrario alla direttiva 94/62 in quanto vieta la commercializzazione di sacchetti conformi ad uno dei requisiti di recuperabilità stabiliti dal punto 3 dell'allegato II della medesima direttiva¹¹.

19. L'amministrazione resistente ha contestato le conclusioni della Papier Mettler sulla base dei seguenti argomenti:

- il decreto del 2013 è stato ritualmente notificato alla Commissione il 12 marzo di quell'anno. La sua entrata in vigore era subordinata alla conclusione, con esito favorevole, della procedura prevista dalla direttiva 98/34. Tale procedura si è conclusa il 13 settembre 2013;
- le regole tecniche di cui al decreto del 2013 sono necessarie per contrastare, in Italia, il problema della contaminazione della raccolta differenziata dei rifiuti organici e per incentivare l'utilizzo di buste di plastica biodegradabili e compostabili¹²;
- identificando talune tipologie di sacchetti commercializzabili¹³, il decreto del 2013 ha introdotto un divieto selettivo riguardante solo i sacchi di plastica che, essendo inferiori a certi

¹⁰ In udienza essa ha precisato tali danni facendo riferimento al lucro cessante derivante dall'impossibilità di vendere in Italia sacchetti prodotti nel rispetto dei requisiti della direttiva 94/62, che essa commercializzava legalmente in altri Stati membri.

¹¹ Il decreto del 2013 vieterebbe l'immissione in commercio di sacchetti che non corrispondono alla norma UNI EN 13432:2002 o che non soddisfano ulteriori specifiche tecniche di spessore e di forma. Tali requisiti non sono previsti dalla direttiva 94/62 e, di conseguenza, la Repubblica italiana impedisce la commercializzazione di sacchetti che soddisfano i requisiti di cui al punto 3 dell'allegato II della direttiva 94/62.

¹² L'amministrazione indica che i consumatori italiani hanno l'abitudine di utilizzare sacchi monouso in plastica per la raccolta di rifiuti organici.

¹³ Vale a dire: a) sacchi monouso biodegradabili e compostabili, conformi alla norma armonizzata UNI EN 13432:2002; b) sacchi in plastica tradizionale con un certo spessore, e, dunque, riutilizzabili; c) sacchi riutilizzabili per l'asporto delle merci realizzati in carta, in tessuti di fibre naturali, in fibre di poliammide e in materiali diversi dai polimeri.

spessori, non garantiscono una significativa possibilità di essere riutilizzati ma sono destinati a divenire rapidamente rifiuti di plastica.

20. In tale contesto, il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Italia) formula le seguenti questioni pregiudiziali:

- «1) Se l'articolo 114, paragrafi 5 e 6, del TFUE, nonché l'articolo 16, paragrafo 1 della Direttiva [94/62], nonché l'articolo 8 della Direttiva [98/34], ostino all'applicazione di una disposizione nazionale come quella prevista dal decreto interministeriale impugnato, che vieti la commercializzazione di sacchi da asporto monouso fabbricati con materiali non biodegradabili, ma rispondenti agli altri requisiti stabiliti dalla Direttiva [94/62], quando tale disciplina nazionale contenente regole tecniche più restrittive rispetto alla normativa comunitaria non sia stata previamente notificata dallo Stato membro alla Commissione europea, ma solo comunicata successivamente all'adozione e prima della pubblicazione del provvedimento;
- 2) se gli articoli 1, 2, 9, paragrafo 1, e 18 della Direttiva [94/62], completati dalle norme de[i punti] 1, 2 e 3 dell'Allegato II alla Direttiva, vadano interpretati nel senso che ostino all'adozione di una norma nazionale che vieti la commercializzazione di sacchi da asporto monouso fabbricati con materiali non biodegradabili, ma rispondenti agli altri requisiti stabiliti dalla Direttiva [94/62] o se le ulteriori norme tecniche stabilite dalla normativa nazionale possano trovare giustificazione in base alla finalità di assicurare una più alta tutela dell'ambiente, tenuto conto, eventualmente, della particolarità delle problematiche della raccolta dei rifiuti nello Stato membro e della necessità dello Stato stesso di dare attuazione anche agli obblighi comunitari previsti in tale connesso ambito;
- 3) se gli articoli 1, 2, 9, paragrafo 1, e 18 della Direttiva [94/62], completati dalle norme degli articoli 1, 2 e 3 dell'Allegato II alla Direttiva, vadano interpretati nel senso di costituire una norma chiara e precisa, atta a vietare qualsiasi ostacolo alla commercializzazione dei sacchetti conformi ai requisiti stabiliti dalla direttiva e a comportare la necessaria disapplicazione della normativa nazionale eventualmente difforme ad opera di tutti gli organi dello Stato, ivi incluse le amministrazioni pubbliche;
- 4) se, infine, l'adozione di una normativa nazionale di divieto di commercializzazione di sacchetti da asporto monouso non biodegradabili, ma fabbricati nel rispetto dei requisiti stabiliti dalla Direttiva [94/62], ove non giustificata dalla finalità di assicurare una più alta tutela dell'ambiente, dalla particolarità delle problematiche della raccolta dei rifiuti nello Stato membro e dalla necessità dello Stato stesso di dare attuazione anche agli obblighi comunitari previsti in tale connesso ambito, possa costituire violazione grave e manifesta dell'articolo 18 della Direttiva [94/62]».

III. Procedimento dinanzi alla Corte di giustizia

21. La domanda di pronuncia pregiudiziale è pervenuta presso la cancelleria della Corte il 9 febbraio 2022.

22. Hanno presentato osservazioni scritte la Papier Mettler, l'Associazione Italiana delle Bioplastiche e dei materiali Biodegradabili e Compostabili (in prosieguo: l'«Assobioplastiche»), il governo italiano e la Commissione europea. Tutti hanno partecipato all'udienza tenutasi il 22 marzo 2023.

IV. Valutazione

A. Osservazioni preliminari

23. In primo luogo, occorre precisare a quale tipo di sacchetti di plastica fa riferimento il giudice del rinvio. Benché l'ordinanza di rinvio utilizzi una terminologia non sempre uniforme, essa sembra riguardare in ogni caso le borse di plastica in materiale leggero monouso¹⁴ usa e getta, fabbricate con materiali non biodegradabili e non compostabili, ma che soddisfano le altre condizioni poste dalla direttiva 94/62.

24. In secondo luogo, occorre precisare le norme del diritto dell'Unione pertinenti per rispondere alle questioni formulate:

- sebbene il giudice del rinvio faccia riferimento agli articoli 1 e 2 della direttiva 94/62, in realtà, l'interpretazione di tali disposizioni (sul fine e l'ambito di applicazione della direttiva in parola, rispettivamente) non è indispensabile, poiché non si sollevano dubbi circa la qualificazione come imballaggi delle borse di plastica¹⁵;
- possono invece risultare determinanti per la soluzione della controversia gli articoli 9, paragrafo 1, e 18 della direttiva 94/62.

