Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
ANTHONY MICHAEL COLLINS
presentate il 26 settembre 2024[1]

Causa C-254/23

INTERZERO Trajnostne rešitve za svet brez odpadkov d.o.o.,
Interzero Circular Solutions Europe GmbH,
e altri,
Surovina, družba za predelavo odpadkov d.o.o.,
DINOS, družba za pripravo sekundarnih surovin d.o.o.,
e altri
contro
Državni zbor Republike Slovenije

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dall'Ustavno sodišče (Corte costituzionale, Slovenia)]

«Rinvio pregiudiziale – Ambiente – Rifiuti – Servizi di interesse economico generale – Libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi – Direttiva 2006/123/CE – Direttiva 2008/98/CE – Articoli 16 e 17 della Carta – Principi della certezza del diritto e della tutela del legittimo affidamento – Proporzionalità»

I. Introduzione

1. La Repubblica di Slovenia ha introdotto un regime di responsabilità estesa del produttore (in prosieguo: la «REP»)[2] in riferimento ad alcune categorie di prodotti di consumo. Ai sensi di tale regime, la responsabilità per l'adempimento degli obblighi derivanti dalla REP per ciascuna di dette categorie è attribuita a un'unica organizzazione, che opera senza scopo di lucro. L'Ustavno sodišče (Corte Costituzionale, Slovenia) sottopone alla Corte dieci questioni concernenti la compatibilità di detto regime con le norme in materia di servizi di interesse economico generale (in prosieguo: i «SIEG»), con il mercato interno e con talune disposizioni del diritto derivato dell'Unione.

[1] Lingua originale: l'inglese.

[2] Gli Stati membri adottano regimi REP per garantire che i produttori di merci assumano la responsabilità finanziaria e organizzativa della gestione dei rifiuti connessi ai loro prodotti.

II. Contesto normativo

A. Diritto dell'Unione

1. Direttiva sui servizi

2. I considerando 8, 40 e 70 della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno [3] (in prosieguo: la «direttiva sui servizi») così recitano:

«(8) È opportuno che le disposizioni della presente direttiva relative alla libertà di stabilimento e alla libera circolazione dei servizi si applichino soltanto nella misura in cui le attività in questione sono aperte alla concorrenza e non obblighino pertanto gli Stati membri a liberalizzare i servizi d'interesse economico generale, a privatizzare gli enti pubblici che forniscono tali servizi o ad abolire i monopoli esistenti per quanto riguarda altre attività o certi servizi di distribuzione.

(…)

(40) La nozione di "motivi imperativi di interesse generale" cui fanno riferimento alcune disposizioni della presente direttiva è stata progressivamente elaborata dalla Corte di giustizia nella propria giurisprudenza relativa agli articoli 43 e 49 del trattato, e potrebbe continuare ad evolvere. La nozione, come riconosciuto nella giurisprudenza della Corte di giustizia, copre almeno i seguenti motivi: (...) la sanità pubblica [,] (...) la protezione dell'ambiente (...)

(…)

(70) Ai fini della presente direttiva e fatto salvo l'articolo 16 del trattato, possono essere considerati servizi d'interesse economico generale soltanto i servizi la cui fornitura costituisca adempimento di una specifica missione d'interesse pubblico affidata al prestatore dallo Stato membro interessato. Tale affidamento dovrebbe essere effettuato mediante uno o più atti, la cui forma è stabilita da ciascuno Stato membro, e precisare la natura di tale specifica missione».

3. L'articolo 1 della direttiva sui servizi prevede quanto segue:

«(…)

2. La presente direttiva non riguarda la liberalizzazione dei servizi d'interesse economico generale riservati a enti pubblici o privati, né la privatizzazione di enti pubblici che forniscono servizi.

3. La presente direttiva non riguarda né l'abolizione di monopoli che forniscono servizi né gli aiuti concessi dagli Stati membri cui si applicano le regole comunitarie di concorrenza.

[3] GU 2006, L 376, pag. 36.

La presente direttiva lascia impregiudicata la libertà, per gli Stati membri, di definire, in conformità del diritto comunitario, quali essi ritengano essere servizi d'interesse economico generale, in che modo tali servizi debbano essere organizzati e finanziati, in conformità delle regole sugli aiuti concessi dagli Stati, e a quali obblighi specifici essi debbano essere soggetti.

(…)».

4. L'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), della direttiva sui servizi stabilisce essa che non si applica ai servizi non economici di interesse generale. L'articolo 4 della direttiva sui servizi definisce i termini «requisito» e «motivi imperativi d'interesse generale» come segue:

«7) "requisito": qualsiasi obbligo, divieto, condizione o limite stabilito dalle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative degli Stati membri o derivante dalla giurisprudenza, dalle prassi amministrative, dalle regole degli organismi e ordini professionali o dalle regole collettive di associazioni o organizzazioni professionali adottate nell'esercizio della propria autonomia giuridica; le norme stabilite dai contratti collettivi negoziati dalle parti sociali non sono considerate di per sé come requisiti ai sensi della presente direttiva;

8) "motivi imperativi d'interesse generale": motivi riconosciuti come tali dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, tra i quali: (...) la sanità pubblica, (...) la tutela dell'ambiente, incluso l'ambiente urbano (...)».

5. L'articolo 15 della direttiva sui servizi così dispone:

«1. Gli Stati membri verificano se il loro ordinamento giuridico prevede i requisiti di cui al paragrafo 2 e provvedono affinché tali requisiti siano conformi alle condizioni di cui al paragrafo 3. Gli Stati membri adattano le loro disposizioni legislative, regolamentari o amministrative per renderle conformi a tali condizioni.

2. Gli Stati membri verificano se il loro ordinamento giuridico subordina l'accesso a un'attività di servizi o il suo esercizio al rispetto dei requisiti non discriminatori seguenti:

a) restrizioni quantitative o territoriali sotto forma, in particolare, di restrizioni fissate in funzione della popolazione o di una distanza geografica minima tra prestatori;

(…)

c) obblighi relativi alla detenzione del capitale di una società;

d) requisiti (...) che riservano l'accesso alle attività di servizi in questione a prestatori particolari a motivo della natura specifica dell'attività;

(…)

3. Gli Stati membri verificano che i requisiti di cui al paragrafo 2 soddisfino le condizioni seguenti:

a) non discriminazione: i requisiti non devono essere direttamente o indirettamente discriminatori in funzione della cittadinanza o, per quanto riguarda le società, dell'ubicazione della sede legale;

b) necessità: i requisiti sono giustificati da un motivo imperativo di interesse generale;

c) proporzionalità: i requisiti devono essere tali da garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito; essi non devono andare al di là di quanto è necessario per raggiungere tale obiettivo; inoltre non deve essere possibile sostituire questi requisiti con altre misure meno restrittive che permettono di conseguire lo stesso risultato.

4. I paragrafi 1, 2 e 3 si applicano alla legislazione riguardante i servizi d'interesse economico generale solo in quanto la loro applicazione non osti all'adempimento, in linea di diritto o di fatto, della specifica missione loro affidata».

6. L'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva sui servizi così dispone:

«Gli Stati membri rispettano il diritto dei prestatori di fornire un servizio in uno Stato membro diverso da quello in cui sono stabiliti.

Lo Stato membro in cui il servizio viene prestato assicura il libero accesso a un'attività di servizi e il libero esercizio della medesima sul proprio territorio.

(…)».

7. Ai sensi dell'articolo 17, punto 1), lettera e), della direttiva sui servizi, l'articolo 16 non si applica ai servizi di interesse economico generale forniti in un altro Stato membro, fra i quali il trattamento dei rifiuti.

2. Direttiva quadro sui rifiuti

8. Il considerando 27 della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive[4] (in prosieguo: la «direttiva quadro sui rifiuti») dichiara quanto segue:

«L'introduzione della responsabilità estesa del produttore nella presente direttiva è uno dei mezzi per sostenere una progettazione e una produzione dei beni che prendano pienamente in considerazione e facilitino l'utilizzo efficiente delle risorse durante l'intero ciclo di vita, comprendendone la riparazione, il riutilizzo, lo smontaggio e il riciclaggio senza compromettere la libera circolazione delle merci nel mercato interno».

[4] GU 2008, L 312, pag. 3.

9. L'articolo 3, punto 21), della direttiva quadro sui rifiuti [5] definisce, ai fini di tale direttiva, il «regime di responsabilità estesa del produttore», come «una serie di misure adottate dagli Stati membri volte ad assicurare che ai produttori di prodotti spetti la responsabilità finanziaria o la responsabilità finanziaria e organizzativa della gestione della fase del ciclo di vita in cui il prodotto diventa un rifiuto».

10. L'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva quadro sui rifiuti [6] prevede quanto segue:

«Per rafforzare il riutilizzo, la prevenzione, il riciclaggio e l'altro recupero dei rifiuti, gli Stati membri possono adottare misure legislative o non legislative volte ad assicurare che qualsiasi persona fisica o giuridica che professionalmente sviluppi, fabbrichi, trasformi, tratti, venda o importi prodotti (produttore del prodotto) sia soggetto ad una responsabilità estesa del produttore.

Tali misure possono includere l'accettazione dei prodotti restituiti e dei rifiuti che restano dopo l'utilizzo di tali prodotti, nonché la successiva gestione dei rifiuti e la responsabilità finanziaria per tali attività. Tali misure possono includere l'obbligo di mettere a disposizione del pubblico informazioni relative alla misura in cui il prodotto è riutilizzabile e riciclabile.

Laddove tali misure includano l'istituzione di regimi di responsabilità estesa del produttore, si applicano i requisiti minimi generali di cui all'articolo 8 *bis*.

Gli Stati membri possono decidere che i produttori di prodotti che si impegnano in termini finanziari o che si assumono, di loro iniziativa, responsabilità finanziarie e organizzative per la gestione della fase del ciclo di vita in cui il prodotto è un rifiuto, applichino alcuni dei requisiti generali minimi di cui all'articolo 8 *bis* o la loro totalità».

11. L'articolo 8 *bis* della direttiva quadro sui rifiuti [7] stabilisce i requisiti minimi generali per i regimi di REP. In base a tali requisiti, interpretati alla luce del considerando 14 della direttiva 2018/851, i produttori possono adempiere ai loro obblighi derivanti dalla REP individualmente o collettivamente.

B. Diritto nazionale

12. Il precedente Zakon o varstvu okolja [8] (legge sulla tutela dell'ambiente; in prosieguo: la «precedente legge sulla tutela dell'ambiente») prevedeva che i produttori di prodotti potessero adempiere ai loro obblighi in materia di gestione dei rifiuti individualmente o collettivamente, attraverso la creazione di un'associazione con altri produttori. I produttori di prodotti potevano anche affidarsi a uno o più operatori economici a tale scopo.

