

Causa C-556/19

Domanda di pronuncia pregiudiziale

Data di deposito:

22 luglio 2019

Giudice del rinvio:

Conseil d'État (Consiglio di Stato, Francia)

Data della decisione di rinvio:

12 luglio 2019

Ricorrente:

Société ECO TLC

Resistente:

Ministre de la transition écologique et solidaire

CONSIGLIO DI STATO

deliberando

in sede di contenzioso

(omissis)

Mediante un ricorso sommario, una memoria complementare e tre repliche, registrati il 29 novembre 2017, il 12 gennaio, il 7 maggio e il 22 giugno 2018 e il 4 giugno 2019 presso il segretariato del contenzioso del Consiglio di Stato, la società Eco TLC chiede a quest'ultimo:

1°) l'annullamento per eccesso di potere del decreto del 19 settembre 2017 del ministre d'Etat (Ministro di Stato), del ministre de la transition écologique et solidaire (Ministro della Transizione ecologica e solidale) e del ministre de l'économie et des finances (Ministro dell'Economia e delle Finanze) che modifica il decreto del 3 aprile 2014 relativo alla procedura di autorizzazione e recante il capitolato d'onere degli organismi finalizzati a contribuire al trattamento dei rifiuti derivanti dai prodotti tessili di abbigliamento, dalla biancheria per la casa e dalle calzature, ai sensi dell'articolo R. 543-214 del code de l'environnement (codice

ambientale) e recante l'autorizzazione di un organismo, in forza degli articoli L. 541-10-3 e da R. 543-214 a R. 543-224 del codice ambientale;

(omissis)

Essa sostiene che il decreto impugnato:

(omissis)

- istituisce una misura costitutiva di un nuovo aiuto di Stato illegittimo in quanto non è stata preventivamente notificata alla Commissione europea, in violazione dell'articolo 107, paragrafo 1 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea; **[Or. 2]**

(omissis).

Mediante controricorso, registrato il 1° giugno 2018, il Ministro di Stato, Ministro della Transizione ecologica e solidale conclude per il rigetto del ricorso. Lo stesso ritiene che il ricorso sia irricevibile, poiché la società Eco TLC non dispone di un interesse che le attribuisce la legittimazione ad agire nei confronti del decreto impugnato, e che i motivi sollevati nel ricorso non siano fondati.

Con due memorie di intervento, registrate il 2 marzo e il 25 giugno 2018, la Fédération des entreprises du recyclage (Federazione delle imprese di riciclaggio) chiede al Consiglio di Stato che il ricorso sia respinto (omissis). Essa sostiene che il suo intervento è ricevibile e che il ricorso è irricevibile, poiché la società Eco TLC non dispone di un interesse che le attribuisce la legittimazione ad agire nei confronti del decreto impugnato, e che i motivi sollevati nel ricorso non sono fondati.

Il ricorso è stato trasmesso al Ministro dell'Economia e delle Finanze, che non ha presentato alcuna memoria.

Visti gli altri documenti del fascicolo;

Visti:

- il trattato sul funzionamento dell'Unione europea;

- il codice dell'ambiente;

- (omissis);

(omissis) **[Or. 3]** (omissis)

Considerando quanto segue:

- 1 L'articolo 69 della loi du 21 décembre 2006 de finances pour 2007 (legge finanziaria del 21 dicembre 2006 per il 2007) ha introdotto nel codice ambientale