B. Ricevibilità del rinvio pregiudiziale

25. L'Assobioplastiche e il governo italiano ritengono che il rinvio pregiudiziale sia irricevibile, giacché il decreto del 2013 non sarebbe mai entrato in vigore o sarebbe stato abrogato.

26. L'Assobioplastiche contesta altresì la ricevibilità del rinvio pregiudiziale, poiché il giudice del rinvio non avrebbe tenuto conto dell'articolo 4, paragrafo 1 bis, della direttiva 94/62.

27. Ritengo che nessuna di dette obiezioni giustifichi il rigetto preliminare del rinvio pregiudiziale. Sotto la sua responsabilità, il giudice del rinvio individua il quadro normativo nazionale che disciplina la controversia nella quale si inseriscono le domande di pronuncia pregiudiziale. Queste ultime, come è noto, godono di una presunzione di rilevanza¹⁶.

¹⁴ Forse dovrebbero essere descritti più precisamente come sacchetti usa e getta, non necessariamente monouso, perché il consumatore può usarli in più di un'occasione, se lo desidera e il sacchetto resiste.

¹⁵ Sentenze del 29 aprile 2004, Plato Plastik Robert Frank (C-341/01, EU:C:2004:254); e del 10 novembre 2016, Eco-Emballages e a. (C-313/15 e C-530/15, EU:C:2016:859).

¹⁶ Sentenze del 13 novembre 2018, Levola Hengelo (C-310/17, EU:C:2018:899, punto 28); e del 6 ottobre 2022, Contship Italia (C-433/21 e C-434/21, EU:C:2022:760, punto 24).

28. All'udienza, le parti hanno discusso a lungo sulla vigenza e l'applicazione del decreto del 2013, senza che dai loro interventi si sia potuta ricavare una soluzione chiara al riguardo. Hanno convenuto che la situazione normativa generatasi era confusa: una parte l'ha descritta come caotica, un'altra come inesplicabile e un'altra come di disordine normativo.

29. Secondo la Commissione, il decreto del 2013 è entrato in vigore ed è stato applicato in Italia dalla sua pubblicazione ufficiale fino alla sua abrogazione formale nel 2017¹⁷. In ogni caso, l'articolo 6 ha consentito di ritardarne l'applicazione fino al 13 settembre 2013, alla scadenza del periodo di statu quo di cui all'articolo 9 della direttiva 98/34. Una volta pubblicato ufficialmente il 27 marzo 2013, ha cessato di essere un progetto ed è diventato una norma in vigore, ragion per cui la Commissione non ha emesso alcun parere sulla sua compatibilità con il diritto dell'Unione.

30. Secondo il governo italiano e l'Assobioplastiche, il decreto del 2013 non è mai entrato in vigore, dal momento che non vi è stato un esito favorevole della procedura di notifica alla Commissione e ha operato la condizione sospensiva di cui all'articolo 6 dello stesso. È stato poi formalmente abrogato anni dopo, al fine di «eliminarlo» dall'ordinamento giuridico italiano, ma in realtà non si è trattato dell'abrogazione di un testo vigente.

31. La Papier Mettler ha spiegato che il regime sanzionatorio previsto dal decreto-legge n. 2/2012¹⁸ è diventato operativo con l'adozione del decreto del 2013 ed è stato applicato indipendentemente dal fatto che fosse entrato in vigore o meno. Se essa stessa non è stata soggetta a sanzioni, ciò si deve alla circostanza di aver cessato di vendere le borse in plastica vietate in Italia a seguito del decreto del 2013, con il conseguente lucro cessante che pretende.

32. In ogni caso, spetterà al giudice del rinvio, il solo competente ad interpretare il diritto interno, la soluzione di tale imbroglio sull'entrata in vigore e gli effetti del decreto del 2013. La Corte non può mediare in un dibattito che dovrà essere risolto dal giudice del rinvio.

33. Il rinvio pregiudiziale sarebbe inspiegabile qualora il giudice che lo ha sollevato ritenesse che il decreto del 2013 (sul quale verte l'azione promossa dinanzi ad esso dalla Papier Mettler) non sia mai entrato in vigore né abbia prodotto effetti giuridici. Sarebbe sufficiente considerare provata detta circostanza per risolvere, senz'altro aggiungere, la controversia originaria. Se il giudice del rinvio non reputa che tale ipotesi ricorra e ha proceduto al rinvio pregiudiziale, è perché, implicitamente, sembra aver adottato la tesi contraria.

34. In ogni caso, non ritengo che la controversia dinanzi al giudice del rinvio, e lo stesso rinvio pregiudiziale, possano essere qualificati come fittizi. Reputo quindi che il rinvio sia ricevibile, fatto salvo il punto che il giudice nazionale dica l'ultima parola sull'entrata in vigore e l'interpretazione del decreto del 2013.

35. Per quanto riguarda la seconda obiezione alla ricevibilità, mi limiterò a dire che l'articolo 4, paragrafo 1 bis, della direttiva 94/62 non si applica *ratione temporis* ai fatti della controversia. Questi hanno avuto luogo nel 2013 e tale articolo è stato introdotto nella direttiva 94/62 nel 2015 (dalla direttiva 2015/720).

¹⁷ Secondo l'Assobioplastiche (punto 4 delle sue osservazioni scritte), il decreto del 2013 non è più in vigore dal 13 agosto 2017, data in cui è stato sostituito dalla normativa italiana che recepisce la direttiva 2015/720, vale a dire il Decreto-legge n. 91, disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno del 20 giugno 2017 (GURI n. 141 del 20 giugno 2017, pag. 1), convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2017, n. 123 (GURI n. 188, del 12 agosto 2017, pag. 1).

¹⁸ Decreto-Legge n. 2, misure straordinarie e urgenti in materia ambientale, del 25 gennaio 2012 (GURI n. 20 del 25 gennaio 2012, pag. 1), convertito, in legge, con modificazioni, dalla Legge n. 28 del 24 marzo 2012 (GURI n. 71 del 24 marzo 2012, pag. 1).

C. Sulla prima questione pregiudiziale

36. Il giudice del rinvio chiede se una disposizione nazionale dal contenuto già esposto¹⁹, notificata dallo Stato membro alla Commissione dopo la sua adozione, ma alcuni giorni prima della sua pubblicazione ufficiale²⁰, sia compatibile con l'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 94/62 e con l'articolo 8 della direttiva 98/34.

