Nozione di imballaggi e rifiuti di imballaggio

Corte di giustizia UE, Sez. IX 1º agosto 2025, in causa C-772/24 - Jääskinen, pres.; Arabadjiev, est.; Medina, avv. gen. - Association interprofessionnelle des fruits et légumes frais (Interfel) c. Premier ministre ed a.

Sanità pubblica – Imballaggi e rifiuti di imballaggio – Nozione – Direttiva 94/62/CE – Articolo 3 e allegato I – Etichette apposte direttamente su frutta o verdura – Normativa nazionale che vieta tali etichette ad eccezione di quelle compostabili nel compostaggio domestico e costituite in tutto o in parte da materie a base biologica »

(Omissis)

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 3 della direttiva 94/62/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 1994, sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio (GU 1994, L 365, pag. 10), come modificata dalla direttiva (UE) 2018/852 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018 (GU 2018, L 150, pag. 141) (in prosieguo: la «direttiva 94/62»), in combinato disposto con l'allegato I di tale direttiva.
2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra, da un lato, l'association interprofessionnelle des fruits et légumes frais (Interfel) (in prosieguo: l'«Interfel») e, dall'altro, il Premier ministre (Primo Ministro, Francia), il ministre de la Transition écologique, de l'Énergie, du Climat et de la Prévention des risques (Ministro della Transizione ecologica, dell'Energia, del Clima e della Prevenzione dei rischi, Francia), il garde des sceaux, il ministre de la Justice (Guardasigilli, Ministro della Giustizia, Francia), il ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (Ministro dell'Economia, delle Finanze e dell'Industria, Francia) nonché il ministre de l'Agriculture, de la Souveraineté alimentaire et de la Forêt (Ministro dell'Agricoltura, della Sovranità alimentare e delle Foreste, Francia), in merito alla legittimità di una decisione implicita che respinge una domanda di abrogazione di una normativa nazionale che prevede l'irrogazione di un'ammenda in caso di apposizione di etichette direttamente su frutta o verdura, ad eccezione di quelle compostabili nel compostaggio domestico e costituite in tutto o in parte da materie a base biologica.
Contesto normativo
Diritto dell'Unione
3 L'articolo 3, punto 1, della direttiva 94/62, rubricato «Definizioni», così dispone:
«Ai sensi della presente direttiva s'intende per:
1) "imballaggio": tutti i prodotti composti di materiali di qualsiasi natura, adibiti a contenere e a proteggere determinate merci, dalle materie prime ai prodotti finiti, a consentire la loro manipolazione e la loro consegna dal produttore al consumatore o all'utilizzatore, e ad assicurare la loro presentazione. Anche tutti gli articoli "a perdere" usati allo stesso scopo devono essere considerati imballaggi.
L'imballaggio consiste soltanto di:
a) "imballaggio per la vendita o imballaggio primario", cioè imballaggio concepito in modo da costituire nel punto di vendita un'unità di vendita per l'utente finale o il consumatore;
b) "imballaggio multiplo o imballaggio secondario", cioè imballaggio concepito in modo da costituire, nel punto di vendita, il raggruppamento di un certo numero di unità di vendita indipendentemente dal fatto che sia venduto come tale all'utente finale o al consumatore, o che serva soltanto a facilitare il rifornimento degli scaffali nel punto di vendita. Esso può essere rimosso dal prodotto senza alterarne le caratteristiche;
c) "imballaggio per il trasporto o imballaggio terziario", cioè imballaggio concepito in modo da facilitare la manipolazione e il trasporto di un certo numero di unità di vendita oppure di imballaggi multipli per evitare la loro manipolazione e i danni connessi al trasporto. L'imballaggio per il trasporto non comprende i container per i trasporti stradali, ferroviari e marittimi ed aerei.
La definizione di "imballaggio" è basata inoltre sui criteri indicati qui di seguito. Gli articoli elencati nell'allegato I sono esempi illustrativi dell'applicazione di tali criteri:
i) sono considerati imballaggi gli articoli che rientrano nella definizione di cui sopra, fatte salve altre possibili funzioni dell'imballaggio, a meno che tali articoli non siano parti integranti di un prodotto e siano necessari per contenere, sostenere o preservare tale prodotto per tutto il suo ciclo di vita e tutti gli elementi siano destinati ad essere utilizzati, consumati o eliminati insieme;
ii) sono considerati imballaggi gli articoli progettati e destinati ad essere riempiti nel punto vendita e gli elementi usa e getta venduti, riempiti o progettati e destinati ad essere riempiti nel punto vendita, a condizione che svolgano una funzione di imballaggio;
iii) i componenti dell'imballaggio e gli elementi accessori integrati nell'imballaggio sono considerati parti integranti dello stesso. Gli elementi accessori direttamente fissati o attaccati al prodotto e che svolgono funzioni di imballaggio sono

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

considerati imballaggio a meno che non siano parte integrante del prodotto e tutti gli elementi siano destinati ad essere consumati o eliminati insieme».

