Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
JULIANE KOKOTT
del 15 luglio 2021 [1]

Causa C-181/20

VYSOČINA WIND a.s.
contro
Repubblica ceca

[domanda di pronuncia pregiudiziale del Nejvyšší soud (Corte suprema, Repubblica ceca)]

«Domanda di pronuncia pregiudiziale – Direttiva 2012/19/UE – Rifiuti – Rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche – Costi di raccolta, trattamento, recupero e smaltimento ecocompatibile di pannelli fotovoltaici – Responsabilità del produttore – Erronea trasposizione di una direttiva – Responsabilità di uno Stato membro – Principio "chi inquina, paga" – Principio di irretroattività»

I. Introduzione

1. Nella controversia principale la Vysočina Wind chiede un risarcimento danni allo Stato ceco, per aver quest'ultimo attuato erroneamente, con riguardo ai pannelli fotovoltaici, il principio «chi inquina, paga» stabilito dalla direttiva 2012/19/EU [2].

2. La pretesa di risarcimento sul piano del diritto dell'Unione si fonda sulla sentenza Francovich [3] e presuppone, inter alia, una violazione qualificata del diritto dell'Unione [4]. Quest'ultima potrebbe ravvisarsi in un'erronea trasposizione della direttiva 2012/19, ma sarebbe esclusa qualora la pertinente disposizione della direttiva fosse in contrasto con norme di diritto dell'Unione di rango superiore, in particolare con il principio di irretroattività.

3. La Repubblica ceca nutre dubbi sulla compatibilità con il diritto dell'Unione della direttiva 2012/19 pubblicata nel 2012, nella parte in cui essa stabilisce che i produttori di pannelli fotovoltaici debbano sostenere i costi di smaltimento di tutti i pannelli immessi sul mercato a far data dal 13 agosto 2005. Pertanto, detto Stato membro disponeva che detti costi fossero a carico

1 Lingua originale: il tedesco.

2 Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 luglio 2012, sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE) (GU 2012, L 197, pag. 38).

3 Sentenza del 19 novembre 1991, Francovich e a. (C-6/90 e C-9/90, EU:C:1991:428).

4 V. sentenze del 5 marzo 1996, Brasserie du pêcheur e Factortame (C-46/93 e C-48/93, EU:C:1996:79, punto 51), del 26 gennaio 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, punto 30), e del 25 marzo 2021, Balgarska Narodna Banka (C-501/18, EU:C:2021:249, punto 113).

degli utilizzatori dei pannelli immessi sul mercato fino al 1º gennaio 2013. La Vysočina Wind gestisce una centrale a energia solare e, sulla base di detta disposizione, era tenuta a finanziare i costi di cui ora chiede la restituzione.

4. Occorre pertanto chiarire in quale misura l'introduzione della responsabilità dei produttori con riguardo ai pannelli fotovoltaici sia compatibile con il principio di irretroattività.

II. Contesto normativo

A. Norme dell'Unione sullo smaltimento dei rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche

1. Direttiva 2012/19

5. L'oggetto della direttiva 2012/19 è definito dal suo articolo 1:

«La presente direttiva stabilisce misure volte a proteggere l'ambiente e la salute umana prevenendo o riducendo gli impatti negativi della produzione e della gestione dei rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE), nonché riducendo gli impatti negativi dell'uso delle risorse e migliorandone l'efficacia, conformemente agli articoli 1 e 4 della direttiva 2008/98/CE [direttiva rifiuti [5]], contribuendo pertanto allo sviluppo sostenibile».

6. La sfera di applicazione di detta direttiva risulta, in particolare, dal suo articolo 2, paragrafo 1:

«La presente direttiva si applica alle apparecchiature elettriche ed elettroniche (AEE) nel modo seguente:

a) dal 13 agosto 2012 al 14 agosto 2018 (periodo transitorio), alle condizioni di cui al paragrafo 3, alle AEE che rientrano nelle categorie dell'allegato I. L'allegato II contiene un elenco indicativo di AEE che rientrano nelle categorie dell'allegato I;

b) dal 15 agosto 2018, alle condizioni di cui ai paragrafi 3 e 4, a tutte le AEE. Tutte le AEE sono classificate nelle categorie dell'allegato III. L'allegato IV contiene un elenco non esaustivo di AEE che rientrano nelle categorie dell'allegato III (ambito di applicazione aperto)».

7. L'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2012/19 definisce una serie di nozioni:

«Ai fini della presente direttiva si intende per:

a) "apparecchiature elettriche ed elettroniche" o "AEE" [in prosieguo: le «AEE»]: le apparecchiature che dipendono, per un corretto funzionamento, da correnti elettriche o campi elettromagnetici e le apparecchiature di generazione, trasferimento e misura di queste correnti e campi e progettate per essere usate con una tensione non superiore a 1 000 volt per la corrente alternata e a 1 500 volt per la corrente continua;

(…)

[5] Direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive (GU 2008, L 312, pag. 3).

e) "rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche" o "RAEE" [in prosieguo: i «RAEE»]: le apparecchiature elettriche o elettroniche che sono rifiuti ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2008/98/CE, inclusi tutti i componenti, sottoinsiemi e materiali di consumo che sono parte integrante del prodotto al momento in cui si decide di eliminarlo».

8. L'allegato I di detta direttiva riporta l'elenco delle categorie di AEE oggetto della direttiva durante il periodo transitorio di cui all'articolo 2, paragrafo 1, lettera a). Il punto 4 menziona le apparecchiature di consumo e i pannelli fotovoltaici.

9. I pannelli fotovoltaici vengono altresì menzionati al punto 4 del successivo dell'elenco non esaustivo delle AEE di cui all'allegato II che rientrano nelle categorie di apparecchiature dell'allegato I.

10. L'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva medesima disciplina la responsabilità del produttore con riguardo ai costi di smaltimento di apparecchiature ad uso professionale:

«Gli Stati membri provvedono affinché il finanziamento dei costi di raccolta, trattamento, recupero e smaltimento ecocompatibile dei RAEE provenienti da utilizzatori diversi dai nuclei domestici e originati da prodotti immessi sul mercato dopo il 13 agosto 2005 sia sostenuto dai produttori.

Per i rifiuti storici sostituiti da nuovi prodotti equivalenti o da nuovi prodotti adibiti alla medesima funzione, il finanziamento dei costi incombe sui produttori di detti prodotti all'atto della fornitura. Gli Stati membri possono, in alternativa, disporre che gli utilizzatori diversi dai nuclei domestici siano anch'essi resi parzialmente o totalmente responsabili di tale finanziamento.

Per gli altri rifiuti storici, il finanziamento dei costi incombe sugli utilizzatori diversi dai nuclei domestici».

11. Inoltre, si evince dall'articolo 12, paragrafo 4, della direttiva de qua che i «RAEE originati da prodotti immessi sul mercato il 13 agosto 2005 o anteriormente a tale data» sono considerati «rifiuti storici».

12. Le stesse disposizioni erano già contenute nell'articolo 9, paragrafo 1, e nell'articolo 8, paragrafo 3, della direttiva 2002/96/CE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche[6]. Tuttavia, la precedente direttiva non trovava ancora applicazione ai pannelli fotovoltaici, che sono stati contemplati solo a partire dalla direttiva 2012/19.