1. Applicazione della direttiva 98/34

37. Né il giudice del rinvio né le parti della controversia hanno dubbi quanto alla qualità di regola tecnica (ai sensi della direttiva 98/34) della normativa contenuta nel decreto del 2013. I problemi che tale qualificazione presenta, spesso sollevati dinanzi alla Corte²¹, non si pongono nella presente causa, la cui premessa non contestata è che detta normativa costituisce una regola tecnica.

38. Lo Stato italiano, come analizzerò di seguito, aveva l'obbligo di notificare alla Commissione tale regola tecnica (il decreto del 2013) quando essa si trovava *nello stato di progetto*, vale a dire prima della sua adozione²².

39. L'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 98/34 impone agli Stati membri di comunicare immediatamente alla Commissione ogni *progetto di regola tecnica*. La comunicazione deve indicare «i motivi che rendono necessario adottare tale regola tecnica a meno che non risultino già dal progetto». Se si tratta della semplice trasposizione integrale di una norma internazionale e europea, è sufficiente una semplice informazione sulla norma stessa.

40. L'inadempimento di tale obbligo comporta che la regola tecnica di cui trattasi non possa essere opposta ai singoli, sia nell'ambito di un procedimento penale, sia nell'ambito di una controversia tra privati in procedimenti di altra natura²³.

41. La direttiva 98/34 conferisce alla Commissione poteri di controllo sui progetti di regole tecniche che le sono notificati dagli Stati membri²⁴. Proprio al fine di salvaguardare tali poteri, sono previste conseguenze direttamente connesse alla mancata notificazione, come ha dichiarato la Corte di giustizia dalla sentenza *CIA Security International*: l'obbligo di cui all'articolo 8 della direttiva 98/34 ha effetto diretto e le regole tecniche nazionali non notificate sono inopponibili ai singoli.

¹⁹ Vale a dire una norma che vieta la commercializzazione di borse monouso (usa e getta) fabbricate con materiale non biodegradabile, ma che soddisfano gli altri requisiti della direttiva 94/62.

²⁰ La prima questione verte quindi sugli aspetti procedurali. Sulla compatibilità del decreto del 2013, per ragioni sostanziali, con l'articolo 114, paragrafi 5 e 6, TFUE, mi pronuncerò nell'ambito dell'analisi della seconda questione.

²¹ V., ad esempio, sentenza del 24 novembre 2022, *Belplant* (C-658/21, EU:C:2022:925).

²² V. supra la definizione di «progetto di regola tecnica» di cui all'articolo 1, punto 12, della direttiva 98/34.

²³ Sentenze del 30 aprile 1996, *CIA Security International* (C-194/94, EU:C:1996:172; in prosieguo: la «sentenza *CIA Security International*»), punti 49 e 50; del 4 febbraio 2016, *Ince* (C-336/14, EU:C:2016:72, punto 84); del 27 ottobre 2016, *James Elliott Construction* (C-613/14, EU:C:2016:821, punto 64); e del 3 dicembre 2020, *Star Taxi App* (C-62/19, EU:C:2020:980, punto 57).

²⁴ A seguito della notifica, inizia un periodo di tre, quattro mesi o sei mesi durante il quale il progetto notificato non può essere adottato in via definitiva per consentire alla Commissione e agli altri Stati membri di presentare allo Stato notificante osservazioni o pareri circostanziati sulla compatibilità del progetto con il diritto dell'Unione. Tale periodo raggiunge i 12 mesi se la Commissione decide di proporre una norma di armonizzazione in materia.

42. La stessa conseguenza è stata tratta nel contesto di altre procedure di informazione e controllo analoghe a quella di cui trattasi, come la direttiva 2000/31/CE²⁵, nel settore dei servizi della società dell'informazione, su cui verte la sentenza *Airbnb Ireland*²⁶.

43. Nella sentenza *Airbnb Ireland* la Corte di giustizia ha confermato le conseguenze derivanti dall'obbligo previsto in una direttiva che conferisce alla Commissione poteri di questo tipo in modo sufficientemente chiaro, preciso e incondizionato: esso ha un effetto diretto e può quindi essere invocato dai privati dinanzi ai giudici nazionali²⁷.

44. Secondo l'ordinanza di rinvio, il decreto del 2013 è stato notificato alla Commissione il 12 marzo 2013²⁸, è stato adottato sei giorni dopo e pubblicato ufficialmente il 27 marzo 2013.

45. Orbene, una notifica alla Commissione effettuata in tali termini viola l'obbligo previsto dall'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 98/34, dal momento che:

- l'elaborazione del progetto di regola tecnica era in uno stadio così avanzato quando la Commissione ne è stata informata che non era più possibile apportarvi modifiche sostanziali (in realtà, alcuna modifica);
- ciò che deve essere immediatamente notificato alla Commissione è un «progetto» di regola tecnica, non già la sua versione finale²⁹;
- con la summenzionata sequenza temporale, la repubblica italiana non ha potuto tener conto delle osservazioni del Regno di Svezia e dei pareri circostanziati del Regno dei Paesi Bassi e del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, relativi al progetto di regola tecnica, dato che il decreto del 2013 è stato approvato prima che essi fossero emessi.

46. La procedura prevista dalla direttiva 98/34 è stata pertanto elusa. L'approvazione del progetto di regola tecnica in un termine di sei giorni dalla notifica alla Commissione ha violato l'obbligo di statu quo previsto dall'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva 98/34: lo Stato membro non può adottare il progetto notificato per almeno tre mesi dalla data in cui la Commissione ha ricevuto la notifica.

47. Il governo italiano adduce due motivi per giustificare la sua condotta e negare che la direttiva 98/34 sia stata violata:

- la notifica del progetto di decreto del 2013 riproduce un'altra precedente notifica del 2011;

²⁵ Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 giugno 2000, relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno («Direttiva sul commercio elettronico») (GU 2000, L 178, pag. 1). L'articolo 3, paragrafo 4, lettera b), secondo trattino, impone agli Stati membri l'obbligo specifico di notificare preventivamente alla Commissione e allo Stato membro nel cui territorio il prestatore di servizi è stabilito l'intenzione di adottare una misura che limiti la libera circolazione di detto servizio.

²⁶ Sentenza del 19 dicembre 2019 (C-390/18, EU:C:2019:1112; in prosieguo: la «sentenza *Airbnb Ireland*»), punti da 88 a 97.

²⁷ La procedura di notifica e controllo consente alla Commissione di evitare l'adozione o, quantomeno, il mantenimento di ostacoli agli scambi contrari al TFUE, segnatamente proponendo modifiche da apportare ai provvedimenti nazionali (sentenza *Airbnb Ireland*, punti 90 e 92).