4 L'allegato I di tale direttiva, intitolato «Esempi illustrativi per i criteri previsti all'articolo 3, punto 1)», prevede quanto segue:

«(…)

Esempi illustrativi per il criterio iii)

Articoli considerati imballaggio

Etichette fissate direttamente o apposte sul prodotto.

(…)».

Diritto francese

5 L'articolo 80 della loi n° 2020-105, du 10 février 2020, relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (legge n. 2020-105, del 10 febbraio 2020, sulla lotta agli sprechi e sull'economia circolare, JORF dell'11 febbraio 2020, pag. 6) così dispone:

«Al più tardi entro il 1º gennaio 2022, non saranno più apposte etichette direttamente su frutta o verdura, fatta eccezione per le etichette compostabili nel compostaggio domestico e realizzate in tutto o in parte con materiali a base biologica».

6 Ai sensi dell'articolo R. 543-73 del code de l'environnement (codice dell'ambiente), come modificato dall'articolo 1, paragrafo III, punto 2, del décret n° 2020-1724, du 28 décembre 2020, relatif à l'interdiction d'élimination des invendus non alimentaires et à diverses dispositions de lutte contre le gaspillage (decreto n. 2020-1724, del 28 dicembre 2020, relativo al divieto di smaltimento degli invenduti non alimentari e a diverse disposizioni contro gli sprechi, JORF del 30 dicembre 2020, pag. 209):

«È punita con l'ammenda prevista per le contravvenzioni di 3° classe:

(…)

4° l'apposizione di un'etichetta direttamente su frutta o verdura, fatta eccezione per quelle che sono compostabili nel compostaggio domestico e sono realizzate in tutto o in parte con materiali a base biologica, in violazione dell'articolo 80 della legge n. 2020-105 del 10 febbraio 2020 sulla lotta agli sprechi e sull'economia circolare».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

7 Con lettera del 25 aprile 2022, l'Interfel ha presentato alla Prima Ministra una domanda diretta ad ottenere l'abrogazione delle disposizioni dell'articolo 1, paragrafo III, punto 2, del decreto n. 2020-1724, del 28 dicembre 2020, relativo al divieto di smaltimento degli invenduti non alimentari e a diverse disposizioni contro gli sprechi. Il silenzio della Prima Ministra su tale domanda ha dato origine a una decisione implicita di rigetto. Il 23 agosto 2022 l'Interfel ha proposto dinanzi al Conseil d'État (Consiglio di Stato, Francia), giudice del rinvio, un ricorso diretto all'annullamento di tale decisione.

8 Il giudice del rinvio rileva che tali disposizioni sono state adottate per attuare l'articolo 80 della legge n. 2020-105, del 10 febbraio 2020, sulla lotta agli sprechi e sull'economia circolare, che ha lo scopo di vietare, sul territorio francese, l'apposizione, direttamente su frutta o verdura, di etichette diverse dalle etichette compostabili nel compostaggio domestico e costituite in tutto o in parte da materie a base biologica. Dette disposizioni prevedono che sia punita con un'ammenda l'inosservanza delle disposizioni di tale articolo 80. In detto contesto e tenuto conto della formulazione dell'articolo 3 della direttiva 94/62, tale giudice considera che si potrebbe ritenere che etichette, apposte direttamente su frutta e verdura, non costituiscano «imballaggi», ai sensi di detta direttiva, poiché non rispondono perfettamente alla definizione e ai tre criteri posti da tale articolo 3. Tuttavia, tale giudice rileva che l'allegato I di detta direttiva, qualifica espressamente come imballaggio, a titolo illustrativo del criterio enunciato all'articolo 3, punto 1, terzo comma, iii) della direttiva 94/62, le etichette fissate direttamente o apposte sul prodotto.

9 Di conseguenza, il giudice del rinvio si chiede se dall'allegato I della direttiva 94/62 risulti che qualsiasi etichetta fissata direttamente o apposta su un prodotto costituisca necessariamente un «imballaggio» ai sensi di tale direttiva, o se occorra valutare tale qualificazione alla luce della definizione e dei tre criteri posti dal suo articolo 3. In quest'ultima ipotesi, simili etichette costituirebbero un imballaggio soltanto qualora siano adibite a contenere e a proteggere determinate merci, a consentire la loro manipolazione e la loro consegna dal produttore al consumatore o all'utilizzatore, e ad assicurare la loro presentazione, a meno che non costituiscano parte integrante di un prodotto e tutti gli elementi siano destinati ad essere consumati o eliminati insieme.