13. La responsabilità del produttore è menzionata dal considerando 23 della direttiva 2012/19:

«(…) Per ottimizzare l'efficacia del concetto di responsabilità del produttore, ciascun produttore dovrebbe essere responsabile del finanziamento della gestione dei rifiuti derivanti dai suoi prodotti. Il produttore dovrebbe poter scegliere di adempiere tale obbligo o individualmente o aderendo ad un regime collettivo. Ciascun produttore, allorché immette un prodotto sul mercato, dovrebbe fornire una garanzia finanziaria per evitare che i costi della gestione dei RAEE derivanti da prodotti orfani ricadano sulla società o sugli altri produttori. Tutti i produttori esistenti dovrebbero condividere la responsabilità del finanziamento della gestione dei rifiuti storici nell'ambito di regimi di finanziamento collettivi ai quali contribuiscono

[6] Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 gennaio 2003 (GU 2003, L 37, pag. 24), come modificata dalla direttiva 2003/108/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 dicembre 2003 (GU 2003, L 345, pag. 106).

proporzionalmente tutti i produttori esistenti sul mercato al momento in cui si verificano i costi. I regimi di finanziamento collettivi non dovrebbero avere l'effetto di escludere i produttori di nicchie di mercato e con ridotti volumi di produzione, gli importatori e i nuovi arrivati. I regimi collettivi potrebbero prevedere oneri differenziati a seconda della facilità con cui è possibile riciclare i prodotti e le materie prime secondarie di valore in essi contenute. Per i prodotti con un ciclo di vita lungo che rientrano ora nella presente direttiva, come ad esempio i pannelli fotovoltaici, dovrebbero poter essere utilizzate al meglio le strutture esistenti per la raccolta e il recupero, a condizione che rispettino i requisiti di cui alla presente direttiva».

14. La direttiva 2012/19 è stata pubblicata il 24 luglio 2012 e doveva essere recepita, ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 1, entro il 14 febbraio 2014.

2. Direttiva rifiuti

15. È altresì necessario richiamare le disposizioni delle direttive rifiuti rispettivamente applicabili in materia di responsabilità per i rifiuti.

16. L'articolo 15 della direttiva rifiuti 75/442[7] (ivi originariamente articolo 11) e l'articolo 15 della direttiva rifiuti 2006/12[8] disponevano rispettivamente:

«Conformemente al principio «chi inquina paga», il costo dello smaltimento dei rifiuti deve essere sostenuto:

(…) dal detentore che consegna i rifiuti ad un raccoglitore o ad una impresa di cui all'articolo 9; e/o

(…) dai precedenti detentori o dal produttore del prodotto causa dei rifiuti».

17. L'articolo 14 della direttiva rifiuti 2008/98 attualmente in vigore contiene una disposizione analoga:

«1. Secondo il principio "chi inquina paga", i costi della gestione dei rifiuti sono sostenuti dal produttore iniziale o dai detentori del momento o dai detentori precedenti dei rifiuti.

2. Gli Stati membri possono decidere che i costi della gestione dei rifiuti siano sostenuti parzialmente o interamente dal produttore del prodotto causa dei rifiuti e che i distributori di tale prodotto possano contribuire alla copertura di tali costi».

B. Diritto ceco

18. La Repubblica ceca ha ottemperato ai suoi obblighi previsti dalla precedente direttiva 2002/96, adottando la legge sui rifiuti. In data 30 maggio 2012, ancor prima dell'emanazione della direttiva 2012/19, in detta legge era stato inserito il nuovo articolo 37p, con il quale è stato introdotto un meccanismo per finanziare i costi di gestione dei rifiuti originati da pannelli fotovoltaici. Conformemente a tale disposizione, il gestore della centrale a energia solare è tenuto a finanziare i costi di gestione dei rifiuti originati da pannelli fotovoltaici, immessi sul mercato prima del

[7] Direttiva 75/442/CEE del Consiglio, del 15 luglio 1975, relativa ai rifiuti (GU 1975, L 194, pag. 47) come modificata dal regolamento (CE) n. 1882/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 settembre 2003 (GU 2003, L 284, pag. 1).

[8] Direttiva 2006/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2006, relativa ai rifiuti (GU 2006, L 114, pag. 9).

1º gennaio 2013, mediante pagamenti parziali di importo uguale a quello dei contributi per il riciclaggio. A tal fine è stato imposto a quest'ultimo l'obbligo di stipulare entro il 30 giugno 2013 un accordo con un soggetto che gestisce un sistema di finanziamento collettivo affinché detto finanziamento fosse erogato entro il 1º gennaio 2019. Nel caso dei pannelli fotovoltaici immessi sul mercato dopo il 1º gennaio 2013, tale obbligo ricade quindi sul loro produttore.

III. Fatti e domanda di pronuncia pregiudiziale

19. La Vysočina Wind è il gestore della centrale a energia solare «Vranovská ves II», messa in funzione nel 2009, segnatamente utilizzando pannelli fotovoltaici immessi sul mercato dopo il 13 agosto 2005. A seguito dell'introduzione del nuovo articolo 37p della legge ceca relativa ai rifiuti, la Vysočina Wind ha stipulato contratti con i soggetti competenti in forza dei quali ha versato loro, con tre pagamenti parziali erogati negli anni 2015 e 2016, un contributo per il riciclaggio dei rifiuti elettrici originati dai pannelli fotovoltaici, per un importo totale di 1 613 773,24 corone ceche (CZK) (circa EUR 65 000).

20. La Vysočina Wind proponeva un ricorso contro la Repubblica ceca per la restituzione di detto importo, sostenendo, dinanzi ai giudici nazionali, che la Repubblica ceca aveva trasposto erroneamente la direttiva 2012/19. Ai sensi dell'articolo 13 della stessa, incomberebbe al produttore e non all'utilizzatore l'obbligo di finanziare lo smaltimento dei rifiuti originati dai pannelli fotovoltaici immessi sul mercato dopo il 13 agosto 2005. Di conseguenza, la Vysočina Wind ha subito un danno per aver dovuto versare, anche posteriormente al 14 febbraio 2014 (scadenza del termine di trasposizione), in forza dell'articolo 37p della legge relativa ai rifiuti ancora vigente, il contributo per il riciclaggio dovuto dal produttore secondo il diritto dell'Unione.

21. Invece, secondo la Repubblica ceca, l'obbligo dei produttori di finanziare lo smaltimento, contrariamente al tenore letterale della direttiva 2012/19, può valere solo per i pannelli fotovoltaici immessi sul mercato dopo la scadenza del termine di trasposizione, in quanto l'imposizione retroattiva dell'obbligo sarebbe illegittima, costituendo dunque, peraltro, una violazione dei principi generali della tutela del legittimo affidamento e della certezza del diritto. Essa eccepiva altresì che numerosi produttori, i quali avrebbero immesso sul mercato i pannelli fotovoltaici tra il 2005 e il 2013, avevano cessato la loro attività e che dunque non poteva più essere loro imposto alcun obbligo di finanziare la gestione dei rifiuti.

22. Il ricorso della Vysočina Wind è stato accolto nei primi due gradi di giudizio. Ora la causa pende dinanzi al Nejvyšší soud (Corte suprema, Repubblica ceca), che sottopone alla Corte le seguenti questioni:

1) Se l'articolo 13 della direttiva 2012/19 debba essere interpretato nel senso che osta a che uno Stato membro imponga l'obbligo di sostenere il finanziamento dei costi di raccolta, trattamento, recupero e smaltimento ecocompatibile dei RAEE, originati dai pannelli fotovoltaici immessi sul mercato prima del 1º gennaio 2013, ai loro utilizzatori, e non ai produttori

2) In caso di risposta affermativa alla prima questione pregiudiziale, se sulla valutazione dei presupposti della responsabilità dello Stato membro per i danni causati ai singoli da una violazione del diritto dell'Unione incida la circostanza, di cui trattasi nel procedimento principale, che lo Stato membro ha per proprio conto disciplinato la modalità di finanziamento dei rifiuti originati dai pannelli fotovoltaici già prima dell'adozione della

direttiva, la quale ha di recente incluso i pannelli fotovoltaici nel campo di applicazione della normativa dell'Unione e ha imposto ai produttori l'obbligo di finanziare i costi suddetti anche in relazione a quei pannelli che sono stati immessi sul mercato prima della scadenza del suo termine di trasposizione (e prima della stessa adozione di una regolamentazione a livello europeo).

