Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
GIOVANNI PITRUZZELLA
presentate il 28 maggio 2020 [1]

Causa C-556/19

Société Eco TLC
contro
Ministre de la Transition écologique et solidaire
interveniente
La Fédération des entreprises du recyclage

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Conseil d'État (Consiglio di Stato, Francia)]

«Rinvio pregiudiziale – Aiuti di Stato – Responsabilità estesa dei produttori – Eco-organismo autorizzato dalle autorità pubbliche a riscuotere contributi finanziari presso soggetti che immettono sul mercato determinati prodotti, al fine di provvedere, per conto dei medesimi, all'obbligo giuridico loro incombente di trattare i rifiuti derivanti da tali prodotti – Sostegni finanziari versati dall'eco-organismo agli operatori di raccolta differenziata convenzionati – Nozione di "risorse statali" – Contributi obbligatori – Controllo pubblico sulle risorse – Sussistenza di un nesso sufficientemente diretto fra il vantaggio e una riduzione, quantomeno potenziale, del bilancio statale»

1. Il dispositivo di responsabilità estesa dei produttori istituito in Francia per la gestione dei rifiuti derivanti da prodotti tessili, da biancheria per la casa e da calzature (in prosieguo: i «prodotti TLC») mette in atto un regime di aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE?

2. È questa, in sostanza, la questione sottoposta alla Corte dal Conseil d'État (Consiglio di Stato, Francia) nella domanda di pronuncia pregiudiziale oggetto delle presenti conclusioni.

3. Nella presente causa, la Corte si trova ad affrontare per la prima volta la questione dell'interazione fra le norme in materia di aiuti di Stato, da un lato, e, dall'altro, il regime di responsabilità estesa dei produttori, introdotto nel diritto dell'Unione dalla direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive [2].

4. Espressione del principio «chi inquina paga», principio fondamentale nel settore ambientale sancito all'articolo 191, paragrafo 2, TFUE, il regime di responsabilità estesa dei produttori è un fondamento della normativa dell'Unione in materia di gestione dei rifiuti. Tale regime implica una serie di misure adottate per assicurare che i produttori di prodotti assumano la responsabilità finanziaria ed

1 Lingua originale: il francese.

2 GU 2008, L 312, pag. 3. Tale direttiva è stata modificata a più riprese, e da ultimo 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).

eventualmente operativa della gestione della fase del ciclo di vita in cui il prodotto diventa un rifiuto [3]. Esso costituisce uno degli strumenti per aiutare l'Unione europea ad avvicinarsi a una «società del riciclaggio», cercando di evitare la produzione di rifiuti e di utilizzare i rifiuti come risorse [4], nell'ottica della creazione di un'economia circolare [5].

5. Nella presente causa, fra i diversi regimi di responsabilità estesa dei produttori istituiti in Francia [6], quello concernente i prodotti TLC viene rimesso in discussione sotto il profilo della compatibilità con le norme dell'Unione in materia di aiuti di Stato. La società Eco TLC, unico eco-organismo autorizzato in Francia ad adempiere per conto dei produttori di prodotti TLC all'obbligo giuridico loro incombente di trattare i rifiuti derivanti da tali prodotti, ha proposto dinanzi al Conseil d'État (Consiglio di Stato) un ricorso per l'annullamento di un decreto ministeriale del 2017 che ha modificato l'importo di uno dei sostegni che detta società deve versare agli operatori di raccolta differenziata con i quali è convenzionata. Secondo la Eco TLC, detto regime di responsabilità estesa istituisce una misura costitutiva di un aiuto di Stato illegittimo.

6. La Corte è dunque chiamata a valutare la compatibilità di tale regime con l'articolo 107, paragrafo 1, TFUE. In tale contesto, la questione più problematica riguarda l'eventuale qualificazione come «risorse statali» dei fondi versati agli operatori di raccolta differenziata nell'ambito del dispositivo controverso. La presente causa darà pertanto alla Corte l'occasione di chiarire ulteriormente la sua giurisprudenza relativa alla nozione di «risorse statali».