²⁸ Notifica n. 2013/152/I, del 12 marzo 2013, Schema di decreto interministeriale concernente l'individuazione delle caratteristiche tecniche dei sacchi per asporto merci, previsto dall'articolo 2 del decreto-legge n. 2/2012, convertito con la legge n. 28/2012, disponibile al seguente indirizzo: <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/it/search/?trisaction=search.detail&year=2013&num=152>.

²⁹ Sentenza dell'8 settembre 2005, Commissione/Portogallo (C-500/03, non pubblicata, EU:C:2005:515, punto 39).

– l'entrata in vigore del decreto del 2013 è subordinata, conformemente al suo articolo 6, all'esito favorevole della procedura di notifica. Poiché la Commissione non ha emesso alcun parere, il procedimento in parola non si è concluso con esito favorevole³⁰, di modo che tale decreto non è mai entrato in vigore. Per questo motivo l'Italia non ha comunicato alla Commissione il testo definitivo della regola tecnica di cui trattasi³¹.

48. Nessuna di queste due giustificazioni mi convince.

49. Per quanto riguarda la notifica del 2011³², il progetto di regola tecnica allora comunicato alla Commissione era il (futuro) decreto-legge n. 2/2012, che prorogava il divieto di commercializzare borse di plastica usa e getta non conformi alla norma armonizzata UNI EN 13432:2002. Il suo articolo 2, comma 1, prevedeva l'adozione di un successivo decreto ministeriale per determinare la portata del divieto di commercializzare borse di plastica non biodegradabili né compostabili. Inoltre, esso prevedeva sanzioni in caso di mancato rispetto di tale futura normativa.

50. Di conseguenza, come sostenuto dalla Commissione in udienza, la notifica del 2013 non può essere considerata come una mera reiterazione di quella del 2011. In quella del 2013 sono previste nuove limitazioni alle borse di plastica, la cui notifica alla Commissione era obbligatoria in applicazione della direttiva 98/34.

51. Quanto alla clausola sospensiva (articolo 6), l'inserimento della stessa da parte dello Stato italiano nel testo del decreto del 2013 è incompatibile con la direttiva 98/34.

52. Infatti, la pubblicazione ufficiale del decreto del 2013 può avere, di per sé, un impatto sulla libera circolazione delle merci, incidendo sulle tipologie di borse di plastica commercializzabili in Italia. Subordinare l'entrata in vigore di un decreto all'esito favorevole della procedura di notifica della direttiva 98/34 è una tecnica legislativa non rispettosa della certezza del diritto, poiché i singoli non conoscono il momento in cui si verificherà l'esito (favorevole o sfavorevole) al quale devono adeguare il loro comportamento.

53. Tale tecnica legislativa impedisce inoltre, come nel caso di specie, di tenere debitamente conto delle osservazioni e dei pareri circostanziati della Commissione e di altri Stati membri sulla compatibilità del progetto di regola tecnica con le norme del diritto dell'Unione. Verrebbe così pregiudicato l'obiettivo perseguito dalla direttiva 98/34, vale a dire la prevenzione degli ostacoli tecnici agli scambi prima che essi inizino a produrre i loro effetti restrittivi.

54. In definitiva, ritengo che l'adozione del decreto del 2013 abbia violato, per ragioni formali, gli articoli 8, paragrafo 1, e 9, paragrafo 1, della direttiva 98/34.

³⁰ Il governo italiano fa riferimento alla lettera inviata dalla Commissione il 23 giugno 2015.

³¹ Secondo il governo italiano, tale circostanza sarebbe stata la causa dell'adozione del decreto legge n. 91/2014, del 24 giugno 2014 (GURI n. 144, del 24 giugno 2014, pag. 1), convertito, con modificazioni, dalla legge n. 116, recante disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea, dell'11 agosto 2014 (Supplemento ordinario alla GURI n. 192, del 20 agosto 2014), il cui articolo 11, comma 2 bis, ha soppresso ogni riferimento al decreto ministeriale all'articolo 2, paragrafo 4, del decreto-legge n. 2/2012, al fine di rendere direttamente applicabili le sanzioni ivi previste.

³² Notifica n. 2011/174/I, del 5 aprile 2011, disegno di legge in materia di divieto di commercializzazione di sacchi non biodegradabili per asporto di merci, disponibile all'indirizzo:
<https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/it/search/?trisaction=search.detail&year=2011&num=174>.

2. Applicazione della direttiva 94/62

55. Ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 94/62, prima dell'adozione gli Stati membri notificano alla Commissione i progetti delle misure che prevedono di adottare nell'ambito di tale direttiva (per quanto riguarda gli imballaggi e i rifiuti di imballaggio).

56. Lo stesso articolo, al paragrafo 2, indica che, se il provvedimento previsto concerne anche questioni tecniche, lo Stato membro può indicare che la notificazione vale anche ai fini della direttiva 83/189 (successivamente sostituita dalla direttiva 98/34).

57. Lo Stato italiano ha comunicato alla Commissione il progetto di decreto del 2013 ai sensi dell'articolo 16 della direttiva 94/62. La disposizione in parola (diversamente dall'articolo 9 della direttiva 98/34) non prevede un periodo durante il quale lo Stato membro deve attendere le osservazioni della Commissione e degli altri Stati membri prima di adottare il progetto di norma nazionale. Per tale motivo, non ritengo che l'Italia l'abbia violata, benché il decreto del 2013 sia stato ufficialmente pubblicato, come ho già anticipato, sei giorni dopo la notifica alla Commissione.

58. La procedura di cui all'articolo 16 della direttiva 94/62 è di mera *informazione*, mentre la correlativa procedura di cui alla direttiva 98/34 è di *informazione e controllo* delle regolamentazioni nazionali. Si tratta quindi di procedure diverse, aventi del pari effetti diversi.

59. Né il testo né la finalità dell'articolo 16 della direttiva 94/62 consentono di ritenere che dal mancato rispetto dell'obbligo di previa comunicazione derivino gli stessi effetti conseguenti al mancato rispetto della direttiva 98/34.

60. L'articolo 16 della direttiva 94/62 riguarda le relazioni tra gli Stati membri e la Commissione, per cui esso non fa sorgere in capo ai singoli alcun diritto che possa essere leso qualora uno Stato membro non adempia all'obbligo ivi previsto. La disposizione non può quindi essere fatta valere dinanzi ai giudici nazionali per ottenere l'annullamento o la disapplicazione nei confronti dei singoli delle norme non notificate³³.

61. A mio avviso, l'articolo 16 della direttiva 94/62 prevede una procedura di semplice informazione analoga a quella esaminata dalla Corte nelle sentenze *Enichem Base* e *Bulk Oil*³⁴.