23. La Vysočina Wind, la Repubblica ceca, la Repubblica federale di Germania e la Commissione europea hanno presentato osservazioni scritte ai sensi dell'articolo 23 dello Statuto della Corte. Inoltre, il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione europea, su richiesta della Corte, hanno depositato osservazioni scritte. La Corte non ha ritenuto necessaria un'udienza.

IV. Valutazione giuridica

24. La domanda di pronuncia pregiudiziale mira a chiarire i presupposti della pretesa, fondata sul diritto dell'Unione, di un risarcimento da parte dello Stato. Pertanto, il giudice del rinvio chiede se l'articolo 13 della direttiva 2012/19 osti a che uno Stato membro imponga l'obbligo di finanziare i costi di smaltimento dei pannelli fotovoltaici, immessi sul mercato prima del 1º gennaio 2013, ai suoi utilizzatori e non ai produttori (v. al riguardo sezione A). In considerazione dei fatti alla base del procedimento nazionale, può assumersi che si tratti soltanto di pannelli immessi sul mercato dopo il 13 agosto 2005.

25. Nell'ipotesi in cui gli Stati membri non possano porre tali costi a carico degli utilizzatori di tali pannelli, la Corte suprema chiede inoltre quale rilievo abbia, ai fini della responsabilità dello Stato membro, il fatto che detto Stato abbia disciplinato per proprio conto la responsabilità per i rifiuti originati da detti pannelli prima che fosse emanata la normativa dell'Unione (v. al riguardo sezione B).

A. Prima questione – Inizio della responsabilità del produttore con riguardo ai pannelli fotovoltaici

26. Per rispondere alla prima questione dimostrerò anzitutto che, ai sensi dell'articolo 13 della direttiva 2012/19, i costi di smaltimento dei pannelli fotovoltaici immessi sul mercato a decorrere dal 13 agosto 2005 devono essere sostenuti dai produttori (v. al riguardo punto 1). In seguito, tratterò la questione se tale disciplina sia compatibile con il principio di irretroattività (v. al riguardo punto 2).

1. Contenuto normativo dell'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2012/19

27. Dalla direttiva 2012/19 risulta chiaramente che i costi di smaltimento dei pannelli fotovoltaici immessi sul mercato dopo il 13 agosto 2005 non possono essere sostenuti dagli utilizzatori. L'articolo 13, paragrafo 1, dispone che gli Stati membri devono provvedere affinché il finanziamento dei costi di raccolta, trattamento, recupero e smaltimento ecocompatibile dei RAEE provenienti da utilizzatori diversi dai nuclei domestici e originati da prodotti immessi sul mercato dopo la data menzionata sia sostenuto *dai produttori*.

28. Secondo la direttiva 2012/19 i pannelli fotovoltaici costituiscono apparecchiature elettriche ed elettroniche.

29. In forza dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera a), la direttiva 2012/19 si applica dal 13 agosto 2012 alle AEE che rientrano nelle categorie dell'allegato I. L'elenco non esaustivo di AEE di cui all'allegato II specifica tali categorie. I pannelli fotovoltaici sono espressamente menzionati sia nell'allegato I, punto 4, sia nell'allegato II, punto 4. Il legislatore ritiene evidentemente che detti pannelli costituiscano AEE ai sensi della definizione di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), della direttiva medesima e intendeva estendere ai medesimi l'applicazione della direttiva in occasione della rifusione.

30. Quando i detentori dei pannelli fotovoltaici ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva rifiuti si disfano o hanno l'intenzione o l'obbligo di disfarsi dei pannelli, questi ultimi si trasformano in rifiuto e costituiscono pertanto *rifiuti* di apparecchiature elettriche ed elettroniche ai sensi della definizione fornita dall'articolo 3, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2012/19.

31. Con riguardo a pannelli del genere, l'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2012/19 prevede che il finanziamento dei costi di raccolta, trattamento, recupero e smaltimento ecocompatibile debba essere sostenuto *dai produttori*.

32. Certo, la direttiva 2012/19 è stata approvata e pubblicata solo nel luglio 2012; essa si applica ai pannelli fotovoltaici, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera a), soltanto a decorrere dal 13 agosto 2012. Il suo termine di trasposizione scadeva, secondo l'articolo 24, paragrafo 1, solo il 14 febbraio 2014. Nondimeno l'articolo 13, paragrafo 1, dispone, senza generare equivoci, che la responsabilità del produttore riguarda tutte le apparecchiature immesse sul mercato dopo il 13 agosto 2005. Ciò deve pertanto valere del pari con riguardo ai pannelli fotovoltaici. La Commissione afferma inoltre che, diversamente da altre disposizioni, non esisterebbe un regime transitorio per la responsabilità del produttore con riguardo a detti pannelli.

33. In particolare, il termine di trasposizione e la data di applicazione della direttiva 2012/19 potrebbero dunque essere rilevanti per stabilire il momento a partire dal quale possa essere richiesto ai produttori di pannelli fotovoltaici di sostenere i relativi costi.

34. In particolare, la Commissione solleva la questione se i produttori debbano sostenere i costi per i pannelli che erano già diventati rifiuto prima delle date menzionate. Tuttavia, tali pannelli esulano dall'oggetto del presente procedimento, avendo la Vysočina Wind richiesto il rimborso dei pagamenti versati solo nell'ipotesi in cui i suoi pannelli, nel futuro, si trasformino in rifiuti, vale a dire dopo la scadenza del termine di trasposizione.

35. I moduli di cui trattasi, immessi sul mercato dopo il 13 agosto 2005, ma divenuti rifiuti solo successivamente, ricadono senz'altro, ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2012/19 nella responsabilità del produttore.

36. L'esenzione dei produttori dalla propria responsabilità e l'imposizione, al suo posto, di un obbligo a carico degli utilizzatori di pannelli fotovoltaici di sostenere i costi di raccolta, trattamento, recupero e smaltimento ecocompatibile non sarebbe in linea con l'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2012/19. Determinare in qual misura sia possibile coinvolgere gli utilizzatori, laddove i produttori non possano sostenere i costi, esula dall'oggetto del presente procedimento.

37. A titolo di conclusione intermedia si deve quindi affermare che gli Stati membri, in forza dell'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2012/19, devono imporre *ai produttori* di sostenere i costi di raccolta, trattamento, recupero e smaltimento ecocompatibile dei pannelli fotovoltaici provenienti da utilizzatori diversi dai nuclei domestici e originati da prodotti immessi sul mercato dopo il 13 agosto 2005.

2. Il principio di irretroattività

38. Un'applicazione della responsabilità del produttore ai pannelli fotovoltaici immessi sul mercato dopo il 13 agosto 2005 ma prima della scadenza del termine di trasposizione della direttiva 2012/19 dovrebbe essere però considerata, ad avviso della Repubblica ceca e della Germania, un effetto retroattivo illegittimo.

39. Entrambi i suddetti Stati membri propongono pertanto alla Corte un'interpretazione (conforme) restrittiva dell'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2012/19. Detta disposizione non osterebbe a normative degli Stati membri che prevedano la responsabilità del produttore esclusivamente per i pannelli fotovoltaici immessi sul mercato solo dopo la scadenza del termine di trasposizione.