I. Contesto normativo

A. Diritto dell'Unione

7. L'articolo 8 della direttiva 2008/98, intitolato «Responsabilità estesa del produttore», enuncia, al suo paragrafo 1, che, «[p]er 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 soggett[a] ad una responsabilità estesa del produttore».

8. Conformemente all'articolo 8 bis della stessa direttiva, introdotto dalla direttiva 2018/851 e intitolato «Requisiti generali minimi in materia di responsabilità estesa del produttore», gli Stati membri «definiscono in maniera chiara i ruoli e le responsabilità di tutti i pertinenti attori coinvolti, compresi i produttori che immettono prodotti sul mercato dello Stato membro, le organizzazioni che attuano, per conto dei produttori di prodotti, gli obblighi derivanti dalla responsabilità estesa di questi ultimi, i gestori pubblici o privati di rifiuti, le autorità locali e, ove applicabile, gli operatori per il riutilizzo e la preparazione per il riutilizzo e le imprese dell'economia sociale» [paragrafo 1, lettera a)].

3 Considerando 14 della direttiva 2018/851.

4 Considerando 28 della direttiva 2008/98.

5 Nel marzo del 2020, la Commissione europea ha adottato un nuovo piano d'azione per un'economia circolare, il quale costituisce uno dei principali elementi del «Green Deal europeo» (European Green Deal), il nuovo programma di crescita sostenibile dell'Europa [v. COM(2020) 98 final]. In tale contesto, il regime di responsabilità estesa dei produttori viene menzionato come una delle misure intese a ridurre sensibilmente la produzione totale di rifiuti.

6 Esistono attualmente in Francia una ventina di filiere di responsabilità estesa del produttore, create progressivamente dalla legge in diversi settori, per esempio per gli imballaggi, le pile, le automobili, i medicinali e i mobili.

9. Lo stesso articolo, al suo paragrafo 5, prevede, in particolare, che gli «Stati membri istituisc[a]no un adeguato quadro di controllo e garanzia dell'attuazione, al fine di assicurare che i produttori dei prodotti e le organizzazioni che attuano, per conto dei produttori di prodotti, gli obblighi derivanti dalla responsabilità estesa di questi ultimi, eseguano i loro obblighi in materia di responsabilità estesa del produttore, anche in caso di vendite a distanza, che gli strumenti finanziari siano utilizzati correttamente e che tutti i soggetti coinvolti nell'attuazione dei regimi di responsabilità estesa del produttore comunichino dati affidabili».

B. Diritto francese

10. In Francia, l'articolo L. 541-10-3 del code de l'environnement (codice ambientale) istituisce il principio di responsabilità estesa dei produttori che immettono sul mercato nazionale, a titolo professionale, prodotti TLC destinati all'uso domestico. I produttori, importatori e distributori (in prosieguo: i «soggetti che immettono sul mercato») di prodotti TLC sono dunque obbligati a contribuire o a provvedere al riciclaggio e al trattamento dei rifiuti derivanti da tali prodotti TLC.

11. Per ottemperare a tale obbligo di legge, l'articolo L. 541-10-3 del codice ambientale offre un'alternativa ai soggetti che immettono sul mercato prodotti TLC:

– o aderiscono e versano contributi finanziari ad un *eco-organismo*, titolare di un'autorizzazione rilasciata dai ministri competenti per l'ecologia e l'industria sulla base di un capitolato d'oneri. Tale organismo stipulerà poi convenzioni con gli operatori di raccolta differenziata e gli enti territoriali o i loro raggruppamenti incaricati della gestione dei rifiuti e riverserà loro i contributi finanziari sotto forma di sostegno finanziario per le operazioni di riciclaggio e di trattamento dei rifiuti in questione;

– o possono istituire, nel rispetto di un altro capitolato d'oneri, un *sistema individuale* di riciclaggio e di trattamento di tali rifiuti approvato mediante decreto dei ministri competenti per l'ecologia e l'industria.