13. Il nuovo Zakon o varstvu okolja [9] (la nuova legge sulla tutela dell'ambiente; in prosieguo: la «nuova legge sulla tutela dell'ambiente») ha abrogato tale normativa. I produttori di prodotti di consumo sono tenuti ad adempiere ai loro obblighi derivanti dalla REP mediante

[5] Come modificato dalla direttiva (UE) 2018/851 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti (GU 2018, L 150, pag. 109), che ha inteso definire la nozione di REP e di stabilirne i requisiti minimi.

[6] Come modificato dalla direttiva 2018/851.

[7] Introdotto dalla direttiva 2018/851.

[8] Gazzetta ufficiale della Repubblica di Slovenia n. 39/06.

[9] Gazzetta ufficiale della Repubblica di Slovenia n. 44/22.

un'organizzazione collettiva munita di apposita autorizzazione delle autorità pubbliche competenti. I produttori che immettono sul mercato almeno il 51% di una determinata categoria di prodotti sono tenuti a istituire un'organizzazione collettiva per la gestione dei rifiuti connessi a tali prodotti [10]. I produttori di tali beni che non siano titolari di una quota di partecipazione in un'organizzazione collettiva sono tenuti ad adempiere ai loro obblighi derivanti dalla REP mediante la stipulazione di un contratto con tale organizzazione. Sebbene ciascuna organizzazione collettiva benefici di un monopolio legale al fine di garantire il rispetto degli obblighi derivanti dalla REP, essa opera senza scopo di lucro. Le organizzazioni collettive assicurano la raccolta e il trattamento dei rifiuti legati a una determinata categoria di prodotti, ma non raccolgono né trattano tali rifiuti, in quanto detti compiti sono svolti da operatori indipendenti sulla base di contratti che le organizzazioni collettive stipulano annualmente [11]. Indipendentemente dal fatto che siano membri di un'organizzazione collettiva o che stipulino un contratto con essa, tutti i produttori pagano la stessa tariffa, calcolata in un'ottica di recupero dei costi, per i servizi che l'organizzazione collettiva fornisce.

III. Controversia nel procedimento principale e questioni pregiudiziali

14. Il 9 giugno 2021 la Commissione europea ha inviato un parere motivato alla Repubblica di Slovenia, nel quale ha sostenuto che tale Paese non aveva recepito la direttiva 2018/851 entro il termine previsto [12]. Nel marzo 2022 la Repubblica di Slovenia ha adottato la nuova legge sulla tutela dell'ambiente. Nel febbraio 2023 la Commissione ha chiuso il procedimento per inadempimento relativo all'omesso recepimento della direttiva 2018/851.

15. Interzero Trajnostne rešitve za svet brez odpadkov d.o.o. (in prosieguo: «Interzero») e Surovina družba za predelavo odpadkov d.o.o. (in prosieguo: «Surovina») sono imprese commerciali che forniscono servizi di gestione dei rifiuti in Slovenia. Interzero è una controllata di Interzero Circular Solutions Europe GmbH, una società con sede in Austria (in prosieguo: «Interzero Austria»). Nel 2022 Interzero, Interzero Austria, Surovina, diverse società commerciali slovene attive nel settore della gestione dei rifiuti e una serie di produttori soggetti agli obblighi derivanti dalla REP hanno avviato un procedimento presso l'Ustavno sodišče (Corte Costituzionale), sostenendo che la nuova legge sulla tutela dell'ambiente contrastava con alcune disposizioni della Costituzione slovena e del diritto dell'Unione, in particolare con gli articoli 49, 56, 102 e 106 TFUE, con gli articoli 16 e 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta») e con la direttiva sui servizi. Essi hanno contestato la nuova legge sulla tutela dell'ambiente in quanto avrebbe trasformato l'attività economica di gestione dei rifiuti in un'attività non economica riservata a monopoli. Interzero e Surovina hanno sostenuto che il governo sloveno non aveva dimostrato l'inefficacia del sistema previsto dalla precedente legge sulla tutela dell'ambiente, né aveva spiegato il motivo per cui l'attività di gestione dei rifiuti debba essere esercitata senza scopo di lucro e in assenza di concorrenza.

16. Il governo sloveno ha sostenuto che le modifiche introdotte dalla nuova legge sulla tutela dell'ambiente si sono rese necessarie per recepire la direttiva quadro sui rifiuti e per garantire il rispetto degli obblighi derivanti dalla REP, segnatamente la raccolta e il trattamento dei rifiuti. Il nuovo regime prevede che le organizzazioni autorizzate senza scopo di lucro, create ai sensi della

[10] Un'organizzazione collettiva può garantire il rispetto degli obblighi derivanti dalla REP in relazione a diverse categorie di prodotti.

[11] Alle organizzazioni collettive e ai titolari di quote di partecipazione in tali organizzazioni è imposto il divieto di fornire servizi di raccolta e gestione dei rifiuti e di detenere un interesse finanziario diretto o indiretto in imprese che forniscono detti servizi. I produttori che stipulano un contratto con un'organizzazione collettiva al fine di adempiere ai loro obblighi derivanti dalla REP non sono soggetti ad alcuna di tali restrizioni.

[12] Ai sensi dell'articolo 2 della direttiva 2018/851, gli Stati membri erano tenuti a conformarsi a tale strumento entro il 5 luglio 2020.

nuova legge, si dedichino alla promozione di obiettivi ambientali, senza condizionamenti derivanti da considerazioni di ordine commerciale. La direttiva quadro sui rifiuti consente agli Stati membri di imporre l'adempimento degli obblighi derivanti dalla REP mediante l'istituzione di un'unica organizzazione collettiva creata e gestita dai produttori, in riferimento a una determinata categoria di prodotti [13]. Secondo il governo sloveno, siffatto sistema è più efficace dal punto di vista ambientale, più efficiente dal punto di vista economico e più facile da monitorare dal punto di vista della conformità. Il governo sloveno sottolinea che la raccolta e il trattamento dei rifiuti continua ad essere un'attività economica svolta da terzi.

17. Il 19 maggio 2022 l'Ustavno sodišče (Corte Costituzionale) ha sospeso l'applicazione delle disposizioni controverse della nuova legge sulla tutela dell'ambiente, in attesa della pronuncia della sentenza nel presente procedimento.

18. L'Ustavno sodišče (Corte Costituzionale) chiede se l'adempimento di obblighi derivanti dalla REP attraverso la creazione di una rete di organizzazioni collettive incaricate di gestire tale attività possa qualificarsi come SIEG. In questo contesto, esso chiede se l'istituzione di un monopolio senza scopo di lucro sia contraria al diritto dell'Unione. Tale giudice domanda se il diritto dell'Unione permetta agli Stati membri di decidere che una determinata attività economica debba essere esercitata a titolo di attività non economica. In caso affermativo, esso chiede se gli Stati membri siano tenuti a prevedere un periodo transitorio e/o a indennizzare gli operatori economici pregiudicati da tale modifica. L'Ustavno sodišče (Corte Costituzionale) domanda inoltre se talune norme specifiche, come quelle che disciplinano l'appartenenza a organizzazioni collettive e le attività che tali organismi possono svolgere, siano conformi al diritto dell'Unione. Infine, esso chiede se sia conforme al diritto dell'Unione il requisito ai sensi del quale i produttori che non siano titolari di una quota di partecipazione nella pertinente organizzazione collettiva sono tenuti a stipulare con quest'ultima un contratto per la gestione dei rifiuti.

19. In tali circostanze, l'Ustavno sodišče (Corte costituzionale) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se possa considerarsi quale impresa incaricata della gestione di servizi di interesse economico generale ai sensi dell'articolo 106, paragrafo 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (alla luce dell'articolo 14 TFUE, del Protocollo n. 26 sui servizi di interesse generale, nonché degli articoli 8 e 8 *bis* della [direttiva 2008/98]), una persona giuridica la quale sia titolare del diritto esclusivo di svolgere l'attività di adempimento collettivo degli obblighi derivanti dalla responsabilità estesa del produttore per prodotti dello stesso tipo nel territorio della Repubblica di Slovenia, attività che comprende:

– la conclusione di contratti con i produttori di determinati prodotti, in virtù dei quali questi ultimi incaricano tale persona giuridica di garantire a loro nome un'adeguata gestione dei rifiuti risultanti da tali prodotti;

– l'organizzazione di un sistema di raccolta e di trattamento dei rifiuti (conclusione di contratti con società commerciali che, in nome dell'organizzazione, procedano alla raccolta e al trattamento adeguato di tutti i rifiuti raccolti risultanti da prodotti per i quali vale la responsabilità estesa del produttore), e

[13] Il governo sloveno aggiunge che la Repubblica ceca e l'Estonia prevedono un regime analogo.

– la tenuta di un registro dei prodotti per i quali vale la responsabilità estesa del produttore e che vengono immessi sul mercato nella Repubblica di Slovenia, nonché la tenuta di un registro dei rifiuti raccolti e trattati risultanti da prodotti per i quali vale la responsabilità estesa del produttore, come pure la trasmissione di questi dati al Ministero,

e la quale persona giuridica sia obbligata, nello svolgimento di tale attività, a concludere contratti sia con i produttori sui quali grava l'obbligo di responsabilità estesa del produttore, sia con le società commerciali che eseguiranno la raccolta e il trattamento dei rifiuti.

2) Se gli articoli 16 e 17 della [Carta], gli articoli 49, 56 e 106 TFUE, la [direttiva 2006/123], nonché gli articoli 8 e 8 *bis* della [direttiva 2008/98], debbano essere interpretati nel senso che essi ostano ad una normativa, in virtù della quale l'attività di adempimento collettivo degli obblighi derivanti dalla responsabilità estesa del produttore per prodotti dello stesso tipo può essere legittimamente svolta da un'unica persona giuridica nel territorio dello Stato membro con modalità prive di finalità di lucro, il che significa che i proventi non superano le spese effettive per l'adempimento collettivo degli obblighi derivanti dalla responsabilità estesa del produttore e che tale persona giuridica deve impiegare gli utili unicamente per svolgere le attività e attuare le misure per l'adempimento collettivo degli obblighi derivanti dalla responsabilità estesa del produttore.

3) In caso di risposta negativa alla questione 2), se l'articolo 16 della [Carta], gli articoli 49, 56 e 106 TFUE, i principi della certezza del diritto e della tutela del legittimo affidamento, nonché gli articoli 8 e 8 *bis* della [direttiva 2008/98], debbano essere interpretati nel senso che essi ostano ad una normativa, in virtù della quale lo Stato membro modifica l'attività di adempimento collettivo degli obblighi derivanti dalla responsabilità estesa del produttore per prodotti dello stesso tipo trasformandola da attività con scopo di lucro sottoposta a regolazione e orientata al mercato, esercitata da una pluralità di operatori economici, in attività che una sola organizzazione è autorizzata a svolgere e che deve essere da questa esercitata senza scopo di lucro nel senso di cui alla questione 2).