40. Tale conclusione sarebbe però contra legem e non può pertanto essere tratta mediante un'interpretazione dell'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2012/19[9]. Infatti, detta disposizione fa inequivocabilmente iniziare la responsabilità del produttore con l'immissione sul mercato a partire dal 13 agosto 2005. Ove tale normativa non fosse compatibile con il principio di irretroattività, ne conseguirebbe la sua invalidità.

41. Sebbene la domanda di pronuncia pregiudiziale non metta in dubbio la validità dell'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2012/19, la Corte esamina d'ufficio, in via eccezionale, la validità di disposizioni del diritto dell'Unione, qualora ciò sia necessario al fine di fornire una risposta completa al giudice del rinvio[10].

a) L'effetto retroattivo della responsabilità del produttore con riguardo ai pannelli fotovoltaici

42. La giurisprudenza in materia di effetti retroattivi si basa sui principi di tutela del legittimo affidamento e di certezza del diritto, che fanno parte dell'ordinamento giuridico dell'Unione. Essi devono essere rispettati dalle istituzioni dell'Unione, ma anche dagli Stati membri nell'esercizio dei poteri loro conferiti dalle direttive dell'Unione[11].

[9] V. sentenze del 1º ottobre 2020, Entoma (C-526/19, EU:C:2020:769, punto 43), nonché del 17 dicembre 2020, De Masi e Varoufakis/BCE (C-342/19 P, EU:C:2020:1035, punti 35 e 36). V. sul significato del tenore letterale, anche sentenze del 24 novembre 2005 (Deutsches Milch-Kontor, C-136/04, EU:C:2005:716, punto 32), e del 19 dicembre 2019, Puppinck e a./Commissione (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, punto 76).

[10] Sentenze del 6 ottobre 2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, punto 67), del 16 luglio 2020, Facebook Ireland e Schrems (C-311/18, EU:C:2020:559, punto 161), e del 17 settembre 2020, Compagnie des pêches de Saint-Malo (C-212/19, EU:C:2020:726, punto 30).

[11] Sentenze del 3 dicembre 1998, Belgocodex (C-381/97, EU:C:1998:589, punto 26), del 26 aprile 2005, «Goed Wonen» (C-376/02, EU:C:2005:251, punto 32), del 10 settembre 2009, Plantanol (C-201/08, EU:C:2009:539, punto 43), e del 10 dicembre 2015, Veloserviss (C-427/14, EU:C:2015:803, punto 30).

43. Il principio di certezza del diritto osta, in linea generale, a che l'efficacia nel tempo di un atto dell'Unione decorra da una data anteriore a quella della pubblicazione dell'atto stesso [12]. La direttiva 2012/19 non stabilisce però che la responsabilità del produttore con riguardo ai pannelli fotovoltaici si applichi già prima della sua pubblicazione avvenuta in data 24 luglio 2012. Al contrario, gli Stati membri devono dare attuazione a detta responsabilità del produttore solo alla scadenza del termine di trasposizione, ossia il 14 febbraio 2014. La direttiva non postula pertanto che i produttori assumano la responsabilità con riguardo ai pannelli che sono divenuti rifiuti prima del 14 febbraio 2014.

44. In ogni caso, una condizione per la responsabilità del produttore poteva però sussistere già prima della pubblicazione della direttiva 2012/19, in quanto quest'ultima include i pannelli fotovoltaici immessi sul mercato dal 13 agosto 2005, ossia prima della sua pubblicazione in data 24 luglio 2012.

45. Una tecnica di regolamentazione del genere non viola necessariamente i principi di tutela del legittimo affidamento e di certezza del diritto. Come sottolineano la Commissione, il Consiglio e il Parlamento, una norma nuova si applica invece immediatamente agli effetti futuri di una situazione creatasi quando era in vigore la norma precedente (riferimento retroattivo) [13]. La sfera d'azione del principio di tutela del legittimo affidamento non può essere infatti estesa in modo tale da escludere tout court l'applicazione di una disposizione nuova agli effetti futuri di situazioni createsi precedentemente [14].

46. Si deve però tenere conto del fatto che una nuova norma giuridica non può applicarsi alle situazioni giuridiche sorte e definitivamente acquisite anteriormente a detto momento [15]. Gli atti compiuti prima dell'entrata in vigore di una nuova normativa continuano piuttosto a essere disciplinati dalla legge precedente [16]. Ciò vale, ad esempio, per i marchi registrati la cui registrazione non può essere messa in discussione sulla base di requisiti stabiliti successivamente [17].

47. È pertanto decisivo stabilire se l'introduzione della responsabilità del produttore in materia di rifiuti con riguardo ai pannelli fotovoltaici, già immessi sul mercato, vale a dire di norma venduti dai produttori, modifichi o meno le conseguenze giuridiche di un atto compiuto oppure disciplini soltanto gli effetti futuri di una situazione creatasi sotto il vigore della norma precedente.

48. All'atto stesso della produzione dei pannelli, i produttori devono prevedere che detti pannelli diverranno successivamente rifiuti. Da tale prospettiva l'introduzione della responsabilità del produttore sembra intesa a disciplinare solo gli effetti futuri di una situazione creatasi anteriormente.

[12] Sentenze del 25 gennaio 1979, Racke (98/78, EU:C:1979:14, punto 20), del 26 aprile 2005, «Goed Wonen» (C-376/02, EU:C:2005:251, punto 33), e del 30 aprile 2019, Italia/Consiglio (Quota di catture di pesce spada del Mediterraneo) (C-611/17, EU:C:2019:332, punto 106).

[13] Sentenze del 5 dicembre 1973, SOPAD (143/73, EU:C:1973:145, punto 8), del 29 gennaio 2002, Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, punto 49), e del 6 ottobre 2015, Commissione/Andersen (C-303/13 P, EU:C:2015:647, punto 49).

[14] Sentenze del 16 maggio 1979, Tomadini (84/78, EU:C:1979:129, punto 21), del 29 gennaio 2002, Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, punto 55), e del 6 ottobre 2015, Commissione/Andersen (C-303/13 P, EU:C:2015:647, punto 49).

[15] Sentenze del 16 dicembre 2010, Stichting Natuur en Milieu e a. (C-266/09, EU:C:2010:779, punto 32), del 7 novembre 2013, Comune di Altrip e a. (C-72/12, EU:C:2013:712, punto 22), e del 14 maggio 2020, Azienda Municipale Ambiente (C-15/19, EU:C:2020:371, punto 57).

[16] Sentenza del 27 gennaio 2011, Flos (C-168/09, EU:C:2011:29, punto 51).

[17] Sentenza del 14 marzo 2019, Textilis (C-21/18, EU:C:2019:199, punti da 30 a 32).

49. In tal senso, la Corte si è pronunciata recentemente sull'aumento dei costi di gestione dei rifiuti. Si trattava, al riguardo, della proroga del periodo di gestione dei rifiuti di una discarica chiusa, che implicava costi più elevati. Detti costi dovevano essere sostenuti dagli iniziali detentori dei rifiuti ivi abbancati nel passato, in quanto tale proroga riguardava solo l'effetto futuro dello stoccaggio dei rifiuti per i quali erano responsabili gli iniziali detentori [18]. In senso analogo, la Corte ha valutato il calcolo dei futuri diritti alla pensione per periodi di attività anteriori all'adozione della pertinente direttiva [19] e gli effetti di nuove normative su contratti di lavoro preesistenti [20].

50. In ogni caso, una mera applicazione di tale giurisprudenza alla fattispecie in esame non prenderebbe in considerazione il fatto che la responsabilità in materia di rifiuti con riguardo ai pannelli fotovoltaici immessi sul mercato era già disciplinata al momento dell'introduzione della responsabilità del produttore ed è stata definitivamente recepita, come di consueto, dagli accordi tra i produttori e gli utilizzatori.