62. In tale tipo di procedure, mi sembra logico, contrariamente a quanto ha sostenuto la Commissione in udienza, respingere la tesi dell'inapplicabilità nei confronti dei singoli delle disposizioni nazionali, qualora esse siano state adottate in violazione di un obbligo di previa notifica, imposto da una norma dell'Unione che non prevede conseguenze giuridiche direttamente connesse alla violazione di detto obbligo.

³³ V., per analogia, in relazione all'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 75/442/CEE del Consiglio, del 15 luglio 1975, relativa ai rifiuti (GU 1975, L 194, pag. 47), la sentenza del 13 luglio 1989, *Enichem Base* e a. (380/87, EU:C:1989:318; in prosieguo: la «sentenza *Enichem Base*»), punti da 22 a 24.

³⁴ Sentenza del 18 febbraio 1986, *Bulk Oil* (Zug) (174/84, EU:C:1986:60), punto 62.

63. La procedura di semplice informazione di cui all'articolo 16 della direttiva 94/62 non è assimilabile, lo ripeto, a quella prevista dalla direttiva 98/34 o da altre disposizioni conformi al modello di quest'ultima, come avveniva nel caso dell'obbligo previsto all'articolo 3, paragrafo 4, lettera b), secondo trattino, della direttiva 2000/31, che ho menzionato in precedenza³⁵.

64. I riferimenti incrociati contenuti nell'articolo 16, paragrafo 2, della direttiva 94/62 e nell'articolo 8, paragrafo 5, della direttiva 98/34 non incidono su quanto fin qui esposto. Si tratta di disposizioni le quali si limitano ad indicare che la comunicazione di un progetto nazionale può valere per due procedure d'informazione previste da «atti comunitari» distinti. In tal modo si evitano comunicazioni multiple alla Commissione di uno stesso progetto. Ma questa regola non altera la natura eterogenea delle une e delle altre procedure.

65. Devo anche chiarire che, come ha precisato la Commissione in udienza, la notifica di un progetto di regola tecnica ai sensi dell'articolo 8 della direttiva 98/34 non è valida ai fini dell'applicazione dell'articolo 114, paragrafo 5, TFUE. Per avvalersi di questa disposizione del TFUE, lo Stato membro deve addurre giustificazioni nel senso che la norma nazionale che si appresta ad adottare risponde alla necessità di un livello più elevato di protezione dell'ambiente (compreso l'ambiente di lavoro), a causa delle specificità dello Stato notificante stesso, insorte in seguito agli sviluppi scientifici successivi all'adozione della norma di armonizzazione.

66. Per la notifica ai fini dell'attuazione della direttiva 98/34 non occorre una giustificazione così esaustiva. Inoltre, la notifica effettuata ai sensi di tale direttiva comporta una semplice sospensione dell'entrata in vigore del progetto di regolamentazione per un determinato periodo di tempo, in attesa dell'eventuale reazione della Commissione e degli altri Stati membri.

67. Per contro, la notifica ai sensi dell'articolo 114, paragrafo 5, TFUE mira ad ottenere l'approvazione da parte della Commissione della norma nazionale più protettiva, previa verifica che essa non costituisca un mezzo di discriminazione arbitraria né una restrizione dissimulata nel commercio tra gli Stati membri e che non costituisca un ostacolo al funzionamento del mercato interno.

D. Sulla seconda questione pregiudiziale

68. Il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se una normativa nazionale che vieta la commercializzazione di borse usa e getta (monouso) fabbricate con materiali non biodegradabili, ma che soddisfano gli altri requisiti della direttiva 94/62,

- sia contraria all'articolo 18 della direttiva 94/62, in combinato disposto con l'articolo 9 e con l'allegato II della stessa;
- possa essere giustificata dall'obiettivo di una più alta tutela dell'ambiente.

³⁵ Sentenza Airbnb Ireland, punto 94: tale obbligo «costituisce non un semplice obbligo di informazione paragonabile a quello in questione nella causa che ha portato alla sentenza (...) Enichem Base e a. (...), bensì un obbligo procedurale sostanziale che giustifica l'inopponibilità ai privati dei provvedimenti non notificati che limitino la libera circolazione dei servizi della società dell'informazione». Tale constatazione non è rimessa in discussione dall'assenza di un «un obbligo di sospensione a carico dello Stato membro che abbia l'intenzione di adottare un provvedimento che limiti la libera prestazione di un servizio della società dell'informazione» (punto 93).

1. Incompatibilità della normativa nazionale con l'articolo 18 della direttiva 94/62

69. Ai sensi di tale articolo, «[g]li Stati membri non possono ostacolare l'immissione sul mercato nel loro territorio di imballaggi conformi alle disposizioni della presente direttiva».

70. Ai sensi dell'articolo 9 della direttiva 94/62, «s[on]o immessi sul mercato soltanto gli imballaggi conformi a tutti i requisiti essenziali definiti dalla presente direttiva, compreso l'allegato II». Tale allegato, a sua volta, disciplina i «requisiti essenziali concernenti la composizione e la riutilizzabilità e la recuperabilità (in particolare la riciclabilità) degli imballaggi»³⁶.

71. Secondo la Corte, la «marcatatura e l'identificazione degli imballaggi e (...) i requisiti essenziali concernenti la [loro] composizione e la riutilizzabilità o la recuperabilità di questi ultimi» (articoli da 8 a 11 e allegato II della direttiva 94/62) sono stati oggetto di una completa armonizzazione³⁷.

72. Da tale dichiarazione derivano le seguenti conseguenze:

- quando una norma dell'Unione realizza una completa armonizzazione, si garantisce che il prodotto elaborato conformemente ai requisiti armonizzati benefici della libera circolazione in tutto il territorio dell'Unione. Gli Stati membri perdono la possibilità di imporre ulteriori requisiti basati sulla tutela di motivi di interesse generale³⁸;
- armonizzando in modo esaustivo, le autorità dell'Unione provvedono al necessario bilanciamento tra l'obiettivo della libera circolazione del prodotto e quello della tutela di interessi generali, cosicché tale bilanciamento non può essere effettuato nuovamente dalle autorità nazionali;
- quando un settore è stato oggetto di un'armonizzazione esaustiva a livello dell'Unione, qualunque provvedimento nazionale in materia dev'essere valutato sulla base delle disposizioni di tale misura di armonizzazione e non del diritto primario³⁹.

73. Sulla base di tali premesse, l'articolo 18 della direttiva 94/62, in combinato disposto con il suo articolo 9 e con il suo allegato II, impedisce, per motivi materiali o di merito, di approvare una normativa nazionale come quella di cui trattasi nel caso di specie.