4) Se le disposizioni del diritto dell'Unione di cui alla questione 3) debbano essere interpretate nel senso che esse ostano ad una normativa nazionale, in virtù della quale, per effetto dell'entrata in vigore di una nuova disciplina legislativa riguardante l'adempimento collettivo degli obblighi derivanti dalla responsabilità estesa del produttore, si determina quale conseguenza, per forza di legge (*ex lege*), un'ingerenza nei singoli rapporti tale per cui cessano di valere tutti i contratti conclusi tra gli operatori economici che esercitavano l'attività di adempimento collettivo della responsabilità estesa del produttore in conformità della precedente disciplina e i produttori che hanno l'obbligo della responsabilità estesa del produttore, nonché tra gli operatori economici che esercitavano l'attività di adempimento collettivo della responsabilità estesa del produttore in conformità della precedente disciplina e gli operatori economici che esercitano l'attività di raccolta e di trattamento dei rifiuti risultanti da prodotti che sono oggetto dell'adempimento collettivo degli obblighi derivanti dalla responsabilità estesa del produttore.

5) Se, nelle circostanze dell'adozione della nuova disciplina legislativa descritta nelle questioni 3) e 4), i principi della certezza del diritto e della tutela del legittimo affidamento debbano essere interpretati nel senso che il legislatore deve stabilire un periodo transitorio e/o introdurre un sistema di indennizzi. In caso di risposta affermativa, quali siano i criteri da rispettare per la ragionevolezza del periodo transitorio o del sistema di indennizzi.

6) Se l'articolo 16 della [Carta], gli articoli 49, 56 e 106 TFUE, la [direttiva 2006/123], nonché gli articoli 8 e 8 *bis* della [direttiva 2008/98], debbano essere interpretati nel senso che essi ostano ad una normativa, in virtù della quale ai produttori che hanno obblighi derivanti dalla responsabilità estesa del produttore e che immettono sul mercato il 51% dei prodotti dello stesso tipo per i quali vale l'obbligo di responsabilità estesa del produttore, è imposto l'obbligo di costituire una persona giuridica incaricata di esercitare l'attività di adempimento collettivo degli obblighi derivanti dalla responsabilità estesa del produttore, e in virtù della quale i produttori di prodotti dello stesso tipo devono, in caso di eventuale revoca dell'autorizzazione, costituire nuovamente una siffatta persona giuridica, oppure se le suddette disposizioni del diritto dell'Unione debbano essere interpretate nel senso che esse ostano ad una disciplina in virtù della quale soltanto i produttori possono essere titolari di una quota di partecipazione in tale persona giuridica.

7) Se l'articolo 16 della [Carta], gli articoli 49, 56 e 106 TFUE, la [direttiva 2006/123], nonché gli articoli 8 e 8 *bis* della [direttiva 2008/98], debbano essere interpretati nel senso che essi ostano ad una normativa, in virtù della quale i produttori che sono titolari di una quota di partecipazione nella persona giuridica che assicura l'adempimento collettivo degli obblighi derivanti dalla responsabilità estesa del produttore non possono essere persone che effettuano la raccolta o il trattamento di rifiuti risultanti da prodotti che sono oggetto dell'adempimento collettivo degli obblighi derivanti dalla responsabilità estesa del produttore in tale persona giuridica.

8) Se l'articolo 16 della [Carta], gli articoli 49, 56 e 106 TFUE, la [direttiva 2006/123], nonché gli articoli 8 e 8 *bis* della [direttiva 2008/98], debbano essere interpretati nel senso che essi ostano ad una normativa, in virtù della quale il produttore che è titolare di una quota di partecipazione nella persona giuridica che assicura l'adempimento collettivo degli obblighi derivanti dalla responsabilità estesa del produttore e la persona giuridica che esercita l'attività di adempimento collettivo degli obblighi derivanti dalla responsabilità estesa del produttore non possono:

   – avere, direttamente o indirettamente, collegamenti di capitale con la persona che effettua la raccolta o il trattamento dei rifiuti risultanti da prodotti che sono oggetto dell'adempimento collettivo degli obblighi nella persona giuridica che assicura l'adempimento collettivo degli obblighi derivanti dalla responsabilità estesa del produttore, né avere in detta persona diritti di gestione o di controllo;

   – avere collegamenti di capitale o legami di parentela con una persona che detiene o controlla i diritti di voto nell'organo di amministrazione o nell'organo di controllo della persona contemplata nel trattino precedente o che rappresenta la stessa.

9) Se l'articolo 16 della [Carta], gli articoli 49, 56 e 106 TFUE, la [direttiva 2006/123], nonché gli articoli 8 e 8 *bis* della [direttiva 2008/98], debbano essere interpretati nel senso che essi ostano ad una normativa, in virtù della quale le limitazioni di cui alle questioni 7) e 8) valgono anche per un membro dell'organo di amministrazione della persona giuridica che esercita l'attività di adempimento collettivo degli obblighi derivanti dalla responsabilità estesa del produttore, per un membro dell'organo di controllo di tale persona giuridica o per il rappresentante della stessa.

10) Se l'articolo 16 della [Carta] e gli articoli 49 e 56 TFUE debbano essere interpretati nel senso che essi ostano ad una normativa, in virtù della quale i produttori per i quali vale l'obbligo di responsabilità estesa del produttore e che immettono sul mercato prodotti destinati all'uso in ambito domestico devono obbligatoriamente concludere un contratto mediante il quale essi conferiscono alla persona giuridica titolare dell'autorizzazione ad esercitare l'attività di adempimento collettivo degli obblighi derivanti dalla responsabilità estesa del produttore l'incarico di adempiere gli obblighi di essi produttori derivanti dalla responsabilità estesa del produttore».

20. Interzero, Surovina, i governi ceco, dei Paesi Bassi e sloveno, nonché la Commissione, hanno presentato osservazioni scritte. All'udienza dell'11 giugno 2024, Interzero, Surovina, i governi ceco, ungherese, dei Paesi Bassi e sloveno, nonché la Commissione, hanno svolto le loro difese orali e hanno risposto ai quesiti della Corte.

IV. Valutazione

A. Prima questione

21. Con la sua prima questione, il giudice del rinvio chiede se un'organizzazione alla quale è attribuita la responsabilità per l'adempimento collettivo degli obblighi derivanti dalla REP possa considerarsi un'impresa incaricata di un SIEG ai sensi dell'articolo 106, paragrafo 2, TFUE.

22. Nessuna delle parti del procedimento dinanzi alla Corte contesta il fatto che gli Stati membri godano di un ampio margine di discrezionalità nella designazione di un SIEG. La Commissione osserva che devono essere soddisfatte due condizioni affinché un servizio sia designato come tale. È necessario che uno Stato membro attribuisca formalmente a un operatore la responsabilità di fornire un SIEG. È necessario inoltre che esso spieghi il motivo per cui tale servizio si distingue da altre attività economiche al punto da giustificare tale designazione. Fatta salva la verifica da parte del giudice del rinvio, la Commissione riconosce che l'istituzione delle organizzazioni collettive che sono oggetto del procedimento principale può soddisfare tali requisiti.

23. Il governo sloveno precisa che il funzionamento del sistema previsto dalla precedente legge sulla tutela dell'ambiente era insoddisfacente. Gli operatori economici responsabili di garantire l'adempimento degli obblighi derivanti dalla REP hanno trattato una quantità insufficiente di rifiuti di imballaggio [14]. Di conseguenza, i servizi municipali di gestione dei rifiuti hanno dovuto stoccare notevoli quantità di rifiuti di imballaggio, creando così rischi per la salute umana, la sicurezza pubblica e l'ambiente. Per eliminare tali rischi, le autorità pubbliche si sono fatte carico del trattamento dei rifiuti stessi e dei costi ad esso associati. Per questi motivi, la Repubblica di Slovenia ha deciso di affidare la responsabilità per il raggiungimento degli obiettivi della REP a organizzazioni collettive che forniscono un SIEG.

24. Interzero sostiene che la Corte dovrebbe rispondere in senso negativo alla prima questione per cinque motivi. In primo luogo, ai sensi della nuova legge sulla tutela dell'ambiente, le organizzazioni collettive svolgono compiti di carattere puramente amministrativo, che non costituiscono un SIEG. In secondo luogo, le autorità slovene non hanno adottato un atto formale

[14] Il governo sloveno aggiunge che è stato accertato che gli operatori economici incaricati di garantire collettivamente l'adempimento degli obblighi derivanti dalla REP avevano violato la normativa nazionale in materia di concorrenza, poiché avevano stipulato un accordo orizzontale anticoncorrenziale.

con il quale hanno affidato un SIEG alle organizzazioni collettive. In terzo luogo, il trattamento inadeguato di una determinata quantità di rifiuti di imballaggio, che è stata raccolta dai servizi municipali, era dovuto al fatto che la normativa nazionale all'epoca in vigore esentava dagli obblighi derivanti dalla REP i produttori che immettevano sul mercato meno di 15 tonnellate di imballaggi all'anno. In quarto luogo, la nuova legge sulla tutela dell'ambiente ha istituito un sistema meno efficiente rispetto alla legge anteriore. In quinto luogo, i problemi sollevati dal trattamento dei rifiuti di imballaggio sono stati risolti, nel senso che non si configura più un fallimento del mercato.

25. Secondo il governo ceco non è necessario che la Corte si pronunci sulla questione se le organizzazioni collettive forniscano un SIEG, poiché la legislazione nazionale deve essere valutata in riferimento alla direttiva quadro sui rifiuti.

26. L'articolo 14 TFUE e l'articolo 1 del Protocollo n. 26 sui servizi di interesse generale (in prosieguo: il «Protocollo n. 26»), il cui scopo è interpretare tale articolo del trattato, riconoscono che i SIEG svolgono un ruolo essenziale all'interno dell'Unione europea. Ai sensi dell'articolo 36 della Carta, l'Unione europea riconosce e rispetta l'accesso ai SIEG conformemente ai trattati. È in tale contesto che l'articolo 106, paragrafo 2, TFUE protegge i SIEG dalla piena applicazione del diritto dell'Unione nella misura necessaria a garantire che essa non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. Le autorità nazionali, regionali e locali dispongono quindi di un ampio potere discrezionale per quanto concerne l'istituzione, l'assegnazione e l'organizzazione di siffatti servizi [15], e l'esercizio di tale discrezionalità può essere validamente contestato soltanto qualora sia stato esercitato in modo manifestamente errato [16].

27. Sebbene l'articolo 106, paragrafo 2, TFUE non contenga una definizione della nozione di SIEG e non menzioni le condizioni in presenza delle quali uno Stato membro può applicare tale nozione, la giurisprudenza dei giudici dell'Unione offre, a tal riguardo, tre indicazioni.