51. L'articolo 14 o 15 della direttiva rifiuti rispettivamente vigente disponeva, infatti, che gli Stati membri stabilissero il soggetto tenuto a sostenere i costi della gestione dei rifiuti. Detta disposizione lasciava agli Stati membri la scelta di porre i costi della gestione dei rifiuti a carico del detentore, presso il quale il prodotto si è trasformato in rifiuto, del produttore oppure di determinati altri soggetti.

52. Ove il rispettivo Stato membro prevedesse già in data 13 agosto 2005 una responsabilità del produttore con riguardo ai pannelli fotovoltaici, l'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2012/19 non avrebbe richiesto una modifica della normativa, non avendo pertanto, in pratica, un effetto retroattivo. Di conseguenza, tali Stati membri non possono essere obbligati a modificare la loro normativa, qualora risultasse che l'articolo 13, paragrafo 1, abbia un effetto retroattivo illegittimo con riguardo ai pannelli fotovoltaici.

53. Tuttavia, nel caso in cui il rispettivo Stato membro avesse precedentemente posto a carico di altri soggetti la responsabilità in materia di rifiuti, la trasposizione dell'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2012/19 avrebbe effetto solo con riguardo ai rapporti giuridici preesistenti. Così, lo Stato membro poteva porre la responsabilità stabilita dalla direttiva rifiuti a carico del detentore presso il quale il prodotto è divenuto un rifiuto, vale a dire dell'utilizzatore finale dei pannelli. In tale ipotesi, il produttore doveva accettare che la responsabilità in materia di rifiuti venisse trasferita all'utilizzatore tramite la consegna dei pannelli fotovoltaici, con conseguente effetto liberatorio.

54. Occorre considerare che tale normativa comportava conseguenze economiche significative: produttori e utilizzatori di pannelli fotovoltaici, nello stabilire i prezzi, dovevano tener conto della disciplina vigente per la responsabilità in materia di rifiuti. In caso di responsabilità del produttore, i prezzi di detti pannelli saranno più elevati rispetto all'ipotesi di responsabilità dell'utilizzatore, dovendo il produttore tener conto, nei propri calcoli, dei costi inerenti al successivo smaltimento.

[18] Sentenza del 14 maggio 2020, Azienda Municipale Ambiente (C-15/19, EU:C:2020:371, punto 58).

[19] Sentenza del 7 novembre 2018, O'Brien (C-432/17, EU:C:2018:879, punti 35 e 36).

[20] Sentenze del 29 gennaio 2002, Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, punto 52), e del 12 settembre 2013, Kuso (C-614/11, EU:C:2013:544, punto 31).

55. L'articolo 12, paragrafo 3, secondo comma, della direttiva 2012/19 ne costituisce un esempio con riguardo alle AEE provenienti dai nuclei domestici. Esso stabilisce che ciascun produttore, allorché immette un prodotto sul mercato, fornisca una garanzia che dimostri che lo smaltimento sarà finanziato.

56. Laddove nello Stato membro interessato fosse inizialmente prevista una responsabilità dell'utilizzatore, la successiva introduzione della responsabilità del produttore relativa a prodotti già immessi sul mercato – diversamente dal caso menzionato della proroga degli obblighi di gestione – non precisa pertanto obblighi preesistenti [21]. Non fonda nemmeno nuovi obblighi, che un prudente operatore del mercato dovrebbe attendersi. Gli obblighi e i costi correlati subiscono piuttosto una redistribuzione tra i diversi operatori del mercato, i quali, tuttavia, non ne possono più tener conto nei loro prezzi, in quanto le rispettive operazioni sono già concluse. Non è nemmeno prevista una compensazione per tale onere aggiuntivo a carico dei produttori.

57. Di conseguenza, l'introduzione della responsabilità del produttore con riguardo ai pannelli fotovoltaici già immessi sul mercato inciderebbe su situazioni giuridiche sorte e definitivamente acquisite o atti compiuti prima di tale data, ove la normativa nazionale non prevedesse ancora la responsabilità del produttore.

58. La Commissione accoglie peraltro detta valutazione implicitamente, dichiarando che l'articolo 13 della direttiva 2012/19 non potrebbe essere interpretato nel senso che esso mette in discussione la validità di accordi conclusi dagli utilizzatori di pannelli fotovoltaici con le imprese di smaltimento prima della scadenza del termine di trasposizione della direttiva medesima sulla base delle norme ceche allora vigenti. Se, tuttavia, si considera che ciò produce un effetto retroattivo, esso consisterebbe anche nel fatto di gravare i produttori dei costi di smaltimento che, nel concordare i prezzi per i loro prodotti, gravavano ancora sugli utilizzatori.

b) Disparità di trattamento

59. Inoltre, il legislatore, al momento dell'iniziale introduzione di una responsabilità del produttore con riguardo ad altre AEE nella direttiva 2002/96 tramite l'adozione della direttiva 2003/18 [22], provvedeva a che i produttori non fossero tenuti ad assumere una responsabilità in materia di rifiuti con riguardo ai «rifiuti storici» immessi sul mercato prima del 13 agosto 2005 e provenienti da utilizzatori professionali.

60. Gli Stati membri potevano invece porre la responsabilità relativa ai rifiuti storici al momento della consegna di prodotti sostitutivi a carico dei produttori di detti prodotti nuovi o degli utilizzatori. Nello smaltimento di dette apparecchiature senza sostituzione i costi sono sostenuti in ogni caso dagli utilizzatori. A tal proposito, il considerando 3 della direttiva 2003/108 dichiara che l'obbligo di ritiro di RAAE immessi sul mercato in passato crea un onere retroattivo non previsto che potrebbe esporre taluni produttori a gravi rischi economici.

61. Pertanto, la direttiva 2003/108 non solo escludeva l'effetto retroattivo, bensì concedeva anche un periodo transitorio di circa un anno e mezzo.

[21] V. supra, paragrafo 49.

[22] Citata alla nota 6.

62. Rispetto a tali produttori di altre AEE, i produttori di pannelli fotovoltaici subivano dunque un significativo svantaggio, non essendo stata introdotta la loro responsabilità in materia di rifiuti con un periodo transitorio, bensì addirittura con effetto retroattivo al 13 agosto 2005. Di conseguenza, l'introduzione di una responsabilità del produttore con riguardo ai pannelli fotovoltaici già immessi sul mercato pregiudica non solo la certezza del diritto e la tutela del legittimo affidamento, ma – come osservano la Germania e la Repubblica ceca – altresì il principio di parità di trattamento.

c) La giustificazione dell'effetto retroattivo

63. In via eccezionale, può essere consentito un effetto retroattivo qualora lo esiga lo scopo da raggiungere e purché il legittimo affidamento degli interessati sia debitamente rispettato [23]. La Corte ha talvolta richiesto che le decisioni aventi un effetto del genere contengano nella motivazione le considerazioni che giustificano l'effetto retroattivo voluto [24].

64. Dato che nella fattispecie in esame l'applicazione della disciplina non è stata fissata ad una data anteriore alla pubblicazione della direttiva, non devono essere stabiliti requisiti eccessivamente rigorosi per detta giustificazione. In ragione dell'importanza economica dell'introduzione di una responsabilità del produttore con riguardo a pannelli già immessi sul mercato e in considerazione della correlata disparità di trattamento occorre però attribuire una certa rilevanza alla giustificazione.