12. L'ultimo comma dell'articolo L. 541-10-3 del codice ambientale precisa che le modalità di applicazione concreta delle disposizioni concernenti tale obbligo di legge, «in particolare il metodo di calcolo del contributo, le condizioni in cui è favorito l'inserimento delle persone che incontrano difficoltà nell'ambito dell'occupazione nonché le sanzioni in caso di inosservanza [di detto obbligo di legge a carico dei soggetti che immettono sul mercato prodotti TLC], sono stabilite mediante decreto del Conseil d'État (Consiglio di Stato)».

13. Per quanto riguarda gli eco-organismi, l'articolo R. 543-214 del codice ambientale dispone che essi siano autorizzati per un periodo massimo di sei anni. Inoltre, nella domanda di autorizzazione, un eco-organismo deve dimostrare le sue capacità tecniche e finanziarie di condurre a buon fine le operazioni necessarie per favorire, mediante le convenzioni che stipula e la redistribuzione dei contributi finanziari raccolti, il riutilizzo, il riciclaggio, il recupero di materiale e il trattamento dei rifiuti derivanti da prodotti TLC. Esso deve parimenti indicare le condizioni in cui intende soddisfare le clausole del capitolato d'oneri di cui sarà corredata tale autorizzazione.

14. L'articolo R. 543-218 del codice ambientale, poi, prevede che il capitolato d'oneri degli organismi ai quali viene rilasciata l'autorizzazione specifichi, in particolare: in primo luogo, gli obiettivi in termini di quantità di rifiuti differenziati, riutilizzati, riciclati o recuperati; in secondo luogo, gli obiettivi di inserimento delle persone che incontrano difficoltà nell'ambito dell'occupazione; in terzo luogo, le condizioni alle quali il titolare dell'autorizzazione stipulerà una convenzione con ciascun operatore di

raccolta differenziata al fine di concorrere alla copertura dei costi di riciclaggio e di trattamento della parte di rifiuti non riutilizzata derivante dalla raccolta differenziata dei rifiuti, nonché la riduzione del contributo versato all'operatore di raccolta differenziata che non osservi un obiettivo minimo di inserimento di tali persone.

15. Il codice ambientale dispone parimenti, al primo comma dell'articolo R. 543-215, che gli organismi autorizzati determinino l'importo complessivo del contributo finanziario esigibile presso i soggetti che immettono sul mercato prodotti TLC in modo tale da coprire, ogni anno, le spese risultanti dall'applicazione del capitolato d'oneri.

16. Il decreto del 3 aprile 2014 dei Ministri dell'Ecologia e dell'Industria[7] (in prosieguo: il «decreto del 2014»), da un lato, ha pubblicato il capitolato d'oneri che un organismo che intenda partecipare al trattamento dei rifiuti derivanti dai prodotti TLC per il periodo 2014-2019 è tenuto a rispettare e, dall'altro, ha rilasciato un'autorizzazione alla Eco TLC per riscuotere, presso soggetti che immettono sul mercato prodotti TLC, contributi finanziari al trattamento dei rifiuti derivanti da tali prodotti e per riversare gli stessi contributi, sotto forma di sostegni finanziari, agli operatori di raccolta differenziata, in conformità del capitolato d'oneri.

17. Il capitolato d'oneri relativo all'autorizzazione di un eco-organismo, allegato al decreto del 2014, in primo luogo, fissa gli obiettivi che il titolare dell'autorizzazione deve conseguire nonché i suoi compiti (capitolo I).

18. In secondo luogo, prevede regole concernenti l'organizzazione finanziaria, in particolare la presenza all'interno del consiglio di amministrazione dell'eco-organismo autorizzato di un censore di Stato («censeur d'État») (capitolo II), nonché regole concernenti i rapporti con le autorità pubbliche (capitolo VII).