28. In primo luogo, si ritiene che uno Stato membro eserciti legittimamente la sua discrezionalità quando è dimostrato che le forze di mercato non sono riuscite a soddisfare una domanda che dovrebbe essere soddisfatta nell'interesse pubblico [17]. La Commissione ritiene altresì che la presenza di un fallimento del mercato sia un presupposto per l'istituzione di un SIEG da parte di

[15] Il Protocollo n. 26 dichiara inoltre che i trattati lasciano impregiudicata la competenza degli Stati membri a fornire, a commissionare e ad organizzare servizi di interesse generale non economico.

[16] V., in tal senso, articolo 1, primo trattino, del Protocollo n. 26 sui servizi di interesse generale. V. sentenza del 20 dicembre 2017, Comunidad Autónoma del País Vasco e a./Commissione (da C-66/16 P a C-69/16 P, EU:C:2017:999, punti 69 e 70 e giurisprudenza ivi citata). V. anche sentenze del 1º marzo 2017, Francia/Commissione (T-366/13, EU:T:2017:135, punto 92 e giurisprudenza ivi citata) e del 1º marzo 2017, SNCM/Commissione (T-454/13, EU:T:2017:134, punto 111).

[17] L'avvocata generale Sharpston ha osservato che «[l]a caratteristica fondamentale di un'impresa che fornisce un SIEG consiste nel fatto che si fornisce qualcosa la cui prestazione soddisfa l'interesse pubblico, ma che non sarebbe fornita (o lo sarebbe solo a diverse condizioni in termini oggettivi di qualità, sicurezza, disponibilità, parità di trattamento o accesso generalizzato) dal libero mercato in mancanza dell'intervento pubblico (il cosiddetto "criterio del fallimento del mercato")»: conclusioni nella causa Farrell (C-413/15, EU:C:2017:492, paragrafo 90). Nelle sue conclusioni nella causa Comunidad Autónoma del País Vasco e a./Commissione (da C-66/16 P a C-69/16 P, C-70/16 P e C-81/16 P, EU:C:2017:654, paragrafo 122), l'avvocato Generale Wathelet ha difeso la stessa tesi. Analogamente, v. anche le sentenze del 1º°marzo 2017, Francia/Commissione (T-366/13, EU:T:2017:135, punto 123) e del 1º°marzo 2017, SNCM/Commissione (T-454/13, EU:T:2017:134, punto 172), in cui il Tribunale ha statuito che gli Stati membri possono istituire un SIEG quando esso risponde a un bisogno reale di servizio pubblico e tale domanda non è soddisfatta dalle forze del mercato.

uno Stato membro [18]. Quando le forze di mercato non riescono a soddisfare i requisiti riconducibili a un interesse pubblico, come la tutela dell'ambiente e della salute pubblica, con particolare riferimento alla gestione dei rifiuti, la creazione di un SIEG da parte di uno Stato membro per soddisfare tali esigenze è giustificata [19].

29. In secondo luogo, uno Stato membro che intenda istituire un SIEG deve altresì rispettare alcuni criteri che possono essere considerati di natura più formale. È necessario che un'autorità pubblica affidi agli operatori l'esecuzione di un compito universale ed obbligatorio di interesse pubblico [20]. La normativa contempla una notevole flessibilità per quanto riguarda la forma dell'atto di affidamento di un SIEG: può trattarsi di una serie di misure [21] o di un contratto, ma deve essere identificabile [22]. Il fatto che un operatore sia stato coinvolto nel procedimento al termine del quale è stato incaricato della prestazione di un SIEG non osta a un atto della pubblica autorità che attribuisca ad esso tale compito [23]. Uno Stato membro deve inoltre indicare il motivo per cui ritiene che il carattere specifico dell'attività pertinente la distingua al punto di permettere la sua qualificazione come SIEG. Tali requisiti agevolano un controllo obiettivo di errori manifesti eventualmente commessi dallo Stato membro nell'esercizio del potere discrezionale di cui gode nell'istituzione di un SIEG [24]. Gli Stati membri sono quindi tenuti a definire chiaramente gli obblighi che affidano alle imprese, il che presuppone una definizione precisa della natura, della durata e della portata di tali responsabilità [25].

30. In terzo luogo, l'articolo 106, paragrafo 2, TFUE chiarisce che i SIEG sono prestati da «imprese». Sebbene il Trattato non definisca la nozione di impresa, la giurisprudenza ha ripetutamente dichiarato che tale nozione comprende qualsiasi ente che eserciti un'attività economica, a prescindere dal suo status giuridico e dalle sue modalità di finanziamento [26]. L'attività economica consiste nell'offerta di beni e servizi dietro remunerazione. La

[18] V. la comunicazione della Commissione sui servizi d'interesse generale in Europa (GU 2001, C 17, pag. 4), punto 14, la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, dal titolo «Una disciplina di qualità per i servizi di interesse generale in Europa», del 20 dicembre 2011, (COM(2011) 900 definitivo), punto 3, e la comunicazione della Commissione sull'applicazione delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato alla compensazione concessa per la prestazione di servizi di interesse economico generale (GU 2012, C 8, pag. 4; in prosieguo: la «comunicazione sull'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato ai SIEG»), punto 48. Per un'analisi della giurisprudenza concernente il requisito del fallimento del mercato nel contesto dei SIEG, v. Szyszczak, E., «Services of General Economic Interest, State Aid and State Measures Affecting Competition», *Journal of European Competition Law & Practice*, 2017, vol. 8, n. 10, pagg. da 680 a 683. V. anche Collins, A.M., Martínez Navarro, M., «Economic Activity, Market Failure and Services of General Economic Interest: It Takes Two to Tango», *Journal of European Competition Law & Practice*, 2021, vol. 12, n. 5, pagg. da 384 a 386.

[19] V., in tal senso, sentenze del 10 novembre 1998, BFI Holding (C-360/96, EU:C:1998:525, punto 52); del 23 maggio 2000, Sydhavnens Sten & Grus (C-209/98, EU:C:2000:279, punto 75), e del 19 dicembre 2019, Engie Cartagena (C-523/18, EU:C:2019:1129, punto 33).

[20] V., in tal senso, sentenze del 21 marzo 1974, BRT e Société belge des auteurs, compositeurs et éditeurs (127/73, EU:C:1974:25, punto 20); del 12 febbraio 2008, BUPA e a./Commissione (T-289/03, EU:T:2008:29, punto 172), e dell'8 giugno 2023, Prestige and Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, punto 78).

[21] Sentenza dell'8 giugno 2023, Prestige and Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, punto 79).

[22] V., in tal senso, comunicazione sull'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato ai SIEG, punto 52.

[23] Sentenza del 15 giugno 2005, Olsen/Commissione (T-17/02, EU:T:2005:218, punto 188).

[24] Sentenza del 12 febbraio 2008, BUPA e a./Commissione (T-289/03, EU:T:2008:29, punto 172).

[25] Sentenza dell'8 giugno 2023, Prestige and Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, punto 79). V. anche la comunicazione sull'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato ai SIEG, punto 52.

[26] Sentenza del 1º luglio 2008, MOTOE (C-49/07, EU:C:2008:376, punto 21 e giurisprudenza ivi citata).

remunerazione costituisce il corrispettivo economico della fornitura di beni e/o servizi [27]. Se i beni o i servizi sono forniti in cambio di una remunerazione, è irrilevante il fatto che l'ente operi senza scopo di lucro [28] o che benefici di un monopolio legale [29].

31. Propongo di esaminare la prima questione alla luce di queste osservazioni.

32. Il governo sloveno sostiene che, nel vigore della precedente legge sulla tutela dell'ambiente, gli operatori economici responsabili per l'adempimento degli obblighi derivanti dalla REP non hanno garantito il trattamento corretto degli imballaggi raccolti dai servizi municipali di gestione dei rifiuti, creando così rischi per l'ambiente e per la salute umana e determinando la necessità di un intervento governativo. Qualora il giudice del rinvio accerti la veridicità di tale esposizione degli eventi, ciò sembrerebbe dimostrare la presenza di un fallimento del mercato sufficiente per giustificare la decisione della Slovenia di creare un SIEG per rispondere a un'esigenza pubblica non soddisfatta.

33. Spetta al giudice del rinvio verificare se le autorizzazioni in base alle quali le autorità slovene hanno attribuito alle organizzazioni collettive la responsabilità per l'adempimento collettivo degli obblighi derivanti dalla REP in riferimento ad alcune categorie di prodotti siano atti che affidano loro l'esecuzione di un compito universale e obbligatorio in forma di SIEG. Nel procedere a tale verifica, detto giudice è tenuto a esaminare se le autorizzazioni in questione contengano una motivazione adeguata della loro adozione e definiscano con sufficiente precisione la natura, la durata e la portata degli obblighi di servizio pubblico che affidano alle organizzazioni collettive.

34. Secondo l'ordinanza di rinvio, l'organizzazione collettiva responsabile per l'adempimento degli obblighi derivanti dalla REP per una categoria di prodotti addebita una tariffa calcolata in base al costo della prestazione di tali servizi, compresa l'organizzazione di gare d'appalto per la raccolta e il trattamento dei rifiuti e la garanzia che i produttori adempiano ai loro obblighi derivanti dalla REP. Detta tariffa costituisce, quindi, una remunerazione per la prestazione di tali servizi [30]. In riferimento al paragrafo 30 delle presenti conclusioni, questi fatti, se accertati, dimostrano che le organizzazioni collettive previste dalla nuova legge sulla tutela dell'ambiente sono imprese ai fini dell'articolo 106, paragrafo 2, TFUE.

35. Pertanto, suggerisco alla Corte di rispondere alla prima questione dichiarando che l'articolo 106, paragrafo 2, TFUE deve essere interpretato nel senso che un'organizzazione resa responsabile dell'adempimento collettivo di obblighi derivanti dalla REP può essere un'impresa incaricata di un SIEG qualora vi sia un legittimo interesse pubblico, quale la tutela dell'ambiente o della salute pubblica, che le forze di mercato non sono riuscite a soddisfare in modo adeguato; qualora le autorità nazionali abbiano chiaramente affidato a tale organizzazione una missione di servizio pubblico mediante atti che contengono una motivazione adeguata in merito alla loro adozione e qualora risulti che l'organizzazione in questione svolge un'attività economica.

[27] Sentenza del 27 giugno 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, punti 45 e 47 e giurisprudenza ivi citata).

[28] Sentenze del 1º luglio 2008, MOTOE (C-49/07, EU:C:2008:376, punto 27) e del 27 giugno 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, punto 46).

[29] Sentenza del 20 settembre 2019, Havenbedrijf Antwerpen e Maatschappij van de Brugse Zeehaven/Commissione (T-696/17, EU:T:2019:652, punto 98).

[30] La Corte ha dichiarato che un'organizzazione privata senza scopo di lucro, titolare di un'autorizzazione rilasciata dalle autorità pubbliche, che riscuote contributi presso i produttori in cambio della garanzia dell'adempimento degli obblighi derivanti dalla REP che incombono su questi ultimi è un'impresa: sentenza del 21 ottobre 2020, Eco TLC (C-556/19, EU:C:2020:844, punti da 31 a 51).