10 In tali circostanze, il Conseil d'État (Consiglio di Stato) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se le etichette apposte direttamente su frutta e verdura costituiscano, in ogni caso, imballaggi ai sensi dell'articolo 3 della [direttiva 94/62] e dell'allegato I di detta direttiva».

Sulla questione pregiudiziale

11 Con la sua questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 3, punto 1, terzo comma, iii), della direttiva 94/62 e l'allegato I di quest'ultima debbano essere interpretati nel senso che le etichette direttamente apposte su

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

frutta e verdura costituiscono, in ogni caso, «imballaggi» ai sensi di detta direttiva.

12 Si deve innanzitutto rilevare che, conformemente al suo articolo 1, fine della direttiva 94/62, in particolare, è prevenire e ridurre l'impatto degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio sull'ambiente degli Stati membri e dei paesi terzi ed assicurare così un elevato livello di tutela dell'ambiente, obbligando segnatamente gli Stati membri ad attuare un sistema di raccolta e recupero degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio. A tal fine, come si evince dal suo considerando 5 e conformemente all'articolo 2, paragrafo 1, la direttiva 94/62 concerne tutti i tipi di imballaggio immessi sul mercato dell'Unione europea e tutti i rifiuti di imballaggio (sentenza del 10 novembre 2016, Eco-Emballages e a., C-313/15 e C-530/15, EU:C:2016:859, punto 23).

13 Ne consegue che, come già statuito dalla Corte, la nozione di «imballaggio» deve essere interpretata estensivamente (sentenza del 10 novembre 2016, Eco-Emballages e a., C-313/15 e C-530/15, EU:C:2016:859, punto 24 e giurisprudenza citata).

14 Si deve altresì ricordare che, per costituire imballaggio ai sensi dell'articolo 3, punto 1, della direttiva 94/62, un articolo deve, da un lato, rispondere ai due requisiti di cui all'articolo 3, punto 1, primo e secondo comma, della direttiva 94/62 e, dall'altro, soddisfare i criteri di cui all'articolo 3, punto 1, terzo comma, della medesima direttiva (sentenza del 10 novembre 2016, Eco-Emballages e a., C-313/15 e C-530/15, EU:C:2016:859, punto 25).

15 Pertanto, in primo luogo, per costituire un «imballaggio», ai sensi della direttiva 94/62, un prodotto deve, da un lato, essere adibito, in conformità all'articolo 3, punto 1, primo comma, di detta direttiva, a contenere e a proteggere determinate merci, a consentire la loro manipolazione e la loro consegna dal produttore al consumatore o all'utilizzatore, e ad assicurare la loro presentazione. La seconda frase di tale disposizione dispone, inoltre, che tutti gli articoli «a perdere» usati allo stesso scopo devono essere considerati imballaggi (sentenza del 10 novembre 2016, Eco-Emballages e a., C-313/15 e C-530/15, EU:C:2016:859, punto 26).

16 Come già dichiarato dalla Corte, le possibili funzioni dell'imballaggio non sono elencate all'articolo 3, punto 1, primo comma, della direttiva 94/62 in modo cumulativo (sentenza del 10 novembre 2016, Eco-Emballages e a., C-313/15 e C-530/15, EU:C:2016:859, punto 27).

17 Un simile prodotto, dall'altro lato, deve ricadere in una delle tre categorie di imballaggio elencate e definite all'articolo 3, punto 1, secondo comma, lettere da a) a c), della direttiva 94/62, vale a dire l'imballaggio per la vendita, l'imballaggio multiplo o l'imballaggio per il trasporto (sentenza del 10 novembre 2016, Eco-Emballages e a., C-313/15 e C-530/15, EU:C:2016:859, punto 28).

18 In secondo luogo, in conformità all'articolo 3, punto 1, terzo comma, i), della direttiva 94/62, sono considerati imballaggi gli articoli che rientrano nella definizione positiva della nozione di «imballaggio» di cui al primo e secondo comma di tale articolo 3, punto 1, a meno che detti articoli non siano parti integranti di un prodotto e siano necessari per contenere, sostenere o preservare tale prodotto per tutto il suo ciclo di vita e tutti gli elementi siano destinati ad essere utilizzati, consumati o eliminati insieme (sentenza del 10 novembre 2016, Eco-Emballages e a., C-313/15 e C-530/15, EU:C:2016:859, punto 29).