74. Il decreto del 2013 vieta la commercializzazione delle borse non conformi ad una norma tecnica (UNI EN 13432:2002), anche laddove soddisfino gli altri requisiti in materia di recupero previsti al punto 3 dell'allegato II della direttiva 94/62, a meno che non rispettino altre specifiche tecniche di spessore e di forma del pari non contemplate da tale direttiva.

³⁶ In particolare, il paragrafo 1 contiene vari requisiti relativi alla fabbricazione e alla composizione degli imballaggi; il paragrafo 2, quelli relativi al loro riutilizzo, e il paragrafo 3, quelli relativi al loro recupero. Per quanto riguarda quest'ultimo, si prevedono quattro criteri alternativi per il recupero degli imballaggi, che può essere garantito sotto forma di riciclaggio dei materiali, di recupero di energia, di compostaggio o per il fatto di essere biodegradabili. L'impiego dell'una o dell'altra tecnologia di recupero degli imballaggi garantisce in ogni caso che questi ultimi possano essere commercializzati nel mercato interno dell'Unione.

³⁷ Sentenze del 14 dicembre 2004, Radlberger Getränkegesellschaft e S. Spitz (C-309/02, EU:C:2004:799), punto 56; e del 14 dicembre 2004, Commissione/Germania (C-463/01, EU:C:2004:797, punto 44). Al contrario, «l'organizzazione dei sistemi nazionali destinati a favorire il reimpiego degli imballaggi non è (...) oggetto di una completa armonizzazione».

³⁸ Sentenze del 5 maggio 1993, Commissione/Francia (C-246/91, EU:C:1993:174, punto 7); dell'8 maggio 2003, ATRAL (C 14/02, EU:C:2003:265, punto 44); e del 12 aprile 2018, Fédération des entreprises de la beauté (C-13/17, EU:C:2018:246, punto 23).

³⁹ Sentenze del 24 febbraio 2022, Viva Telecom Bulgaria (C-257/20, EU:C:2022:125, punto 23); e del 19 gennaio 2023, CIHEF e a. (C-147/21, EU:C:2023:31, punto 26).

75. In tal modo, il decreto del 2013, pur mirando a garantire una protezione efficace dell'ambiente e una raccolta più efficiente dei rifiuti, mostra di preferire (e privilegiare) i metodi di compostaggio e biodegradabilità rispetto a quelli del riciclaggio del materiale e del recupero di energia, autorizzati dalla direttiva 94/62.

76. Il punto 3 dell'allegato II della direttiva 94/62 fa riferimento in ugual misura a quattro metodi di recupero degli imballaggi. Una norma nazionale non può quindi contraddire la scelta del legislatore dell'Unione, qualora quest'ultimo abbia completamente armonizzato la materia senza lasciare alcuna possibilità agli Stati membri di privilegiare o escludere alcuni metodi di recupero degli imballaggi rispetto ad altri.

2. Giustificazione fondata sulla tutela dell'ambiente?

77. Gli articoli da 8 a 11 e l'allegato II della direttiva 94/62 realizzano, ribadisco, un'armonizzazione esaustiva per quanto riguarda la marcatura e l'identificazione degli imballaggi, i requisiti relativi alla loro composizione e riutilizzabilità o recuperabilità. Di conseguenza, l'unica possibilità di cui disponeva la Repubblica italiana al fine di adottare una normativa più restrittiva era quella prevista dall'articolo 114, paragrafi 5 e 6, TFUE⁴⁰.

78. Tali precetti del Trattato FUE conferiscono ad uno Stato membro la possibilità di emanare nuove disposizioni nazionali fondate su innovazioni scientifiche inerenti, fra l'altro, alla protezione dell'ambiente e giustificate da un problema specifico a tale Stato membro insorto dopo l'adozione della misura di armonizzazione.

79. Una simile possibilità è tuttavia subordinata alla notifica preventiva della misura nazionale e alla sua approvazione da parte della Commissione entro sei mesi dalla notifica⁴¹. Poiché non risulta che il governo italiano si sia attenuto a tali requisiti, l'eccezione di cui all'articolo 114, paragrafi 5 e 6, TFUE non è applicabile nel caso di specie.

3. Incidenza dell'articolo 4, paragrafo 1 bis, della direttiva 94/62

80. Il governo italiano e l'Assobioplastiche fanno valere che il decreto del 2013 sarebbe stato confermato dall'introduzione, da parte della direttiva 2015/720, del nuovo articolo 4, paragrafo 1 bis, nella direttiva 94/62.

81. Il loro ragionamento non può essere accolto, in quanto:

- la direttiva 2015/720, il cui termine di trasposizione scadeva il 27 novembre 2016 (articolo 2), non è applicabile *ratione temporis* alla controversia, che era stata sollevata a seguito dell'approvazione del decreto del 2013;
- in ogni caso, sebbene la direttiva 2015/720 ammetta deroghe nazionali alla libera commercializzazione di imballaggi compatibili con la direttiva 94/62, essa lo fa per le borse di plastica in materiale leggero (di spessore inferiore a 50 micron). Il decreto del 2013, invece, conteneva un divieto più ampio, giacché si applicava a borse di plastica di spessore superiore a 60 micron.

⁴⁰ V., per analogia, sentenza del 7 marzo 2013, Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri (C-358/11, EU:C:2013:142, punto 37).

⁴¹ La Commissione deve verificare se la misura nazionale costituisca un mezzo di discriminazione arbitraria o una restrizione dissimulata nel commercio tra gli Stati membri e se rappresenti un ostacolo al funzionamento del mercato interno.

82. In sintesi, l'articolo 18 della direttiva 94/62, in combinato disposto con l'articolo 9, paragrafo 1, e con l'allegato II di quest'ultima, osta a una normativa nazionale che vieta la commercializzazione di borse usa e getta (monouso) fabbricate con materiali non biodegradabili, ma che soddisfano gli altri requisiti della direttiva 94/62, purché lo Stato membro non abbia notificato e ricevuto l'approvazione della Commissione riguardo a tale normativa, in applicazione dell'articolo 114, paragrafi 5 e 6, TFUE.

E. Sulla terza questione pregiudiziale

83. Il giudice del rinvio chiede se l'articolo 18 della direttiva 94/62, in combinato disposto con l'articolo 9, paragrafo 1, e con l'allegato II di quest'ultima, abbia effetto diretto e se gli organi di uno Stato membro siano tenuti a disapplicare la normativa nazionale contraria.