B. Seconda questione

36. Con la sua seconda questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'attribuzione della responsabilità per l'adempimento di obblighi derivanti dalla REP a un'unica organizzazione che opera senza scopo di lucro sia contraria agli articoli 49, 56 e all'articolo 106, paragrafo 2, TFUE, agli articoli 16 e 17 della Carta, alla direttiva sui servizi o all'articolo 8 *bis* della direttiva quadro sui rifiuti.

37. Interzero, sostenuta da Surovina, sostiene che affidare una responsabilità di tal genere a un'organizzazione che svolge compiti puramente amministrativi si pone in contrasto con l'articolo 106, paragrafo 2, TFUE. Un divieto per altri operatori che svolgono compiti amministrativi limita la libertà di stabilimento (articolo 49 TFUE) e la libera prestazione dei servizi (articolo 56 TFUE). Nel caso in cui il governo sloveno invochi la tutela dell'ambiente come motivo imperativo di interesse generale per giustificare tale decisione, Interzero e Surovina sostengono che esso non ha dimostrato che le misure adottate siano indispensabili e proporzionate ai fini del raggiungimento di tale obiettivo. Secondo Surovina, le autorità slovene hanno a disposizione misure meno restrittive, come la creazione di un ente specifico per monitorare le attività degli operatori economici incaricati di adempiere agli obblighi derivanti dalla REP. Interzero e Surovina sottolineano inoltre che la nuova legge sulla tutela dell'ambiente le obbligherà a cessare le loro attività in Slovenia. Per ragioni analoghe, esse sostengono che tale legge si pone in contrasto anche con la direttiva sui servizi.

38. Nei limiti in cui è applicabile la direttiva sui servizi, la Commissione sostiene che il sistema di armonizzazione completa che essa opera rende superfluo un esame della seconda questione alla luce della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi. Secondo la Commissione, mentre l'affidamento dei compiti in questione a un'unica organizzazione può costituire una restrizione quantitativa/territoriale e/o una riserva di accesso alle attività ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 2, lettere a) e d), della direttiva sui servizi, l'obbligo di tale organizzazione di operare senza scopo di lucro sembra esulare dall'ambito di applicazione di tale misura, sicché la Corte dovrebbe valutarne la compatibilità con la libertà di stabilimento. La Commissione ricorda che, ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 2, della direttiva sui servizi, qualsiasi requisito imposto all'accesso o all'esercizio di un'attività di servizio deve essere non discriminatorio, necessario per proteggere un motivo imperativo di interesse generale e proporzionato [31]. Le norme esaminate dal giudice del rinvio non discriminano in base alla nazionalità e mirano, in particolare, a tutelare l'ambiente, un obiettivo di interesse generale. Sebbene spetti al giudice del rinvio valutare la proporzionalità di tali norme, la Commissione dubita che lo stesso risultato avrebbe potuto essere raggiunto senza conferire diritti esclusivi alle organizzazioni incaricate della prestazione del SIEG. Anche l'obbligo di svolgere detti compiti senza scopo di lucro può facilitare il raggiungimento di obiettivi ambientali. Sebbene le condizioni di cui all'articolo 15, paragrafo 3, della direttiva sui servizi non si applichino ai SIEG qualora tali condizioni possano ostare all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, dei compiti ad essi affidati, la Commissione sostiene che non esiste alcun elemento il quale suggerisca che l'articolo 15, paragrafo 4, della direttiva sui servizi si applichi nelle circostanze del caso di specie.

[31] Articolo 15, paragrafo 3, della direttiva sui servizi. La Commissione ritiene inoltre che le regole che disciplinano un SIEG debbano essere necessarie ai fini dell'esercizio dello specifico compito di servizio pubblico che un'impresa è incaricata di svolgere e che debbano essere proporzionate.

39. I governi ceco, ungherese, dei Paesi Bassi e sloveno sostengono che gli Stati membri godono di un ampio margine di discrezionalità nel decidere di affidare l'adempimento di obblighi derivanti dalla REP a una o più organizzazioni tenute a operare senza scopo di lucro [32]. Per quanto riguarda la proporzionalità della nuova legge sulla tutela dell'ambiente, il governo sloveno sostiene che, a differenza del regime precedente, che presentava lacune, il sistema da essa previsto è efficace ed economicamente efficiente, garantendo così un elevato livello di tutela dell'ambiente. Esso osserva, inoltre, che il nuovo regime si applica soltanto ai prodotti destinati all'uso domestico. Il governo dei Paesi Bassi sostiene che può essere più efficiente e semplice, in un paese di dimensioni ridotte, affidare l'adempimento degli obblighi derivanti dalla REP a un'unica organizzazione, in particolare per evitare il problema degli «approfittatori» che può manifestarsi quando alcuni produttori tentano di fare il minimo possibile per adempiere ai loro obblighi derivanti dalla REP.

40. Quanto al fatto che le sue norme nazionali potrebbero limitare la libertà di stabilimento e la libera prestazione dei servizi, il governo sloveno sostiene che tali restrizioni sono giustificate dall'obiettivo della tutela dell'ambiente, un motivo imperativo di interesse generale. Di conseguenza, la risposta alla seconda questione non esige che la Corte esamini le misure oggetto del procedimento dinanzi al giudice del rinvio alla luce degli articoli 16 e 17 della Carta o della direttiva sui servizi.

41. Nonostante l'ampia discrezionalità di cui godono gli Stati membri, la giurisprudenza della Corte sull'articolo 106, paragrafo 2, TFUE consente deroghe all'applicazione delle norme del trattato purché necessarie all'adempimento della specifica missione affidata all'impresa incaricata di un SIEG e proporzionate ai fini del raggiungimento dell'obiettivo di interesse generale perseguito [33]. È sufficiente che uno Stato membro dimostri che, in assenza del conferimento o del mantenimento dei diritti in questione, sarebbe impossibile, per l'impresa incaricata di svolgere i compiti assegnati o affidati, svolgerli in condizioni economicamente accettabili [34]. La Corte ha inoltre statuito che l'articolo 106, paragrafo 2, TFUE consente agli Stati membri di conferire ad imprese cui essi attribuiscono la gestione di SIEG diritti esclusivi che restringono o persino escludono la concorrenza, purché il conferimento di siffatti diritti sia necessario per consentire lo svolgimento dei compiti affidati [35].

42. Nella presente causa, Interzero e Surovina si oppongono al conferimento di diritti esclusivi a un'unica organizzazione per quanto concerne i rifiuti connessi a talune categorie di prodotti. Esse contestano, inoltre il fatto che tali organizzazioni siano obbligate ad operare senza scopo di lucro.

43. Dalla giurisprudenza citata al paragrafo 41 delle presenti conclusioni discende che gli Stati membri possono concedere diritti esclusivi, eliminando così tutta la concorrenza in un determinato mercato, a condizione che ciò sia necessario per garantire lo svolgimento di determinati compiti di interesse generale. I documenti presenti nel fascicolo della Corte indicano che il governo sloveno ha affidato l'esecuzione di tali compiti a un'unica organizzazione operante senza scopo di lucro, proprio perché il regime anteriore, nel contesto del quale varie imprese a

[32] Il governo ungherese aggiunge che la direttiva quadro sui rifiuti non obbliga gli Stati membri a consentire ai produttori di adempiere ai loro obblighi derivanti dalla REP procedendo essi stessi alla raccolta e al trattamento dei rifiuti.

[33] V., in tal senso, sentenze dell'8 marzo 2017, Viasat Broadcasting UK/Commissione (C-660/15 P, EU:C:2017:178, punto 29); del 19 marzo 2019, Inpost Paczkomaty e Inpost/Commissione (T-282/16 e T-283/16, EU:T:2019:168, punto 115), e dell'8 settembre 2021, Achema e Achema Gas Trade/Commissione (T-193/19, EU:T:2021:558, punto 102).

[34] V., in tal senso, sentenze del 25 giugno 1998, Dusseldorp e a. (C-203/96, EU:C:1998:316, punto 65); del 3 marzo 2011, AG2R Prévoyance (C-437/09, EU:C:2011:112, punto 76), e dell'8 marzo 2017, Viasat Broadcasting UK/Commissione (C-660/15 P, EU:C:2017:178, punto 30).

[35] Sentenze del 19 maggio 1993, Corbeau (C-320/91, EU:C:1993:198, punto 14) e del 27 aprile 1994, Almelo (C-393/92, EU:C:1994:171, punto 46).

scopo di lucro concorrevano alla prestazione di tali servizi, non aveva garantito lo svolgimento di tali compiti in modo soddisfacente. La coesistenza di diversi operatori economici aveva condotto a comportamenti selettivi («cherry-picking») [36] e impedito il monitoraggio del funzionamento del sistema. La logica del profitto aveva quindi ostacolato, e non favorito, l'obiettivo di garantire un'adeguata tutela dell'ambiente. Il governo sloveno sostiene inoltre che la sua decisione di affidare l'esecuzione dei compiti in questione a un'unica organizzazione per ogni categoria di prodotti contribuisce a garantire che tutti i rifiuti connessi a tali prodotti siano raccolti e trattati in modo sicuro ed ecologico. Spetta al giudice del rinvio verificare se tali argomenti siano corroborati da elementi di prova e se il governo sloveno disponga di strumenti manifestamente meno restrittivi che gli consentirebbero di raggiungere un livello comparabile di tutela dell'ambiente e della salute pubblica.

44. L'articolo 1, paragrafi 2 e 3, della direttiva sui servizi, interpretato in combinato disposto con il considerando 8 della stessa, esclude dall'ambito di applicazione di tale direttiva i SIEG riservati a enti pubblici o privati esistenti alla data della sua entrata in vigore [37]. Poiché la nuova legge sulla tutela dell'ambiente è stata adottata dopo l'entrata in vigore della direttiva sui servizi, le disposizioni di quest'ultima si applicano ai fatti della causa pendente dinanzi all'Ustavno sodišče (Corte costituzionale). Ciò nonostante, la direttiva sui servizi potrebbe avere un'influenza limitata, o non avere alcuna influenza, sulla risposta alla seconda questione, per le ragioni esposte qui di seguito. Poiché l'affidamento a un'unica organizzazione dell'esecuzione dei compiti di cui trattasi, per ciascuna categoria di prodotti, può costituire un requisito che riserva l'accesso alle attività a prestatori particolari, ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 2, lettera d), della direttiva sui servizi, detto requisito deve essere giustificato da un motivo imperativo di interesse generale [38] ed essere proporzionato [39]. Un'analisi della seconda questione alla luce della libertà di stabilimento non condurrebbe, a mio avviso, a una risposta diversa da quella proposta ai paragrafi da 41 a 43 delle presenti conclusioni. Inoltre, l'articolo 15, paragrafi 2 e 3, della direttiva sui servizi si applica ai SIEG soltanto nei limiti in cui tale norma non osta all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione affidata alle imprese che forniscono un SIEG [40]. Per quanto riguarda la libera prestazione dei servizi, l'articolo 17, primo comma, della direttiva sui servizi stabilisce che i requisiti relativi all'accesso alle attività di servizi di cui all'articolo 16 di tale direttiva non si applichino ai SIEG.