19 Dallo stesso tenore letterale di detto articolo 3, punto 1, terzo comma, i), discende che i tre criteri negativi in esso elencati sono cumulativi. Di conseguenza, solamente gli articoli che, pur corrispondendo alla definizione positiva di imballaggio, soddisfano contemporaneamente detti tre criteri, non sono considerati imballaggi, ai sensi della direttiva 94/62 (sentenza del 10 novembre 2016, Eco-Emballages e a., C-313/15 e C-530/15, EU:C:2016:859, punto 30).

20 In terzo luogo, conformemente all'articolo 3, punto 1, terzo comma, iii), della direttiva 94/62, i componenti dell'imballaggio e gli elementi accessori integrati nell'imballaggio sono considerati parti dell'imballaggio al quale sono integrati. Gli elementi accessori direttamente fissati o attaccati al prodotto e che svolgono funzioni di imballaggio sono considerati imballaggio a meno che non siano parte integrante del prodotto e tutti gli elementi siano destinati ad essere consumati o eliminati insieme.

21 A tale riguardo, l'allegato I di tale direttiva, che menziona «[e]sempi illustrativi per i criteri previsti all'articolo 3, punto 1)» della stessa, indica espressamente, al titolo «Esempi illustrativi per il criterio iii)», che costituiscono imballaggio le etichette fissate direttamente o apposte sul prodotto.

22 Nel caso di specie, il giudice del rinvio si chiede se da tale allegato I risulti che qualsiasi etichetta direttamente fissata o apposta su un prodotto costituisca necessariamente un imballaggio ai sensi della direttiva 94/62, o se occorra valutare tale qualificazione alla luce della definizione e dei tre criteri stabiliti dall'articolo 3 di tale direttiva. In quest'ultima ipotesi, simili etichette costituirebbero un imballaggio soltanto qualora siano adibite a contenere e a proteggere determinate merci, a consentire la loro manipolazione e la loro consegna dal produttore al consumatore o all'utilizzatore, e ad assicurare la loro presentazione, a meno che non costituiscano parte integrante di un prodotto e tutti gli elementi siano destinati ad essere consumati o eliminati insieme.

23 Se è pur vero che dalla formulazione dell'allegato I della direttiva 94/62 risulta che le etichette fissate direttamente o apposte sul prodotto costituiscono un imballaggio, si deve constatare che l'esempio fornito in tale allegato I riguarda il criterio posto dall'articolo 3, punto 1, terzo comma, iii), di detta direttiva. Ai sensi della formulazione della seconda frase di tale disposizione, gli elementi accessori direttamente fissati o attaccati al prodotto e che svolgono funzioni di imballaggio sono considerati imballaggio a meno che non siano parte integrante del prodotto e tutti gli elementi siano

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

destinati ad essere consumati o eliminati insieme.

24 Risulta quindi dall'articolo 3, punto 1, terzo comma, iii), della direttiva 94/62, che le etichette menzionate, a titolo esemplificativo, nell'allegato I di tale direttiva possono essere qualificate come «imballaggi» se costituiscono elementi accessori che svolgono funzioni di imballaggio, a meno che non siano parte integrante del prodotto di cui trattasi e tutti gli elementi siano destinati ad essere consumati o eliminati insieme. Tale interpretazione è avvalorata dai termini dell'articolo 3, punto 1, terzo comma, di detta direttiva, secondo i quali, per essere qualificato come «imballaggio», un articolo deve «inoltre» soddisfare i criteri indicati in quest'ultimo comma.

25 Pertanto, si deve constatare che non si può ritenere che i criteri per definire la nozione di «imballaggio», fissati all'articolo 3, punto 1, primo comma, della direttiva 94/62, non debbano essere soddisfatti per il solo motivo che un'etichetta è direttamente fissata o apposta su frutta o verdura.

26 Per quanto riguarda le possibili funzioni dell'imballaggio menzionate all'articolo 3, punto 1, primo comma, della direttiva 94/62, sebbene non siano elencate in modo cumulativo, esse sono, per contro, elencate in modo tassativo, cosicché, per costituire un imballaggio, un'etichetta apposta direttamente su frutta o verdura deve soddisfare almeno una di queste tre funzioni.