un articolo L. 541-10-3 relativo al principio di responsabilità estesa dei produttori che *«immettono sul mercato nazionale a titolo professionale prodotti tessili di abbigliamento, calzature o biancheria per la casa nuovi destinati a uso domestico»*, il quale impone loro di contribuire o di provvedere al riciclaggio e al trattamento dei rifiuti derivanti da tali prodotti, vuoi contribuendo finanziariamente ad un organismo, autorizzato mediante decreto congiunto dei Ministri dell'Ambiente e dell'Industria, che stipula convenzioni con gli operatori di raccolta differenziata e gli enti territoriali o i loro raggruppamenti incaricati della gestione dei rifiuti e versa loro un sostegno finanziario per le operazioni di riciclaggio e di trattamento dei rifiuti in questione, vuoi istituendo, nel rispetto di un capitolato d'oneri, un sistema individuale di riciclaggio e di trattamento di tali rifiuti approvato mediante decreto congiunto dei Ministri dell'Ambiente e dell'Industria. L'ultimo comma del suddetto articolo precisa che: *«Le modalità di applicazione del presente articolo, in particolare il metodo di calcolo del contributo, le condizioni in cui è favorito l'inserimento delle persone che incontrano difficoltà nell'ambito dell'occupazione nonché le sanzioni in caso di mancato rispetto dell'obbligo previsto al primo comma sono stabilite mediante decreto del Consiglio di Stato»*. Il secondo comma dell'articolo R. 543-214 dello stesso codice dispone che: *«Ogni organismo dimostra, a sostegno della sua domanda di autorizzazione, le sue capacità tecniche e finanziarie di condurre a buon fine le operazioni necessarie per favorire, mediante le convenzioni stipulate e la redistribuzione dei contributi finanziari raccolti, il riutilizzo, il riciclaggio, il recupero del materiale e il trattamento dei rifiuti di cui all'articolo L. 541-10-3 e indica le condizioni in cui intende soddisfare le clausole del capitolato d'oneri di cui è corredata tale autorizzazione»*. Il primo comma dell'articolo R. 543-215 del medesimo codice prescrive che: *«Gli organismi autorizzati determinano l'importo complessivo del contributo finanziario riscosso presso le persone di cui al primo comma dell'articolo L. 541-10-3 in modo da coprire, ogni anno, le spese risultanti dall'applicazione del capitolato d'oneri previsto all'articolo R. 543-214»*. L'articolo R. 543-218 dello stesso codice stabilisce che il capitolato d'oneri di cui all'articolo R. 543-214 di tale codice indica, in particolare, gli obiettivi stabiliti in termini di quantità di rifiuti differenziati, riutilizzati, riciclati o recuperati, nonché gli obiettivi di inserimento delle persone che incontrano difficoltà nell'ambito dell'occupazione ai sensi dell'articolo L. 541-10-3 del medesimo codice e la riduzione del contributo versato all'operatore di raccolta differenziata in caso di mancato rispetto da parte di quest'ultimo di un obiettivo minimo di inserimento di tali persone.

- 2 Il decreto del 3 aprile 2014 relativo alla procedura di autorizzazione e recante il capitolato d'oneri degli organismi finalizzati a contribuire al trattamento dei rifiuti derivanti da prodotti tessili di abbigliamento, da biancheria per la casa e da calzature subordina il versamento del sostegno a un tasso minimo di recupero del materiale e di riciclaggio. Esso contiene un allegato intitolato «Tariffario dei sostegni finanziari versati agli operatori di raccolta differenziata convenzionati nell'anno N+1 a titolo dell'anno N+1» che stabilisce il metodo di calcolo dei diversi tipi di sostegni finanziari che possono essere versati agli operatori di raccolta differenziata convenzionati, ossia il sostegno alla sostenibilità, il sostegno

alla «raccolta differenziata di materiali» e il sostegno allo sviluppo. Detto allegato prevede in particolare che l'importo del sostegno alla sostenibilità sia uguale alla somma degli aiuti alla sostenibilità nell'ambito del recupero di materiali, del recupero energetico e dello smaltimento, e che l'aiuto alla sostenibilità nell'ambito del recupero di materiali sia calcolato applicando ai [Or. 4] «volumi di rifiuti differenziati che sono stati oggetto di un recupero di materiali (riutilizzo + riciclaggio + ulteriori modi di recupero di materiali)» un coefficiente fissato a EUR 65 per tonnellata. Il decreto del 3 aprile 2014 concede inoltre alla società Eco TLC un'autorizzazione a riscuotere i contributi al trattamento dei rifiuti derivanti da prodotti tessili di abbigliamento, da biancheria per la casa e da calzature e a riversarli, sotto forma di sostegni finanziari, agli operatori di raccolta differenziata e agli enti territoriali competenti in materia di gestione dei rifiuti, nel rispetto del capitolato d'oneri allegato a tale decreto. L'articolo 1 del decreto del 19 settembre 2017 che modifica il suddetto decreto del 3 aprile 2014, di cui la società Eco TLC chiede l'annullamento per eccesso di potere, prevede che il coefficiente di EUR 65 per tonnellata fissato dal decreto del 3 aprile 2014 sia aumentato a EUR 82,5 per tonnellata per i sostegni versati a decorrere dal 1° gennaio 2018.