45. In un settore che è stato oggetto di un'armonizzazione esaustiva a livello dell'Unione, la compatibilità di una misura nazionale con il diritto dell'Unione deve essere valutata alla luce non delle disposizioni del diritto primario, ma di quelle di tale misura di armonizzazione [41]. Una restrizione alla libertà di stabilimento o alla libera prestazione dei servizi che rientra nell'ambito di applicazione della direttiva sui servizi, come una misura che attribuisce a un'unica organizzazione la responsabilità per lo svolgimento di determinati compiti, non necessita di

[36] Secondo il governo sloveno, gli operatori economici si sono concentrati sullo svolgimento di attività di gestione dei rifiuti più lucrative, a scapito di quelle meno redditizie (ad esempio, i servizi forniti in zone rurali).

[37] Sentenza del 7 novembre 2018, Commissione/Ungheria (C-171/17, EU:C:2018:881, punti da 41 a 43). L'articolo 15, paragrafo 4, e l'articolo 17, primo comma, della direttiva sui servizi corroborano l'interpretazione della Corte, poiché tali disposizioni sarebbero, altrimenti, prive di scopo.

[38] Quale definito nella giurisprudenza della Corte: v., in tal senso, articolo 4, punto 8), della direttiva sui servizi, interpretato in combinato disposto con il considerando 40 della stessa.

[39] Articolo 15, paragrafo 3, della direttiva sui servizi.

[40] Articolo 15, paragrafo 4, della direttiva sui servizi.

[41] Sentenza dell'11 giugno 2020, KOB (C-206/19, EU:C:2020:463, punto 30 e giurisprudenza ivi citata).

essere esaminata alla luce degli articoli 49 e 56 TFUE [42]. Poiché la direttiva sui servizi non disciplina un requisito giuridico consistente nell'operare senza scopo di lucro, la sua conformità con il diritto dell'Unione deve essere valutata con riferimento alle libertà del mercato interno.

46. Tutti i provvedimenti che vietano, ostacolano o rendono meno attraente l'esercizio della libertà di stabilimento sono considerati come restrizioni a tale libertà [43]. Una normativa nazionale che riservi l'accesso a un'attività economica a enti senza scopo di lucro può limitare la libertà di stabilimento, poiché ostacola l'esercizio di tale libertà da parte di enti che perseguono uno scopo di lucro. Siffatte restrizioni alla libertà di stabilimento sono ammesse soltanto se giustificate da un motivo imperativo di interesse generale e se conformi al principio di proporzionalità [44].

47. Secondo una giurisprudenza costante, l'obiettivo della tutela dell'ambiente, che rappresenta uno degli obiettivi essenziali dell'Unione [45], costituisce un motivo imperativo di interesse generale che può giustificare restrizioni all'esercizio della libertà di stabilimento [46]. Il governo sloveno sostiene che l'incentivo al profitto reso possibile dalla precedente legge sulla tutela dell'ambiente ha impedito il raggiungimento dell'obiettivo di un'adeguata tutela dell'ambiente. Spetta al giudice del rinvio valutare se, in base ai fatti dedotti dinanzi ad esso, le autorità slovene avessero a disposizione mezzi meno restrittivi per raggiungere tale obiettivo.

48. Non è necessario che la Corte esamini eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà previsti agli articoli 16 e 17 della Carta in un contesto in cui è sufficiente, a tal fine, esaminare la legittimità di tali restrizioni con riferimento agli articoli 49 e 56 TFUE [47]. In ogni caso, l'articolo 52, paragrafo 1, della Carta stabilisce che possono essere imposte limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla Carta purché tali limitazioni siano previste dalla legge, rispettino il contenuto essenziale di detti diritti e libertà e, nel rispetto del principio di proporzionalità, siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione europea o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui. L'articolo 16 della Carta tutela la libertà di esercitare un'attività economica o commerciale, la libertà contrattuale e la libera concorrenza [48]. Tuttavia, tali libertà non costituiscono prerogative assolute e il loro esercizio può essere soggetto a un ampio ventaglio di interventi dei poteri pubblici, ivi compresi limiti imposti nell'interesse generale [49]. Neppure il diritto di proprietà, riconosciuto dall'articolo 17, paragrafo 1, della Carta, costituisce una prerogativa assoluta e anche il suo esercizio può essere oggetto di restrizioni, a condizione che tali restrizioni rispondano effettivamente a obiettivi di interesse generale e non costituiscano, rispetto allo scopo prefissato, un intervento sproporzionato e inaccettabile, tale da ledere la sostanza stessa del diritto così garantito [50]. Ritengo quindi che non sia necessario che la Corte interpreti gli articoli 16 e 17 della

[42] V., in tal senso, sentenze del 23 febbraio 2016, Commissione/Ungheria (C-179/14, EU:C:2016:108, punto 118) e del 26 giugno 2019, Commissione/Grecia (C-729/17, EU:C:2019:534, punti 52 e 54).

[43] Sentenza del 25 ottobre 2017, Polbud – Wykonawstwo (C-106/16, EU:C:2017:804, punto 46 e giurisprudenza ivi citata) e dell'8 giugno 2023, Prestige and Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, punto 61).

[44] Sentenza dell'8 giugno 2023, Prestige and Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, punto 64 e giurisprudenza ivi citata).

[45] Sentenza del 12 novembre 2019, Commissione/Irlanda (Centrale eolica di Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, punto 115).

[46] Sentenze del 4 luglio 2019, Commissione/Germania (C-377/17, EU:C:2019:562, punto 71) e dell'8 giugno 2023, Prestige and Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, punto 69).

[47] Sentenze del 30 aprile 2014, Pfleger e a. (C-390/12, EU:C:2014:281, punto 60) e del 20 dicembre 2017, Global Starnet (C-322/16, EU:C:2017:985, punto 50).

[48] Sentenza del 16 luglio 2020, Adusbef e a. (C-686/18, EU:C:2020:567, punto 82).

[49] *Ibidem*, punto 83.

[50] *Ibidem*, punto 85.

Carta per rispondere alla seconda questione, poiché tale operazione non condurrebbe a una risposta diversa da quella che discende da un'analisi di tale questione alla luce dell'articolo 106, paragrafo 2, TFUE.

49. Infine, l'articolo 8 *bis*, paragrafo 5, secondo comma, della direttiva quadro sui rifiuti impone agli Stati membri, nel caso in cui coesistano varie organizzazioni, di nominare un organismo indipendente o un'autorità pubblica incaricati di sorvegliare l'attuazione degli obblighi derivanti dalla REP [51]. Tale disposizione sembra tacere quanto alla facoltà degli Stati membri di affidare a un'unica organizzazione l'adempimento degli obblighi discendenti dalla REP in riferimento a una determinata categoria di prodotti.

50. Suggerisco quindi alla Corte di rispondere alla seconda questione dichiarando che gli articoli 49, 56 e 106, paragrafo 2, TFUE, gli articoli 16 e 17 della Carta, la direttiva sui servizi e l'articolo 8 *bis* della direttiva quadro sui rifiuti non ostano a che uno Stato membro affidi la responsabilità di adempiere agli obblighi derivanti dalla REP a un'unica organizzazione operante senza scopo di lucro, qualora tali misure mirino a garantire un livello adeguato di tutela dell'ambiente e della salute pubblica e non siano disponibili mezzi meno restrittivi per raggiungere tale obiettivo.

C. Terza, quarta e quinta questione

51. Con la sua terza, quarta e quinta questione, che possono essere esaminate congiuntamente, il giudice del rinvio chiede se la modifica di un regime giuridico nel contesto del quale un'attività a scopo di lucro esercitata da diversi operatori economici è trasformata in un'attività affidata a un'unica organizzazione operante senza scopo di lucro, senza la previsione di un periodo transitorio e/o della corresponsione di un adeguato indennizzo per le perdite eventualmente subite da tali operatori economici in conseguenza di detta modifica, si ponga in contrasto con i principi della tutela del legittimo affidamento e della certezza del diritto.

52. Pur riconoscendo che gli operatori economici non possono pretendere che la normativa nazionale non subisca modifiche [52], Interzero e Surovina sostengono che, nelle circostanze descritte nell'ordinanza di rinvio, la giurisprudenza della Corte in materia di tutela del legittimo affidamento e della certezza del diritto esige che gli Stati membri introducano un periodo transitorio e offrano un indennizzo adeguato agli operatori economici pregiudicati da tali modifiche.

53. Il governo sloveno e la Commissione sostengono che gli Stati membri possono adottare una normativa ai sensi della quale l'esercizio di un'attività a scopo di lucro da parte di una serie di operatori economici è affidato a un'unica organizzazione operante senza scopo di lucro. Il governo sloveno sostiene che il principio della certezza del diritto è rispettato quando le regole adottate a tal fine sono chiare. Il principio del legittimo affidamento è rispettato anche a motivo del fatto che modifiche legislative di tal genere erano prevedibili sin dall'adozione della direttiva quadro sui rifiuti. Poiché le modifiche legislative erano legittime, non era necessario indennizzare gli operatori economici per le perdite eventualmente subite. Nonostante quanto precede, la Commissione non esclude che, in taluni casi, possa essere necessario che uno Stato membro

[51] Esso stabilisce che, «[s]e sul territorio di uno Stato membro vi sono varie organizzazioni che attuano, per conto dei produttori dei prodotti, gli obblighi derivanti dalla responsabilità estesa di questi ultimi, lo Stato membro nomina almeno un organismo indipendente da interessi privati o incarica un'autorità pubblica di sorvegliare l'attuazione degli obblighi derivanti da tale regime».

[52] Interzero riconosce che, già a partire dal 2023, gli operatori economici potevano prevedere che la normativa nazionale sarebbe stata modificata, sotto taluni profili, in conseguenza dell'entrata in vigore della direttiva quadro sui rifiuti.

conceda agli operatori un periodo transitorio adeguato, per consentire loro di adattarsi a un nuovo regime. Spetta al giudice del rinvio verificare se le circostanze sottoposte al suo esame integrino uno di siffatti casi.

54. I principi della certezza del diritto e della tutela del legittimo affidamento fanno parte dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea. Gli Stati membri devono rispettare tali principi quando attuano direttive dell'Unione europea [53].