Obiettivi della disciplina

65. I considerando della direttiva 2012/19 non indicano alcun motivo per l'introduzione della responsabilità del produttore con riguardo ai pannelli fotovoltaici già immessi sul mercato.

66. Nel merito, la Germania sostiene giustamente che l'introduzione di una responsabilità del produttore con riguardo ai pannelli fotovoltaici già immessi sul mercato non è idonea, ai sensi del considerando 12 della direttiva 2012/19, ad incoraggiare i produttori, nella realizzazione dei propri prodotti, a tener pienamente in considerazione e a facilitarne la riparazione, l'eventuale adeguamento al progresso tecnico, il riutilizzo, lo smontaggio e il riciclaggio. Infatti, i produttori, al momento della fabbricazione dei prodotti già immessi sul mercato, non erano ancora a conoscenza del fatto che sarebbe stata successivamente trasferita ai produttori medesimi la responsabilità per la gestione dei rifiuti. Non è pertanto convincente l'argomento dedotto dal Consiglio, per il quale l'introduzione *retroattiva* della responsabilità del produttore sarebbe necessaria ai fini della promozione dell'economia circolare [25].

67. Anche l'obiettivo, sancito nel considerando 6 della direttiva 2012/19, dell'uniformazione della responsabilità del produttore così da garantire un onere economico comparabile, non verrebbe raggiunto a seguito della modifica della responsabilità relativa ai prodotti già immessi sul

[23] Sentenze del 25 gennaio 1979, Racke (98/78, EU:C:1979:14, punto 20), del 12 novembre 1981, Meridionale Industria Salumi e a. (da 212/80 a 217/80, EU:C:1981:270, punto 10), del 13 novembre 1990, Fédesa e a. (C-331/88, EU:C:1990:391, punto 45), e del 28 novembre 2006, Parlamento/Consiglio (C-413/04, EU:C:2006:741, punto 75).

[24] Sentenza del 1º aprile 1993, Diversinte e Iberlacta (C-260/91 e C-261/91, EU:C:1993:136, punto 10). V. pure ordinanza del presidente della Corte del 1º febbraio 1984, Ilford/Commissione (1/84 R, EU:C:1984:41, punto 19), sentenze dell'11 luglio 1991, Crispoltoni (C-368/89, EU:C:1991:307, punto 20), e del 29 aprile 2004, Sudholz (C-17/01, EU:C:2004:242, punto 36), nonché le conclusioni dell'avvocato generale Mischo nelle cause Crispoltoni (C-368/89, EU:C:1991:125, paragrafo 17) e Cargill/Commissione (C-248/89, EU:C:1991:141, paragrafo 52).

[25] Analoga la situazione alla base della sentenza dell'11 luglio 1991, Crispoltoni (C-368/89, EU:C:1991:307, punti 18 e 19).

mercato all'entrata in vigore della disciplina. Ciò genererebbe anzi nuove disparità tra gli oneri in quanto i produttori avevano già tenuto conto, nello stabilire i prezzi, della disciplina della responsabilità precedentemente vigente nel rispettivo Stato membro.

68. Nemmeno la genesi della direttiva 2012/19 fornisce alcuna indicazione del motivo per il quale sia stata adottata tale disciplina, invece di limitarla ai pannelli che sarebbero stati immessi successivamente sul mercato.

69. La proposta iniziale della Commissione non prevedeva ancora di includere i pannelli fotovoltaici nell'ambito di applicazione [26] e il Parlamento aveva già espressamente rifiutato una loro inclusione in prima lettura [27]. Anche all'interno del Consiglio si era manifestata, in un primo momento, l'opposizione di taluni Stati membri [28], tuttavia nella sua posizione comune, esso sosteneva, in definitiva, che l'esclusione dei pannelli fotovoltaici non fosse giustificata [29]. La Commissione interpretava detta affermazione nel senso che il Consiglio proponesse di estendere il campo di applicazione della direttiva *dalla data di entrata in vigore* per includere i pannelli fotovoltaici [30]. Non è però previsto un pertinente regime transitorio che, ad esempio, limiti la responsabilità del produttore ai pannelli immessi sul mercato successivamente all'entrata in vigore della direttiva.

70. Sebbene la Commissione, nel corso del procedimento legislativo, abbia fatto elaborare uno studio sull'inclusione dei pannelli fotovoltaici nella direttiva [31], tuttavia detto studio non si occupa dell'estensione della responsabilità del produttore ai pannelli già immessi sul mercato al momento dell'adozione della normativa.

71. Il Parlamento, il Consiglio e la Commissione non hanno fornito una motivazione convincente a supporto dell'applicazione retroattiva della responsabilità del produttore.

72. È pur vero che essi sostengono che la responsabilità del produttore produrrebbe effetti solo nel lungo periodo in ragione del ciclo di vita dei pannelli di 25 anni. A tal riguardo il Parlamento sottolinea la necessità di finanziare lo smaltimento dei rifiuti. Tuttavia tale considerazione non può giustificare un intervento retroattivo in accordi basati su una diversa distribuzione della responsabilità.

73. Diversamente dal caso già menzionato della proroga degli obblighi di gestione [32], in assenza di effetti retroattivi, non si deve nemmeno temere alcun deficit di finanziamento. Infatti, per i pannelli più risalenti, la responsabilità quanto ai relativi costi troverebbe il suo fondamento nelle disposizioni nazionali di trasposizione della direttiva rifiuti.

[26] Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE) (Rifusione) del 3 dicembre 2008 [COM(2008) 810 definitivo].

[27] Considerando 10 della posizione del Parlamento europeo definita in prima lettura il 3 febbraio 2011 in vista dell'adozione della direttiva 2011/…/UE del Parlamento europeo e del Consiglio sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE) (Rifusione) (GU 2012, CE 182, pag. 49).

[28] V. documenti del Consiglio 16041/09 del 17 novembre 2009, pag. 2, e 17345/09 del 14 dicembre 2009, pag. 4.

[29] Posizione comune del Consiglio in prima lettura in vista dell'adozione di una direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE) (Rifusione) – adottata dal Consiglio il 19 luglio 2011 (documento del Consiglio 7906/2/11).

[30] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo a norma dell'articolo 294, paragrafo 6, TFUE riguardante la posizione del Consiglio sull'adozione della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE) [COM(2011]) 478 definitivo].

[31] Bio Intelligence Service, Study on Photovoltaic Panels: Supplementing the Impact Assessment for a recast of the WEEE Directive (2011).

[32] V. supra, paragrafo 49.

74. Il principio «chi inquina paga» menzionato dalla Commissione del pari non mette in discussione quanto finora osservato. Sebbene sia vero che detto principio possa giustificare la responsabilità del produttore, come indica tuttavia l'articolo 14 della direttiva rifiuti, ciò consente altresì di coinvolgere i detentori del momento o i precedenti detentori dei rifiuti, vale a dire, in particolare, gli utilizzatori.

Legittimo affidamento degli interessati

75. Inoltre, neppure il legittimo affidamento degli interessati sarebbe debitamente rispettato.

76. Il diritto di invocare la tutela del legittimo affidamento si estende ad ogni singolo nel caso in cui l'amministrazione dell'Unione abbia fatto sorgere in lui fondate aspettative. Per contro, nessuno può invocare una violazione di tale principio in mancanza di assicurazioni precise che gli abbia fornito l'amministrazione. Del pari, un operatore economico prudente e avveduto, qualora sia in grado di prevedere l'adozione di una misura dell'Unione idonea a ledere i suoi interessi, non può invocare detto principio nel caso in cui tale misura venga adottata [33].