84. Secondo una giurisprudenza costante sull'effetto diretto delle direttive⁴²:

- «(...) in tutti i casi in cui le disposizioni di una direttiva appaiono, dal punto di vista sostanziale, incondizionate e sufficientemente precise, i singoli possono farle valere dinanzi ai giudici nazionali nei confronti dello Stato, vuoi qualora esso abbia omesso di trasporre la direttiva in diritto nazionale entro i termini, vuoi qualora l'abbia recepita in modo non corretto (...)».
- «(...) una disposizione del diritto dell'Unione è, da un lato, incondizionata se sancisce un obbligo non soggetto ad alcuna condizione, né subordinato, per quanto riguarda la sua osservanza o i suoi effetti, all'emanazione di alcun atto da parte delle istituzioni dell'Unione o degli Stati membri e, dall'altro, sufficientemente precisa per poter essere invocata da un singolo ed applicata dal giudice allorché sancisce un obbligo in termini non equivoci (...)».
- «(...) anche se una direttiva lascia agli Stati membri un certo margine di discrezionalità per l'adozione delle modalità della sua attuazione, una disposizione di tale direttiva può essere considerata di carattere incondizionato e preciso se addossa agli Stati membri, in termini non equivoci, un'obbligazione di risultato precisa e assolutamente incondizionata quanto all'applicazione della regola da essa enunciata (...)».

85. L'articolo 18 della direttiva 94/62, in combinato disposto con l'articolo 9, paragrafo 1, e con l'allegato II di quest'ultima, è una norma dell'Unione chiara, precisa e incondizionata che produce effetti diretti e che i singoli possono invocare dinanzi ai giudici nazionali nei confronti delle autorità dello Stato italiano.

86. È sufficiente confermare, a tal riguardo, che l'articolo 18 della direttiva 94/62 vieta, tassativamente e senza eccezioni, agli Stati membri di ostacolare l'immissione sul mercato nel loro territorio degli imballaggi conformi ai requisiti fissati da suddetta medesima direttiva.

87. A tali requisiti (articoli da 8 a 11 e allegato II), relativi alla marcatura e all'identificazione, nonché alla loro composizione e riutilizzabilità o recuperabilità, rinvia l'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva 94/62, prescrivendo che solo gli imballaggi conformi possono essere immessi sul mercato.

⁴² Sentenze del 6 novembre 2018, Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874), punto 63; del 14 gennaio 2021, RTS infra e Aannemingsbedrijf Norré-Behaegel (C-387/19, EU:C:2021:13), punti 46 e 47; e dell'8 marzo 2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Effetto diretto) (C-205/20, EU:C:2022:168), punti da 17 a 19.

88. In particolare, l'allegato II stabilisce i requisiti relativi alla fabbricazione e alla composizione degli imballaggi (punto 1), al loro riutilizzo (punto 2) e al loro recupero (punto 3). Esso prevede, come ho già analizzato, quattro criteri alternativi per il recupero degli imballaggi (riciclaggio dei materiali, recupero di energia, compostaggio o biodegradabilità).

89. Fino alla modifica della direttiva 94/62 ad opera della direttiva 2015/720, il beneficio della libera commercializzazione degli imballaggi fabbricati conformemente alla direttiva 94/62 era incondizionato. Solo dopo l'entrata in vigore della direttiva 2015/720 gli Stati membri sono stati autorizzati ad introdurre misure più restrittive per la commercializzazione delle borse di plastica in materiale leggero.

90. Poiché l'articolo 18 della direttiva 94/62, in combinato disposto con l'articolo 9, paragrafo 1, e con l'allegato II di quest'ultima, ha effetto diretto, il giudice nazionale è tenuto a disapplicare, nella controversia, qualsiasi disposizione nazionale contraria⁴³.

F. Sulla quarta questione pregiudiziale

91. Poiché nella controversia di cui al procedimento principale si chiede «il risarcimento dei danni subiti e subendi in conseguenza dell'illegittimo comportamento dell'amministrazione [italiana]», il giudice del rinvio chiede se «una normativa nazionale di divieto di commercializzazione di sacchetti da asporto monouso non biodegradabili, ma fabbricati nel rispetto dei requisiti stabiliti dalla Direttiva 94/62» costituisca una violazione grave e manifesta dell'articolo 18 della direttiva 94/62.

92. Affinché sorga la responsabilità di uno Stato per i danni causati ai singoli da violazioni del diritto dell'Unione ad esso imputabili occorre che:

- la norma giuridica dell'Unione violata sia preordinata a conferire diritti ai singoli;
- la violazione di tale norma sia sufficientemente qualificata;
- esista un nesso causale diretto tra tale violazione e il danno subito da tali soggetti⁴⁴.

93. Queste tre condizioni sono necessarie e sufficienti per attribuire ai singoli un diritto al risarcimento. Nulla osta tuttavia a che la responsabilità dello Stato possa essere accertata, a condizioni meno restrittive, sulla base del diritto nazionale⁴⁵.

94. Spetta, in linea di principio, ai giudici nazionali verificare, in conformità agli orientamenti forniti dalla Corte, se dette tre condizioni siano soddisfatte⁴⁶. In relazione alle stesse, il giudice del rinvio si interroga unicamente sulla violazione sufficientemente qualificata del diritto dell'Unione. Non sembra quindi sussistere alcun dubbio sulle altre due.

⁴³ Sentenze del 24 giugno 2019, *Popławski* (C-573/17, EU:C:2019:530), punto 68; e del 18 gennaio 2022, *Thelen Technopark Berlin* (C-261/20, EU:C:2022:33), punto 20.

⁴⁴ Sentenza del 28 giugno 2022, *Commissione/Spagna (Violazione del diritto dell'Unione da parte del legislatore)* (C-278/20, EU:C:2022:503), punto 31; e del 22 dicembre 2022, *Ministre de la Transition écologique et Premier ministre (Responsabilità dello Stato per l'inquinamento atmosferico)* (C-61/21, EU:C:2022:1015), punto 44.

⁴⁵ Sentenze del 5 marzo 1996, *Brasserie du pêcheur e Factortame* (C-46/93 e C-48/93, EU:C:1996:79), punto 66; e del 28 giugno 2022, *Commissione/Spagna (Violazione del diritto dell'Unione da parte del legislatore)* (C-278/20, EU:C:2022:503), punto 32.

⁴⁶ Sentenze del 19 giugno 2014, *Specht e a.* (da C-501/12 a C-506/12, C-540/12 e C-541/12, EU:C:2014:2005), punto 100; e del 4 ottobre 2018, *Kantarev* (C-571/16, EU:C:2018:807), punto 95.