Sull'eccezione di irricevibilità opposta dal Ministro di Stato, Ministro della Transizione ecologica e solidale:

- 3 Il decreto del 19 settembre 2017 prevede la rivalutazione del sostegno versato dall'eco-organismo istituito nel settore dei prodotti tessili di abbigliamento, della biancheria per la casa e delle calzature, agli operatori convenzionati responsabili del trattamento dei rifiuti derivanti da tali prodotti. Tenuto conto dell'impatto di detta rivalutazione sulla società in parola, unico operatore autorizzato nel settore, l'Eco TLC dimostra di avere un interesse che le attribuisce la legittimazione a proporre un ricorso per eccesso di potere avverso il decreto di cui trattasi.

Sulla ricevibilità dell'intervento:

- 4 La Federazione delle imprese di riciclaggio dimostra di avere un interesse sufficiente a che sia confermato il decreto impugnato. Il suo intervento è quindi ricevibile.

Sui motivi del ricorso:

- 5 (omissis) [Or. 5]

(omissis)

- 6 (omissis)

- 7 (omissis) [motivi irrilevanti ai fini della questione pregiudiziale] [Or. 6]

Riguardo alla qualificazione di aiuto di Stato:

- 8 Ai sensi del paragrafo 1 dell'articolo 107 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea: «[...] sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza». Ai sensi del paragrafo 3 dell'articolo 108 dello stesso trattato: «Alla Commissione sono comunicati, in tempo utile perché presenti le sue osservazioni, i progetti diretti a istituire o modificare aiuti. Se ritiene che un progetto non sia compatibile con il mercato interno a norma dell'articolo 107, la Commissione inizia senza indugio la procedura prevista dal paragrafo precedente. Lo Stato membro interessato non può dare esecuzione alle misure progettate prima che tale procedura abbia condotto a una decisione finale».
- 9 Risulta dalle disposizioni degli articoli L. 541-10-3 e R. 543-218 del codice ambientale richiamate al punto 1 che i produttori che immettono sul mercato francese tessili di abbigliamento, biancheria per la casa e calzature sono tenuti o a provvedere loro stessi al trattamento dei rifiuti derivanti dai suddetti prodotti o a trasferirne la responsabilità a un organismo autorizzato, incaricato della riscossione dei loro contributi e di provvedere per loro conto al trattamento dei rifiuti stipulando a tal fine convenzioni con operatori di raccolta differenziata. Siffatto dispositivo mira all'attuazione a livello nazionale, relativamente ai rifiuti derivanti dai prodotti summenzionati, degli obiettivi della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti.
- 10 Il decreto del 3 aprile 2014, citato al punto 3, contiene in allegato un capitolato d'oneri che definisce in particolare il tariffario dei sostegni finanziari versati a tali operatori di raccolta differenziata, il cui importo è stabilito in base agli obiettivi di recupero dei rifiuti e di occupazione di persone socialmente disagiate. Lo stesso decreto ha concesso l'autorizzazione per il settore dei rifiuti tessili di abbigliamento, di biancheria per la casa e di calzature esclusivamente alla società Eco TLC, organismo privato, creato e gestito dai soggetti che immettono prodotti sul mercato del settore menzionato. Non emerge dai documenti del fascicolo che un diverso organismo sia stato autorizzato a tal fine, né che taluni soggetti che immettono sul mercato detti prodotto abbiano scelto di provvedere loro stessi al trattamento dei rifiuti da essi derivati.
- 11 Dalle disposizioni del decreto del 3 aprile 2014 e dal capitolato d'oneri ad esso allegato risulta che l'organismo autorizzato è tenuto ad adeguare l'importo dei contributi che riscuote presso i soggetti che immettono prodotti sul mercato al livello strettamente necessario ad adempiere ai propri obblighi, ossia il versamento dei sostegni finanziari agli operatori di raccolta differenziata secondo il tariffario stabilito dal decreto nonché diverse azioni di sensibilizzazione e prevenzione, senza poter realizzare profitti né perdite e senza effettuare attività in altri ambiti. Dai documenti del fascicolo, in particolare dall'esame condotto dalla Sesta Sezione in sede di contenzioso ai sensi dell'articolo R. 623-1 del codice di giustizia amministrativa, emerge che un c.d. «censeur d'État» (soggetto con funzioni di controllo della gestione finanziaria degli eco-organismi), designato