27 Il governo francese ha sostenuto, al riguardo, che le etichette apposte direttamente su frutta e verdura risultano rivestire caratteristiche diverse e rispondere a obiettivi molto diversi. Si tratterebbe più frequentemente di etichette di piccole dimensioni, che ricoprirebbero solo una parte marginale della superficie della frutta o della verdura di cui trattasi. Ciò posto, alcune di tali etichette potrebbero circondare o inglobare in modo più significativo tale frutta o verdura. Inoltre, mentre alcune etichette risultano visualizzare il logo o il nome di un marchio commerciale, altre potrebbero contenere talune informazioni relative alle caratteristiche della frutta e verdura di cui trattasi o ancora un codice a barre o un codice di identificazione numerico.

28 Pertanto, fatte salve le verifiche che spettano al giudice del rinvio, risulta, anzitutto, che le etichette apposte direttamente su frutta e verdura sono spesso di dimensioni inferiori rispetto a queste ultime e, pertanto, non mirano, in linea di principio, a contenerle e a proteggerle.

29 Inoltre, per le stesse ragioni, tali etichette non risultano adibite, in ogni caso, a consentire la manipolazione e il trasporto della frutta e della verdura di cui trattasi verso il luogo di consumo.

30 Infine, sebbene non sia escluso che talune etichette apposte direttamente su frutta e verdura consentano di assicurarne la presentazione, dal fascicolo di cui dispone la Corte non risulta neppure che esse siano adibite, in ogni caso, a tal fine.

31 Pertanto, si deve ritenere che il riferimento, nell'allegato I della direttiva 94/62, alle «etichette fissate direttamente o apposte sul prodotto», in quanto esempio del criterio di cui all'articolo 3, punto 1, terzo comma, iii), di tale direttiva, non può essere interpretato nel senso che tutte le etichette apposte direttamente su frutta e verdura debbano essere sistematicamente considerate imballaggi ai sensi di detta direttiva.

32 Occorre peraltro osservare al riguardo che dal fascicolo di cui dispone la Corte risulta che, nelle sue conclusioni relative al procedimento principale, il relatore pubblico ha considerato che «un'etichetta apposta direttamente su frutta o verdura non svolge nessuna [delle] funzioni» elencate all'articolo 3, punto 1, primo comma, della direttiva 94/62.

33 Peraltro, l'interpretazione estensiva della nozione di «imballaggio» non implica che occorra accogliere un'interpretazione dell'allegato I della direttiva 94/62 che violi i termini dell'articolo 3, punto 1, terzo comma, iii), di tale direttiva.

34 Spetterà, in definitiva, al giudice del rinvio valutare, alla luce, in particolare, delle considerazioni di cui ai punti da 23 a 30 della presente sentenza e sulla base di tutti gli elementi pertinenti disponibili, se le etichette direttamente apposte su frutta o verdura svolgano almeno una delle tre funzioni di imballaggio definite all'articolo 3, punto 1, primo comma, della direttiva 94/62 e rientrino in una delle tre categorie di imballaggi elencate e definite all'articolo 3, punto 1, secondo comma, lettere da a) a c), di tale direttiva.

35 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, occorre rispondere alla questione sollevata dichiarando che l'articolo 3, punto 1, terzo comma, iii), della direttiva 94/62 e l'allegato I di quest'ultima devono essere interpretati nel senso che le etichette apposte direttamente su frutta e verdura non costituiscono, in ogni caso, imballaggi ai sensi di detta direttiva. Simili etichette possono essere considerate imballaggi solo a condizione che svolgano una delle tre funzioni di imballaggio definite all'articolo 3, punto 1, primo comma, della direttiva 94/62 e rientrino in una delle tre categorie di imballaggi elencate e definite all'articolo 3, punto 1, secondo comma, lettere da a) a c), di tale direttiva.

Sulle spese

36 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Nona Sezione) dichiara:

L'articolo 3, punto 1, terzo comma, iii), della direttiva 94/62/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20

Fondazione OSSERVATORIO SULLA CRIMINALITÀ NELL'AGRICOLTURA E SUL SISTEMA AGROALIMENTARE

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

dicembre 1994, sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, come modificata dalla direttiva (UE) 2018/852 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, e l'allegato I della direttiva 94/62, come modificata, devono essere interpretati nel senso che:
le etichette apposte direttamente su frutta e verdura non costituiscono, in ogni caso, imballaggi ai sensi della direttiva 94/62, come modificata. Simili etichette possono essere considerate imballaggi solo a condizione che svolgano una delle tre funzioni di imballaggio definite all'articolo 3, punto 1, primo comma, della direttiva 94/62, come modificata, e rientrino in una delle tre categorie di imballaggi elencate e definite all'articolo 3, punto 1, secondo comma, lettere da a) a c), della direttiva 94/62, come modificata.

(Omissis)

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it