55. Il principio della certezza del diritto non impedisce agli Stati membri di esercitare il loro potere di modificare la normativa [54]. Secondo una giurisprudenza costante, il principio di certezza del diritto, che ha come corollario quello della tutela del legittimo affidamento, impone, da un lato, che le norme di diritto siano chiare e precise e, dall'altro, che la loro applicazione sia prevedibile, in particolare quando possono avere sugli individui e sulle imprese conseguenze sfavorevoli [55]. Detto principio impone che la normativa sia redatta in modo tale da consentire agli interessati di conoscere con esattezza la portata degli obblighi che essa impone loro e di conoscere senza ambiguità i diritti e gli obblighi da essa discendenti, per potersi regolare di conseguenza e tutelarsi dalle conseguenze che ne potrebbero derivare [56].

56. Il principio della tutela del legittimo affidamento mira a garantire che, qualora un'autorità nazionale abbia fornito precise assicurazioni a un operatore economico, detto operatore possa fare affidamento su di esse e opporle a tale autorità. In assenza di assicurazioni di tale natura, se le autorità nazionali sono libere di modificare lo *status quo* in qualsiasi momento, gli operatori economici non possono fare legittimamente affidamento sul fatto che la situazione esistente si mantenga [57].

57. I principi della certezza del diritto e della tutela del legittimo affidamento non operano nel senso di impedire a uno Stato membro di modificare una legge con effetto immediato, senza prevedere un regime transitorio [58]. La giurisprudenza della Corte non esclude totalmente la possibilità che gli operatori economici che hanno effettuato onerosi investimenti per conformarsi a un regime legislativo possano invocare la tutela del legittimo affidamento quando tale regime è abolito anticipatamente, senza garantire a detti operatori economici il tempo di adeguarsi alle conseguenze di tale abolizione [59].

58. Spetta al giudice del rinvio, in ultima analisi, accertare le circostanze che hanno caratterizzato l'adozione della normativa nazionale in questione nella causa dinanzi ad esso pendente. Osservo tuttavia che, per quanto concerne l'affidamento a un'unica organizzazione operante senza scopo di lucro della responsabilità per l'adempimento degli obblighi derivanti dalla REP, la nuova legge sulla tutela dell'ambiente sembra essere redatta in termini chiari e precisi. Inoltre, dal fascicolo della Corte non emerge alcun elemento il quale indichi che l'autorità nazionale competente abbia fornito assicurazioni agli operatori economici in merito al fatto che la precedente legge sulla tutela dell'ambiente non sarebbe stata abrogata o che sarebbe rimasta in vigore per un determinato periodo di tempo.

[53] Sentenza del 10 settembre 2009, Plantanol (C-201/08, EU:C:2009:539, punto 43).

[54] *Ibidem*, punto 49.

[55] Sentenza dell'11 luglio 2019, Agrenergy e Fusignano Due (C-180/18, C-286/18 e C-287/18, EU:C:2019:605, punto 29 e giurisprudenza ivi citata).

[56] *Ibidem*, punto 30.

[57] Sentenza del 27 giugno 2024, Gestore dei Servizi Energetici (C-148/23, EU:C:2024:555, punto 54).

[58] Sentenza del 9 giugno 2016, Wolfgang und Dr. Wilfried Rey Grundstücksgemeinschaft GbR (C-332/14, EU:C:2016:417, punto 56).

[59] Sentenze del 10 settembre 2009, Plantanol (C-201/08, EU:C:2009:539, punto 52) e del 22 settembre 2022, Admiral Gaming Network e a. (da C-475/20 a C-482/20, EU:C:2022:714, punto 64).

59. Suggerisco quindi alla Corte di rispondere alla terza, alla quarta e alla quinta questione dichiarando che i principi della tutela del legittimo affidamento e della certezza del diritto non ostano a una modifica di un regime giuridico nel contesto del quale un'attività a scopo di lucro esercitata da diversi operatori economici è trasformata in un'attività affidata a un'unica organizzazione operante senza scopo di lucro, senza la previsione di un periodo transitorio e/o della corresponsione di un adeguato indennizzo per le perdite eventualmente subite da tali operatori economici in conseguenza di detta modifica.

D. Sesta questione

60. Con la sesta questione si chiede se una normativa nazionale in virtù della quale i produttori che immettono sul mercato almeno il 51% di una determinata categoria di prodotti sono tenuti a costituire un'organizzazione responsabile per l'adempimento degli obblighi derivanti dalla REP (in prosieguo: la «regola del 51%) e soltanto detti produttori possono essere titolari di una quota di partecipazione in tale organizzazione (in prosieguo: la «regola relativa alle partecipazioni») sia contraria agli articoli 49 e 56 TFUE, all'articolo 16 della Carta, alla direttiva sui servizi e alla direttiva quadro sui rifiuti.

61. Interzero sostiene che la regola del 51% limita la libertà d'impresa garantita dall'articolo 16 della Carta. Non vi sarebbe alcun motivo per imporre, in capo ai produttori di determinati prodotti, l'obbligo di costituire un'organizzazione collettiva incaricata di garantire l'adempimento degli obblighi derivanti dalla REP, specialmente in considerazione del fatto che tali produttori non sono esperti nella gestione dei rifiuti. Interzero sostiene inoltre che la regola del 51% equivale a una discriminazione indiretta sulla base della nazionalità, dal momento che le imprese nazionali rappresentano la netta maggioranza dei produttori che immettono prodotti di consumo sul mercato sloveno.

62. Il governo sloveno sostiene che la regola del 51% mira a garantire la creazione di un'unica organizzazione collettiva responsabile per i rifiuti connessi a ciascuna categoria di prodotti di consumo.

63. La Commissione sostiene che la regola del 51% costituisce una restrizione alla libertà di stabilimento, poiché può dissuadere taluni produttori dallo stabilirsi in Slovenia [60]. Sebbene detta regola possa essere giustificata alla luce della tutela dell'ambiente, il giudice nazionale è tenuto a verificare che la normativa nazionale sia proporzionata al raggiungimento di tale obiettivo e che non esistano strumenti meno restrittivi per garantire la responsabilità della gestione dei rifiuti in riferimento a ciascuna categoria di prodotti. La Commissione suggerisce che la regola relativa alle partecipazioni potrebbe essere sproporzionata, pur ammettendo che si tratta di una questione che spetta al giudice del rinvio verificare.

64. Fatte salve le considerazioni che seguono, ritengo che la Corte possa rispondere alla sesta questione applicando le osservazioni di cui ai paragrafi da 41 a 49 delle presenti conclusioni.

65. In primo luogo, poiché la regola del 51% e la regola relativa alle partecipazioni sembrano costituire requisiti concernenti gli obblighi relativi alla detenzione del capitale di una società, di cui all'articolo 15, paragrafo 2, lettera c), della direttiva sui servizi, rimando alle considerazioni

[60] La Commissione ha sostenuto che la regola del 51% limita la libera prestazione dei servizi, ma ha poi ritirato tale censura in udienza.

svolte al paragrafo 44 delle presenti conclusioni. Affinché tali requisiti siano compatibili con la direttiva sui servizi, essi devono essere non discriminatori, necessari al fine di soddisfare un motivo imperativo di interesse generale e proporzionati [61].

66. Sebbene Interzero sostenga che la regola del 51% costituisce una forma di «discriminazione alla rovescia» sulla base della nazionalità, essa non contesta che, da un punto di vista giuridico, tale regola non sia discriminatoria, poiché si applica in egual misura a tutti i produttori, indipendentemente dalla loro nazionalità. Il fatto che in un determinato mercato operino più produttori nazionali rispetto a produttori di altri Stati membri è una circostanza che può cambiare nel corso del tempo e, di conseguenza, non rende discriminatoria la regola del 51%. Per quanto riguarda la necessità di soddisfare un motivo imperativo di interesse generale, la regola del 51% mira a garantire che possa essere costituita una sola organizzazione collettiva con l'obiettivo di promuovere la tutela dell'ambiente per ogni categoria di prodotti. Anche la regola relativa alle partecipazioni mira a raggiungere questo obiettivo, garantendo che i produttori si assumano la piena responsabilità organizzativa della gestione dei rifiuti connessi ai loro prodotti. Per quanto riguarda l'applicazione del principio di proporzionalità, le parti del presente procedimento non hanno suggerito alcuno strumento meno restrittivo in grado di raggiungere il livello di tutela dell'ambiente a cui aspirano le autorità slovene.

67. In secondo luogo, come indicato al paragrafo 45 delle presenti conclusioni, quando una restrizione alla libertà di stabilimento o alla libera prestazione dei servizi rientra nell'ambito di applicazione della direttiva sui servizi, non è necessario esaminare la sua conformità con le disposizioni del TFUE relative al mercato interno. In ogni caso, la regola del 51% deve essere analizzata sotto il profilo della libertà di stabilimento. Qualsiasi ostacolo agli operatori stabiliti in altri Stati membri che desiderino offrire i loro servizi per garantire l'adempimento collettivo degli obblighi derivanti dalla REP discende dal conferimento di un SIEG a un'unica organizzazione per ogni categoria di prodotti. Non si tratta, quindi, di una conseguenza della regola del 51%. La regola del 51% può tuttavia rendere meno attrattiva la possibilità, per i produttori, di stabilirsi in Slovenia, costituendo così una restrizione alla libertà di stabilimento [62]. La regola relativa alle partecipazioni costituisce un'ulteriore restrizione alla libertà di stabilimento, poiché impedisce ad altre imprese di detenere un interesse finanziario in organizzazioni collettive [63]. Non ne consegue che dette regole siano contrarie al diritto dell'Unione. Come ho osservato ai paragrafi 46 e 47 delle presenti conclusioni, l'imposizione di siffatte restrizioni alla libertà di stabilimento può essere giustificata da motivi imperativi di interesse generale, che includono la tutela dell'ambiente e della salute pubblica, sempre a patto che il principio di proporzionalità sia rispettato, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.

68. In terzo luogo, le parti del procedimento dinanzi alla Corte non hanno individuato alcuna disposizione della direttiva quadro sui rifiuti che possa costituire un ostacolo all'applicazione della regola del 51%. Tanto questa regola quanto quella relativa alle partecipazioni sembrano dirette a garantire che i produttori assumano la responsabilità finanziaria e organizzativa della fase di gestione dei rifiuti del ciclo di vita dei loro prodotti, giustificazioni ammesse dall'articolo 8, paragrafo 1, quarto comma, della direttiva quadro sui rifiuti.

[61] V. articolo 15, paragrafo 3, della direttiva sui servizi.

[62] V. la giurisprudenza citata al paragrafo 45 delle presenti conclusioni.

[63] V., in tal senso, sentenza del 16 dicembre 2010, Commissione/Francia (C-89/09, EU:C:2010:772, punti da 44 a 49).

69. In quarto luogo, alla luce delle considerazioni di cui al paragrafo 48 delle presenti conclusioni, risulta che una valutazione di tali regole alla luce dell'articolo 16 della Carta possa non essere indispensabile e, in ogni caso, nelle circostanze del presente procedimento pregiudiziale, non condurrebbe a un risultato diverso.