dallo Stato, partecipa alle riunioni del consiglio di amministrazione di detta società, senza tuttavia disporre del diritto di voto, è informato delle condizioni degli investimenti finanziari previsti dalla società prima della loro approvazione da parte del consiglio di amministrazione, e ha facoltà di chiedere tutti i documenti legati alla gestione finanziaria della società per informare, in caso di mancato rispetto delle regole di buona gestione finanziaria, le autorità competenti dello Stato che possono stabilire una sanzione pecuniaria fino a EUR 30 000 o la sospensione se non [Or. 7] addirittura la revoca dell'autorizzazione. Fatto salvo quanto precede, l'Eco TLC determina liberamente le sue scelte di gestione. In particolare, i fondi destinati al versamento dei contributi non sono soggetti ad alcun particolare obbligo di deposito.

- 12 In tali condizioni, la risposta al motivo relativo al fatto che il sostegno versato agli operatori di raccolta differenziata a titolo del recupero di materiali secondo il tariffario previsto dalla decisione impugnata rivestirebbe carattere di aiuto di Stato e che il decreto impugnato, che procede alla rivalutazione di detto tariffario, sarebbe irregolare in quanto né tale decreto né quello del 3 aprile 2014 che istituisce il dispositivo in discussione che esso modifica sono stati previamente notificati alla Commissione europea, dipende dalla risposta alla domanda se l'articolo 107 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea debba essere interpretato nel senso che deve essere considerato come istitutivo di un aiuto di Stato ai sensi di tale articolo un dispositivo quale quello descritto ai punti da 9 a 11, mediante cui un eco-organismo privato senza fini di lucro, titolare di un'autorizzazione rilasciata dalle autorità pubbliche, riscuote presso soggetti che immettono sul mercato una particolare categoria di prodotti, i quali stipulano con detto organismo una convenzione a tal fine, contributi finanziari a fronte del servizio consistente nel provvedere per loro conto al loro obbligo di trattamento dei rifiuti derivanti dai prodotti che immettono sul mercato, e riversa a operatori, da esso autorizzati sulla base di un capitolato d'oneri approvato dallo Stato, incaricati di procedere alla raccolta differenziata di siffatti rifiuti e al loro recupero, somme il cui importo è fissato mediante il decreto recante autorizzazione dell'eco-organismo sulla base di obiettivi ambientali e sociali.
- 13 Tale questione è fondamentale ai fini della risoluzione della controversia che il Consiglio di Stato deve risolvere e presenta difficoltà rilevanti. È quindi necessario adire la Corte di giustizia dell'Unione europea in virtù dell'articolo 267 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea e sospendere il procedimento relativo al ricorso fino alla sua pronuncia.

DECIDE:

(omissis)

Articolo 2: il procedimento relativo al ricorso è sospeso finché la Corte di giustizia dell'Unione europea non si sia pronunciata sulla seguente questione:

Se l'articolo 107 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea debba essere interpretato nel senso che deve essere considerato come un aiuto di Stato ai sensi di tali disposizioni un dispositivo quale quello descritto ai punti da 9 a 11, mediante cui un eco-organismo privato senza fini di lucro, titolare di un'autorizzazione rilasciata dalle autorità pubbliche, riscuote presso i soggetti che immettono sul mercato una particolare categoria di prodotti, i quali stipulano con detto organismo una convenzione a tal fine, contributi a fronte del servizio consistente nel provvedere per loro conto al trattamento dei rifiuti derivanti da siffatti prodotti, e riversa a operatori incaricati della raccolta differenziata e del recupero dei rifiuti sovvenzioni d'importo fissato nell'autorizzazione sulla base di obiettivi ambientali e sociali.

(omissis) **[Or. 8]** (omissis)

DOCUMENTO DI LAVORO