19. In terzo luogo, il capitolato d'oneri disciplina i rapporti fra l'eco-organismo autorizzato e i contributori, ossia i soggetti che immettono sul mercato prodotti TLC che chiedano di aderire all'organismo (capitolo III). In tale contesto, esso contiene parimenti disposizioni concernenti il tariffario fissato dall'eco-organismo per i contributi menzionati al paragrafo 15 delle presenti conclusioni.

20. In quarto luogo, il capitolato d'oneri prevede regole concernenti i rapporti fra l'eco-organismo autorizzato e gli operatori di raccolta differenziata (capitolo VI). Esso stabilisce e specifica i criteri in materia di prestazione e di tracciabilità al cui rispetto è subordinata l'ammissibilità al convenzionamento e al sostegno e, in particolare, subordina il versamento stesso del sostegno ad un tasso minimo di recupero di materiali e di riciclaggio. Il sostegno finanziario a favore degli operatori di raccolta differenziata convenzionati potrà essere di tre tipi: sostegno alla sostenibilità, sostegno alla raccolta differenziata di materiali e sostegno allo sviluppo.

21. L'allegato III del capitolato d'oneri, intitolato «Tariffario dei sostegni finanziari versati agli operatori di raccolta differenziata convenzionati, nell'anno N+1, a titolo dell'anno N (S_n)», stabilisce il metodo di calcolo di tali diversi tipi di sostegno finanziario. Per quanto riguarda specificamente l'importo del sostegno alla sostenibilità (S_{np}), da tale allegato risulta che esso è pari alla somma degli aiuti alla sostenibilità nell'ambito del recupero di materiali (S_{npvm}), del recupero energetico (S_{npve}) e dello

7 Decreto relativo alla procedura di autorizzazione e recante il capitolato d'oneri degli organismi finalizzati a contribuire al trattamento dei rifiuti derivanti dai prodotti tessili di abbigliamento, da biancheria per la casa e da calzature in conformità all'articolo R. 543-214 del codice ambientale e che autorizza un organismo, in applicazione degli articoli L. 541-10-3 e da R. 543-214 a R. 543-224 del codice ambientale (JORF n. 0111 del 14 maggio 2014).

smaltimento (S_{npe}) ($S_{np} = S_{npvm} + S_{npve} + S_{npe}$). L'aiuto alla sostenibilità nell'ambito del recupero di materiali (S_{npvm}) viene calcolato applicando ai «volumi di rifiuti differenziati che sono stati oggetto di un recupero di materiali (riutilizzo + riciclaggio + ulteriori modi di recupero di materiali)» un coefficiente di EUR 65 per tonnellata.

22. Il decreto del 19 settembre 2017 recante modifica del decreto del 2014 (in prosieguo: il «decreto controverso»)[8] ha proceduto alla rivalutazione dell'importo del sostegno alla sostenibilità. Ai sensi dell'articolo 1 di tale decreto, il coefficiente di EUR 65 per tonnellata fissato dal decreto del 2014 per l'aiuto alla sostenibilità nell'ambito del recupero di materiali (S_{npvm}) è portato a EUR 82,5 per tonnellata per i sostegni versati a decorrere dal 1º gennaio 2018.

II. Procedimento principale e questione pregiudiziale

23. Nel novembre del 2017, la Eco TLC ha proposto dinanzi al Conseil d'État (Consiglio di Stato) un ricorso di annullamento del decreto controverso per eccesso di potere. La Eco TLC fa valere, inter alia, che tale decreto istituisce una misura costitutiva di un nuovo aiuto di Stato, illegittimo per omessa notifica previa alla Commissione, in violazione dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.