77. Invero non si ravvisa alcuna specifica assicurazione da parte dell'amministrazione dell'Unione che non sarebbe stata introdotta una responsabilità del produttore. Anzi, già l'articolo 13 della direttiva 2002/96 prevedeva la possibilità di includere i pannelli fotovoltaici nel proprio ambito di applicazione.

78. Tuttavia, i produttori potevano far affidamento, nella commercializzazione di pannelli fotovoltaici, sulla disciplina nazionale della responsabilità in materia di rifiuti, che a sua volta trasponeva la direttiva rifiuti. Detta normativa costituiva una concreta assicurazione fondata sulle norme dell'Unione.

79. Non sembra che il legislatore abbia tenuto conto di tale legittimo affidamento quando ha introdotto la responsabilità del produttore con riguardo a pannelli fotovoltaici già immessi sul mercato, e a maggior ragione non risulta che lo abbia debitamente rispettato.

80. Nemmeno dalla disposizione di cui all'articolo 13 della precedente direttiva 2002/96, richiamata dalle istituzioni, che consentiva alla Commissione di includere i pannelli fotovoltaici nella disciplina anteriore, risulta che i produttori dovevano attendersi una responsabilità del produttore con effetto retroattivo. Infatti, un effetto retroattivo è, sotto il profilo qualitativo, radicalmente diverso da una mera inclusione nel regime. La mancanza di una necessità evidente di un effetto retroattivo corrobora detta considerazione.

d) Disposizioni analoghe

81. Le istituzioni intervenute segnalano, tuttavia, il rischio che l'ammissione di un effetto retroattivo illegittimo dell'articolo 13 della direttiva 2012/19 con riguardo ai pannelli fotovoltaici metterebbe in discussione anche altre disposizioni di responsabilità del produttore nella normativa dell'Unione in materia di rifiuti.

[33] Sentenze dell'11 marzo 1987, Van den Bergh en Jurgens e Van Dijk Food Products (Lopik)/EWG (265/85, EU:C:1987:121, punto 44), del 15 luglio 2004, Di Lenardo e Dilexport (C-37/02 e C-38/02, EU:C:2004:443, punto 70), e del 3 dicembre 2019, Repubblica ceca/Parlamento e Consiglio (C-482/17, EU:C:2019:1035, punto 153).

82. Tale argomento non è però in grado di porre in dubbio la pregressa valutazione della responsabilità del produttore con riguardo ai pannelli fotovoltaici. Al contrario: ove emergano ulteriori ipotesi di effetti retroattivi illegittimi, dovrà essere messa in discussione a maggior ragione detta prassi regolamentare.

83. Del resto, non può escludersi che l'effetto retroattivo negli altri casi menzionati possa essere giustificato a seguito di uno specifico esame delle rispettive disposizioni.

84. Ad esempio, la direttiva 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso [34] costituisce il fondamento della responsabilità del produttore con riguardo ai veicoli fuori uso immessi sul mercato molto prima dell'adozione della direttiva. Tuttavia, sembra che l'onere derivante da tale responsabilità, in ragione del valore residuo dei veicoli, sia relativamente limitato [35]. Inoltre, gli autoveicoli sono prodotti complessi; pertanto le conoscenze dei produttori potrebbero rivestire una particolare rilevanza ai fini dello smaltimento.

85. A favore della responsabilità dei produttori di pile e accumulatori, senza distinzioni temporali, stabilita dall'articolo 16, paragrafi 1 e 6, della direttiva pile [36] può eventualmente essere invocato il rischio, altrimenti elevato, che tali oggetti spesso relativamente piccoli vengano smaltiti con i rifiuti residui. Inoltre, l'accertamento caso per caso del momento in cui essi siano stati immessi sul mercato, sarebbe evidentemente sproporzionato e in molti casi, forse, addirittura impossibile.

86. Tali questioni non costituiscono però oggetto della decisione nel presente procedimento e pertanto non verranno formulate ulteriori osservazioni.

3. Conclusione parziale

87. Va dunque constatato che l'introduzione, a mezzo dell'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2012/19, della responsabilità del produttore con riguardo ai pannelli fotovoltaici già immessi sul mercato incide, senza una giustificazione adeguata e senza tener conto del legittimo affidamento degli interessati, in situazioni giuridiche sorte e definitivamente acquisite o atti compiuti prima di tale data, ove la normativa nazionale non prevedesse ancora la responsabilità del produttore.

88. Il momento dirimente per stabilire le situazioni giuridiche da tutelare è la data di pubblicazione della direttiva [37], nel caso in esame il 24 luglio 2012. Contrariamente a quanto ritenuto dalla Germania e dalla Repubblica ceca, non è dunque rilevante la scadenza del termine di trasposizione, dovendo gli operatori economici attendersi che, già a decorrere dalla data della pubblicazione, il rispettivo Stato membro possa provvedere a disciplinare la responsabilità per lo smaltimento dei pannelli fotovoltaici conformemente alla direttiva.

89. Solo a decorrere da tale data gli Stati membri potevano e dovevano pertanto introdurre la responsabilità del produttore con riguardo ai pannelli fotovoltaici in conformità all'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2012/19.

[34] Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 settembre 2000 (GU 2000, L 269, pag. 34).

[35] V. Commission Staff Working Document, Evaluation of Directive (EC) 2000/53 of 18 September 2000 on end-of-life vehicles, SWD(2021) 60 final del 15 marzo 2021, pagg. da 57 a 59.

[36] Direttiva 2006/66/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 settembre 2006, relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori e che abroga la direttiva 91/157/CEE (GU 2006, L 266, pag. 1).

[37] Sentenza del 29 aprile 2004, Sudholz (C-17/01, EU:C:2004:242, punto 35).

90. L'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2012/19 è pertanto invalido per violazione del principio di irretroattività, nei limiti in cui dispone l'introduzione di una responsabilità del produttore non prevista anteriormente dalla normativa nazionale con riguardo ai pannelli fotovoltaici immessi sul mercato tra il 13 agosto 2005 e il 24 luglio 2012.

91. Per contro, gli Stati membri devono provvedere affinché i costi di raccolta, trattamento, recupero e smaltimento ecocompatibile dei pannelli fotovoltaici provenienti da utilizzatori diversi dai nuclei domestici e immessi sul mercato posteriormente alla pubblicazione della direttiva 2012/19 in data 24 luglio 2012 siano sostenuti, in forza dell'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva, dai produttori.

B. Seconda questione – Effetto della legislazione nazionale

92. La seconda questione mira a stabilire in quale misura il fatto che la normativa nazionale contrastante con il diritto dell'Unione sia stata adottata anteriormente alla direttiva dalla quale deriva la presunta violazione incida sulla responsabilità di uno Stato membro per danni derivanti da una violazione del diritto dell'Unione.

93. Detta questione viene posta nella sola ipotesi in cui l'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2012/19 disponga una responsabilità del produttore con riguardo a pannelli fotovoltaici immessi sul mercato prima del 1º gennaio 2013. Dalla risposta fornita alla prima questione discende che la responsabilità del produttore deve essere introdotta almeno con riguardo ai pannelli fotovoltaici immessi sul mercato dai produttori a partire dal 24 luglio 2012.

94. Nella fattispecie principale è dubbio se siano interessati i pannelli immessi sul mercato tra il 24 luglio 2012 e il 1º gennaio 2013. Infatti, la Vysočina Wind ha assunto la gestione della centrale a energia solare già nel 2009. Tuttavia, non può escludersi con assoluta certezza che l'impresa abbia acquistato e installato determinati pannelli fotovoltaici della centrale solo nel suddetto periodo.