95. La Corte può fornire al giudice del rinvio orientamenti affinché sia esso stesso a chiarire se, in tale ipotesi, vi sia stata o meno una violazione sufficientemente qualificata, alla luce di tutti gli elementi della controversia. Tra i fattori pertinenti per la sua valutazione figurano:

- il grado di chiarezza e di precisione della norma violata;
- l'ampiezza del potere discrezionale che la norma violata riserva alle autorità;
- il carattere intenzionale o involontario della trasgressione commessa o del danno causato;
- la scusabilità o l'inescusabilità di un eventuale errore di diritto; e
- la circostanza che i comportamenti adottati da un'istituzione dell'Unione abbiano potuto concorrere all'omissione, all'adozione o al mantenimento in vigore di provvedimenti o di prassi nazionali contrari al diritto dell'Unione⁴⁷.

96. Per quanto riguarda la chiarezza e la precisione, ricorrono entrambe le caratteristiche nell'articolo 18 della direttiva 94/62, in combinato disposto con l'articolo 9, paragrafo 1, e con l'allegato II. Si tratta di disposizioni univoche che impongono un obbligo negativo agli Stati membri (non ostacolare l'immissione sul mercato di imballaggi che rispettino le caratteristiche previste dalla direttiva, che realizza una completa armonizzazione).

97. Non vi è dubbio quanto all'*intenzionalità* dello Stato italiano di consentire la commercializzazione solo delle borse di plastica di cui al decreto del 2013, vietandone allo stesso tempo altre ammissibili ai sensi della direttiva 94/62. È vero che lo scopo di questa misura era quello di ridurre l'inquinamento, ma il legislatore italiano era consapevole che, introducendo questa norma, poteva violare la direttiva 94/62⁴⁸.

98. L'articolo 18 della direttiva 94/62, in combinato disposto con l'articolo 9, paragrafo 1, e con l'allegato II di quest'ultima, non lasciava alcun *margin di discrezionalità* alle autorità nazionali che consentisse loro di vietare, sul loro territorio, gli imballaggi conformi alle norme armonizzate. Il governo italiano avrebbe potuto adottare norme più restrittive e più protettive dell'ambiente attraverso la procedura di cui all'articolo 114, paragrafi 5 e 6, TFUE, ma, come già illustrato, non risulta che l'abbia utilizzata.

99. Gli Stati membri, come ho parimenti sostenuto, non hanno avuto alcun margine di discrezionalità al fine di adottare misure nazionali più restrittive per quanto riguarda la commercializzazione delle borse di plastica in materiale leggero monouso fino all'adozione della direttiva 2015/720, che ha introdotto nella direttiva 94/62 il nuovo articolo 4, paragrafo 1 bis.

⁴⁷ Sentenze del 5 marzo 1996, Brasserie du pêcheur e Factortame (C-46/93 e C-48/93, EU:C:1996:79), punto 56; e del 29 luglio 2019, Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:630), punto 42.

⁴⁸ È per tale motivo che ha subordinato l'entrata in vigore del decreto del 2013 all'esito favorevole della procedura di cui alla direttiva 98/34.

100. Tale modifica legislativa potrebbe tuttavia avere una rilevanza⁴⁹ qualora il giudice del rinvio dovesse ritenere che lo Stato italiano (a causa di un *errore* di cui il giudice in parola dovrà valutare la scusabilità) abbia voluto anticipare la proposta legislativa della Commissione presentata il 4 novembre 2013⁵⁰, da cui è scaturita la direttiva 2015/720.

101. Orbene, suddetta proposta è, in quanto tale, successiva alla pubblicazione del decreto del 2013. È quindi difficile sostenere che, in un caso siffatto, *un'istituzione dell'Unione abbia concorso all'adozione della misura nazionale*.

102. In definitiva, il divieto di commercializzare borse di plastica in materiale leggero monouso, non biodegradabili e non compostabili, nonché di quelle che non soddisfano determinati requisiti di spessore, quando tali borse sono conformi ai requisiti della direttiva 94/62, potrebbe costituire una violazione manifestamente qualificata dell'articolo 18 della direttiva 94/62, circostanza che spetta al giudice nazionale verificare.

V. Conclusione

103. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di rispondere nei seguenti termini al Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Italia):

«1) Una normativa nazionale che vieta la commercializzazione di borse monouso (usa e getta) fabbricate con materiale non biodegradabile e che è stata notificata dallo Stato membro alla Commissione dopo la sua adozione, benché alcuni giorni prima della sua pubblicazione ufficiale:

viola gli articoli 8, paragrafo 1, e 9, paragrafo 1, della direttiva 98/34/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 giugno 1998, che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione, come modificata dalla direttiva 98/48/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 luglio 1998 e detta normativa non è opponibile ai singoli;

non viola la procedura di semplice informazione prevista all'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 94/62/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 1994, sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, se dette borse soddisfano gli altri requisiti di tale direttiva.

2) L'articolo 18 della direttiva 94/62, in combinato disposto con l'articolo 9, paragrafo 1, e con l'allegato II di quest'ultima, osta a una normativa nazionale che vieta la commercializzazione di borse di plastica in materiale leggero usa e getta (monouso) fabbricate con materiali non biodegradabili, ma che soddisfano gli altri requisiti della direttiva 94/62, purché lo Stato membro non abbia notificato e ricevuto l'approvazione della Commissione relativamente a tale normativa, nell'ambito della procedura prevista all'articolo 114, paragrafi 5 e 6, TFUE;

⁴⁹ In ogni caso, l'elemento temporale potrebbe incidere sul *calcolo* del risarcimento a carico dello Stato italiano, in base alla durata degli effetti negativi della violazione sugli operatori economici: la violazione manifestamente qualificata sarebbe cessata con l'entrata in vigore della direttiva 2015/720, almeno per quanto riguarda il divieto di immissione sul mercato di borse di plastica monouso di spessore inferiore ai 50 micron.

⁵⁰ Documento (COM) 2013 761 final, del 4 novembre 2013, proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio al fine di ridurre il consumo di borse di plastica in materiale leggero.

- 3) l'articolo 18 della direttiva 94/62, in combinato disposto con l'articolo 9, paragrafo 1, e con l'allegato II di quest'ultima, ha effetto diretto e tutti gli organi degli Stati membri, compresi i giudici, sono tenuti a disapplicare, nella controversia specifica di cui siano investiti, qualsiasi normativa nazionale contraria. Il divieto di commercializzare borse di plastica in materiale leggero monouso, non biodegradabili e non compostabili, nonché quelle che non soddisfano determinati requisiti di spessore, quando tali borse soddisfano i requisiti della direttiva 94/62, può comportare una violazione manifestamente qualificata dell'articolo 18 della direttiva 94/62, in combinato disposto con l'articolo 9, paragrafo 1, e con l'allegato II di quest'ultima, circostanza che spetta al giudice nazionale determinare».