70. Suggerisco quindi alla Corte di rispondere alla sesta questione nel senso che gli articoli 49 e 56 TFUE, l'articolo 16 della Carta, la direttiva sui servizi e la direttiva quadro sui rifiuti non ostano a una normativa nazionale in virtù della quale i produttori che immettono sul mercato almeno il 51% di una determinata categoria di prodotti sono tenuti a costituire un'organizzazione responsabile di garantire l'adempimento degli obblighi derivanti dalla REP e soltanto detti produttori possono essere titolari di una quota di partecipazione in tale organizzazione.

E. Settima, ottava e nona questione

71. Con la settima, l'ottava e la nona questione, alle quali è possibile rispondere congiuntamente, si chiede se la normativa nazionale che impedisce ai titolari di quote di partecipazione in organizzazioni collettive di svolgere attività di raccolta e trattamento dei rifiuti e di detenere partecipazioni in qualsiasi operatore che esercita tali attività, e che impone lo stesso divieto ai membri degli organi di amministrazione e di controllo di tali organizzazioni collettive (in prosieguo: le «regole sui conflitti di interesse»), sia contraria agli articoli 49 e 56 TFUE, all'articolo 16 della Carta, alla direttiva sui servizi e alla direttiva quadro sui rifiuti.

72. Interzero ritiene che l'obiettivo di evitare conflitti di interesse avrebbe potuto essere raggiunto mediante mezzi meno restrittivi, ad esempio vietando alle organizzazioni collettive di stipulare contratti con operatori nei quali hanno un interesse finanziario.

73. Il governo sloveno sostiene che le norme sul conflitto di interessi sono necessarie per evitare l'insorgenza di tali conflitti tra organizzazioni collettive e operatori attivi nella raccolta e nel trattamento dei rifiuti, con conseguenti ripercussioni negative sullo svolgimento dei compiti assegnati alle prime. Il governo ceco concorda, e sottolinea che la prevenzione dei conflitti di interesse tra le organizzazioni collettive e gli operatori attivi nella raccolta e nel trattamento dei rifiuti rientra tra gli obiettivi perseguiti dalla direttiva quadro sui rifiuti.

74. La Commissione riconosce che il divieto, per i titolari di quote di partecipazione in un'organizzazione collettiva, di detenere partecipazioni in operatori attivi nella raccolta e nel trattamento dei rifiuti sembra essere una restrizione adeguata al fine di evitare conflitti di interesse.

75. I principi esposti ai paragrafi da 41 a 49 e da 64 a 69 delle presenti conclusioni contribuiscono a fornire una risposta alla settima, ottava e nona questione, fatte salve le considerazioni relative all'applicazione della direttiva sui servizi esposte qui di seguito [64].

76. Poiché le regole sui conflitti di interesse sono requisiti che riguardano obblighi relativi alla detenzione del capitale di una società, ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 2, lettera c), della direttiva sui servizi, esse devono essere non discriminatorie, necessarie al fine di soddisfare un

[64] Come indicato in tali paragrafi delle presenti conclusioni, non è necessario effettuare un esame separato di queste disposizioni con riferimento alle norme del TFUE o della Carta in materia di mercato interno. Osservo inoltre che le parti del procedimento dinanzi alla Corte non hanno individuato alcuna disposizione della direttiva quadro sui rifiuti che impedirebbe l'adozione delle regole sui conflitti di interesse.

motivo imperativo di interesse generale e proporzionate [65]. Le regole sui conflitti di interesse sembrano essere adeguate a raggiungere lo scopo per il quale sono state adottate. In ultima analisi, esse mirano a garantire, tra l'altro, la tutela dell'ambiente, evitando il rischio che siano scelti offerenti che non sono i più efficienti dal punto di vista economico e/o ambientale sulla base di considerazioni o connessioni commerciali. Spetta al giudice del rinvio verificare, alla luce degli argomenti dedotti dalle parti, se esistono mezzi meno restrittivi a disposizione della Slovenia per raggiungere tale obiettivo.

77. Suggerisco quindi alla Corte di rispondere alla settima, all'ottava e alla nona questione dichiarando che gli articoli 49 e 56 TFUE, l'articolo 16 della Carta, la direttiva sui servizi e la direttiva quadro sui rifiuti non ostano a una normativa nazionale che impedisce ai titolari di quote di partecipazione in organizzazioni collettive di svolgere attività di raccolta e trattamento dei rifiuti e di detenere partecipazioni in qualsiasi operatore che eserciti tali attività, e che impone lo stesso divieto ai membri degli organi di amministrazione e di controllo delle organizzazioni collettive, purché non vi siano mezzi meno restrittivi per evitare conflitti di interesse che garantiscano lo stesso livello di tutela dell'ambiente e della salute pubblica.

F. Decima questione

78. Con la decima questione il giudice del rinvio chiede se l'obbligo, imposto ai produttori che non sono titolari di quote di partecipazione in un'organizzazione collettiva, di concludere un contratto con quest'ultima al fine di adempiere ai loro obblighi derivanti dalla REP sia in contrasto con gli articoli 49 e 56 TFUE e con l'articolo 16 della Carta.

79. Interzero sostiene che tale obbligo costituisce una restrizione alla libertà d'impresa garantita dall'articolo 16 della Carta, non è giustificato da un motivo imperativo di interesse generale e, in ogni caso, è sproporzionato, poiché i produttori dovrebbero poter scegliere di adempiere ai loro obblighi derivanti dalla REP creando le loro proprie organizzazioni o stipulando opportuni contratti con organizzazioni di loro scelta.

80. Il governo dei Paesi Bassi ritiene che tale obbligo possa evitare il problema degli «approfittatori», ossia dei produttori che tentano di fare il minimo indispensabile per adempiere ai loro obblighi derivanti dalla REP.

81. La Commissione sostiene che detto obbligo costituisce una restrizione alla libera prestazione dei servizi garantita dall'articolo 56 TFUE e alla libertà d'impresa ai sensi dell'articolo 16 della Carta. Sebbene detto obbligo sembri perseguire l'obiettivo, in particolare, della tutela dell'ambiente, la Commissione invita il giudice del rinvio a verificare se non esistano mezzi alternativi meno restrittivi per raggiungere tale obiettivo.

82. A mio avviso, la risposta alla decima questione è strettamente legata alla risposta che ho suggerito alla Corte per la seconda questione. Se il diritto dell'Unione consente agli Stati membri di affidare la responsabilità di garantire l'adempimento degli obblighi derivanti dalla REP a un'unica organizzazione collettiva, ne consegue che i produttori che non sono titolari di quote di partecipazione in un'organizzazione collettiva saranno tenuti a stipulare contratti con tale organizzazione, trattandosi dell'unico mezzo legittimo con cui possono adempiere ai loro obblighi derivanti dalla REP.

[65] V. articolo 15, paragrafo 3, della direttiva sui servizi. Ciò non pregiudica la possibilità di invocare l'articolo 15, paragrafo 4, della direttiva sui servizi nel contesto dei SIEG.

83. Suggerisco pertanto alla Corte di rispondere alla decima questione dichiarando che, laddove il diritto dell'Unione consente agli Stati membri di affidare la responsabilità di garantire l'adempimento degli obblighi derivanti dalla REP a un'unica organizzazione collettiva, i produttori che non sono titolari di quote di partecipazione in tale organizzazione possono essere obbligati a stipulare un contratto con quest'ultima al fine di adempiere ai loro obblighi derivanti dalla REP.

V. Conclusione

84. Suggerisco pertanto alla Corte di rispondere alle questioni pregiudiziali proposte dall'Ustavno sodišče (Corte costituzionale, Slovenia), nei seguenti termini:

1) L'articolo 106, paragrafo 2, TFUE deve essere interpretato nel senso che un'organizzazione resa responsabile dell'adempimento collettivo di obblighi derivanti dalla REP può essere un'impresa incaricata di un SIEG qualora vi sia un legittimo interesse pubblico, quale la tutela dell'ambiente o della salute pubblica, che le forze di mercato non sono riuscite a soddisfare in modo adeguato; qualora le autorità nazionali abbiano chiaramente affidato a tale organizzazione una missione di servizio pubblico mediante atti che contengono una motivazione adeguata in merito alla loro adozione; e qualora risulti che l'organizzazione in questione svolge un'attività economica.

2) Gli articoli 49, 56 e 106, paragrafo 2, TFUE, gli articoli 16 e 17 della Carta, la direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno (in prosieguo: la «direttiva sui servizi») e l'articolo 8 *bis* della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive (in prosieguo: la «direttiva quadro sui rifiuti») non ostano a che uno Stato membro affidi la responsabilità di adempiere agli obblighi derivanti dalla REP a un'unica organizzazione operante senza scopo di lucro, qualora tali misure mirino a garantire un livello adeguato di tutela dell'ambiente e della salute pubblica e non siano disponibili mezzi meno restrittivi per raggiungere tale obiettivo.

3) I principi della tutela del legittimo affidamento e della certezza del diritto non ostano a una modifica di un regime giuridico nel contesto del quale un'attività a scopo di lucro esercitata da diversi operatori economici è trasformata in un'attività affidata a un'unica organizzazione operante senza scopo di lucro, senza la previsione di un periodo transitorio e/o della corresponsione di un adeguato indennizzo per le perdite eventualmente subite da tali operatori economici in conseguenza di detta modifica.

4) Gli articoli 49 e 56 TFUE, l'articolo 16 della Carta, la direttiva sui servizi e la direttiva quadro sui rifiuti non ostano a una normativa nazionale in virtù della quale i produttori che immettono sul mercato almeno il 51% di una determinata categoria di prodotti sono tenuti a costituire un'organizzazione responsabile di garantire l'adempimento degli obblighi derivanti dalla REP e soltanto detti produttori possono essere titolari di una quota di partecipazione in tale organizzazione.

5) Gli articoli 49 e 56 TFUE, l'articolo 16 della Carta, la direttiva sui servizi e la direttiva quadro sui rifiuti non ostano a una normativa nazionale che impedisce ai titolari di quote di partecipazione in organizzazioni collettive di svolgere attività di raccolta e trattamento dei rifiuti e di detenere partecipazioni in qualsiasi operatore che eserciti tali attività, e che impone

lo stesso divieto ai membri degli organi di amministrazione e di controllo delle organizzazioni collettive, purché non vi siano mezzi meno restrittivi per evitare conflitti di interesse che garantiscano lo stesso livello di tutela dell'ambiente e della salute pubblica.

6) Laddove il diritto dell'Unione consente agli Stati membri di affidare la responsabilità di garantire l'adempimento degli obblighi derivanti dalla REP a un'unica organizzazione collettiva, i produttori che non sono titolari di quote di partecipazione in tale organizzazione possono essere obbligati a stipulare un contratto con quest'ultima al fine di adempiere ai loro obblighi derivanti dalla REP.