95. Nel merito va anzitutto osservato che la normativa ceca non è prima facie in contrasto con il diritto dell'Unione, avendo ad oggetto il periodo anteriore alla scadenza del termine di trasposizione della direttiva 2012/19. In detto periodo trovava applicazione ai pannelli fotovoltaici ancora la disposizione generale dell'articolo 14, paragrafo 1, della direttiva rifiuti, trasposta dalla normativa ceca. L'articolo 14, paragrafo 1, prevede espressamente che i costi della gestione dei rifiuti sono sostenuti dal produttore iniziale o dai detentori del momento o dai detentori precedenti dei rifiuti. Sebbene l'introduzione della responsabilità del produttore sia prevista dall'articolo 14, paragrafo 2, essa costituisce però una mera facoltà per la quale gli Stati membri possono, ma non devono optare.

96. Una violazione del diritto dell'Unione potrebbe pertanto derivare, al massimo, da un'efficacia anticipata della direttiva 2012/19. In pendenza del termine per la trasposizione di una direttiva, gli Stati membri, destinatari di quest'ultima, devono astenersi dall'adottare disposizioni che possano compromettere gravemente il risultato prescritto dalla direttiva stessa [38].

[38] Sentenze del 18 dicembre 1997, Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, EU:C:1997:628, punto 45), dell'11 settembre 2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e a. (C-43/10, EU:C:2012:560, punto 57), e del 13 novembre 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962, punto 55).

97. La normativa ceca è stata però pubblicata già il 30 maggio 2012, cioè circa due mesi prima della pubblicazione della direttiva 2012/19 avvenuta il 24 luglio 2012. A tale data la direttiva non era ancora in vigore e non poteva pertanto costituire il fondamento di obblighi a carico della Repubblica ceca [39].

98. La presente fattispecie dimostra, tuttavia, che in pendenza del termine di trasposizione non è sufficiente tutelare in maniera meramente formale gli obiettivi di una disposizione dell'Unione. Infatti, la direttiva 2012/19 costituisce l'espressione di un compromesso politico tra il Consiglio e il Parlamento, risalente al 21 dicembre 2011 [40]. La Repubblica ceca era quindi a conoscenza, al momento dell'adozione della normativa nazionale, degli obiettivi della normativa dell'Unione che sarebbe entrata presto in vigore. Sarebbe incompatibile con la lealtà all'Unione il fatto di aggirare detta normativa e di comprometterne gravemente gli obiettivi. In forza dell'articolo 4, paragrafo 3, terza frase, TFUE, infatti, gli Stati membri si astengono da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione [41].

99. Dovendo gli utilizzatori sostenere preventivamente i costi di smaltimento dei pannelli fotovoltaici secondo la normativa ceca, quest'ultima è altresì idonea a compromettere gravemente l'obiettivo sancito dall'articolo 13 della direttiva 2012/19 di stabilire una responsabilità del produttore con riguardo a detti pannelli. Infatti, grazie a detta normativa, i produttori vengono esonerati in tutto o almeno in gran parte dai costi di smaltimento inerenti ai pannelli di cui trattasi.

100. Pertanto, il fatto che uno Stato membro, prima dell'adozione di una direttiva, adotti una normativa incompatibile con detta direttiva e che ne compromette gravemente gli obiettivi, può costituire il fondamento della sua responsabilità per i danni causati ai singoli. Una responsabilità del genere è fondata sulla violazione dell'obbligo di lealtà di cui all'articolo 4, paragrafo 3, TUE. Essa trova applicazione nel caso in cui le istituzioni intervenute nella procedura di regolamentazione avessero già raggiunto un accordo politico sulla nuova normativa dell'Unione prima dell'adozione della normativa nazionale e gli Stati membri fossero a conoscenza di detto accordo.

101. Tuttavia, va osservato che le considerazioni sull'effetto retroattivo della responsabilità del produttore con riguardo ai pannelli fotovoltaici e sugli obblighi di lealtà in ragione dell'accordo politico raggiunto nella procedura di regolamentazione possono suscitare qualche dubbio sul se la violazione degli obblighi di lealtà a mezzo della normativa ceca sia sufficientemente qualificata [42]. Una siffatta qualificazione esigerebbe che la Repubblica ceca abbia compiuto una violazione grave e manifesta dei limiti posti al suo potere discrezionale [43]. Non sembra però evidente il fatto che, in merito all'effetto retroattivo, sia rilevante non la scadenza del termine di trasposizione [44] – come dedotto dal governo ceco – bensì il momento della pubblicazione della

[39] V. sentenza del 18 dicembre 1997, Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, EU:C:1997:628, punto 41).

[40] Quinto trattino della risoluzione legislativa del Parlamento europeo, del 19 gennaio 2012, relativa alla posizione del Consiglio in prima lettura in vista dell'adozione della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche [RAEE) (Rifusione) (07906/2/2011 – C7-0250/2011 – 2008/0241(COD)].

[41] V. sentenze del 5 maggio 1981, Commissione/Regno Unito (804/79, EU:C:1981:93, punto 28), e del 2 giugno 2005, Commissione/Lussemburgo (C-266/03, EU:C:2005:341).

[42] V. sentenze del 5 marzo 1996, Brasserie du pêcheur e Factortame (C-46/93 e C-48/93, EU:C:1996:79, punto 51), del 26 gennaio 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, punto 30), e del 25 marzo 2021, Balgarska Narodna Banka (C-501/18, EU:C:2021:249, punto 113).

[43] Sentenze del 5 marzo 1996, Brasserie du pêcheur e Factortame (C-46/93 e C-48/93, EU:C:1996:79, punto 55), e del 4 ottobre 2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807, punto 105).

[44] V. sentenza del 15 gennaio 2019, E.B. (C-258/17, EU:C:2019:17, punto 53).

direttiva [45]. Nemmeno esiste finora una giurisprudenza pertinente che abbia identificato gli obblighi di lealtà degli Stati membri prima della pubblicazione di una direttiva. Da ultimo, non occorre pronunciarsi sulla qualificazione di un'eventuale violazione, poiché non è stato richiesto nel presente procedimento, né sembra possa assumere una qualche rilevanza [46].

V. Conclusione

102. Propongo pertanto alla Corte di pronunciarsi come segue:

1) Occorre rispondere alla prima questione nel senso che l'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche osta a che gli Stati membri impongano l'obbligo di sostenere i costi di raccolta, trattamento, recupero e smaltimento ecocompatibile dei pannelli fotovoltaici provenienti da utilizzatori diversi dai nuclei domestici, immessi sul mercato dopo la pubblicazione della direttiva avvenuta il 24 luglio 2012, agli utilizzatori e non ai produttori.

   L'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2012/19 è invece invalido nella parte in cui dispone l'introduzione di una responsabilità del produttore con riguardo ai pannelli fotovoltaici immessi sul mercato tra il 13 agosto 2005 e il 24 luglio 2012, non precedentemente prevista dal diritto nazionale. Pertanto, gli Stati membri possono porre i costi a carico degli utilizzatori.

2) Occorre rispondere alla seconda questione nel senso che il fatto che uno Stato membro, prima dell'adozione di una direttiva, adotti una normativa incompatibile con la direttiva e che ne compromette gravemente gli obiettivi può costituire il fondamento della sua responsabilità per i danni causati ai singoli. Una responsabilità del genere è fondata sulla violazione dell'obbligo di lealtà di cui all'articolo 4, paragrafo 3, TUE. Essa trova applicazione nel caso in cui le istituzioni intervenute nella procedura di regolamentazione avessero già raggiunto un accordo politico sulla nuova normativa dell'Unione prima dell'adozione della normativa nazionale e gli Stati membri fossero a conoscenza di detto accordo.

[45] V. supra, paragrafo 88.

[46] V. supra, paragrafo 94.