24. A tal riguardo il giudice del rinvio rileva, in primo luogo, da un lato, che nessun soggetto che immette sul mercato prodotti TLC ha istituito un sistema individuale di riciclaggio e di trattamento dei rifiuti e, dall'altro, che la Eco TLC è l'unico eco-organismo autorizzato dalle autorità pubbliche nella filiera TLC.

25. In secondo luogo, il giudice del rinvio precisa che il tariffario dei sostegni finanziari versati agli operatori di raccolta differenziata dalla Eco TLC è stato stabilito dal decreto del 2014 in base ad obiettivi di recupero dei rifiuti e di occupazione di persone socialmente disagiate. Esso constata che, in conformità a tale decreto, la Eco TLC è tenuta ad adeguare l'importo dei contributi da riscuotere presso i soggetti che immettono sul mercato al livello strettamente necessario ad adempiere ai propri obblighi, ossia il versamento dei sostegni finanziari agli operatori di raccolta differenziata secondo il tariffario stabilito dallo stesso decreto, nonché diverse azioni di sensibilizzazione e prevenzione, senza poter realizzare profitti né perdite e senza effettuare attività in altri ambiti.

26. In terzo ed ultimo luogo, il giudice del rinvio rileva che un censore di Stato, designato dallo Stato, partecipa alle riunioni del consiglio di amministrazione della Eco TLC, senza tuttavia disporre del diritto di voto, è informato delle condizioni degli investimenti finanziari previsti da tale società prima della loro approvazione da parte del consiglio di amministrazione e ha la facoltà di chiedere tutti i documenti relativi alla gestione finanziaria di detta società per informarne, in caso di inosservanza delle regole di buona gestione finanziaria, le autorità competenti dello Stato, le quali potranno irrogare una sanzione pecuniaria fino a EUR 30 000 o la sospensione, se non la revoca, dell'autorizzazione. Per il resto, la Eco TLC determinerebbe liberamente le sue scelte di gestione e, segnatamente, i fondi destinati al versamento dei contributi non sarebbero soggetti ad alcun particolare obbligo di deposito.

27. In tali circostanze, poiché la questione della compatibilità del dispositivo suddetto con l'articolo 107 TFUE è determinante per la soluzione della controversia al suo esame, il Conseil d'État (Consiglio di Stato) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se l'articolo 107 [TFUE] debba essere interpretato nel senso che occorre considerare come un aiuto di Stato ai sensi di [tale disposizione] un dispositivo mediante cui un eco-organismo privato senza scopo di lucro, titolare di un'autorizzazione rilasciata dalle autorità pubbliche, riscuote presso soggetti che immettono sul mercato una particolare categoria di prodotti, i quali stipulino con detto organismo

8 JORF del 4 ottobre 2017, testo n. 5.

una convenzione a tal fine, contributi a fronte del servizio consistente nel provvedere per loro conto al trattamento dei rifiuti derivanti da siffatti prodotti, e riversa a operatori incaricati della raccolta differenziata e del recupero di tali rifiuti sovvenzioni d'importo fissato nella stessa autorizzazione sulla base di obiettivi ambientali e sociali».

III. Analisi giuridica

28. Con la sua questione pregiudiziale il Conseil d'État (Consiglio di Stato) domanda alla Corte se l'articolo 107, paragrafo 1, TFUE debba essere interpretato nel senso che un dispositivo di responsabilità estesa dei soggetti che immettono sul mercato quale quello istituito dal diritto francese per i prodotti TLC debba essere considerato un aiuto di Stato ai sensi di tale articolo.

29. Al fine di rispondere a tale questione, ritengo necessario, anzitutto, presentare brevemente gli elementi principali del dispositivo oggetto della questione pregiudiziale, come illustrati dal giudice del rinvio, e, successivamente, formulare alcune osservazioni di natura preliminare.

A. Il dispositivo francese di responsabilità estesa dei soggetti che immettono sul mercato prodotti TLC

30. Dal fascicolo a disposizione della Corte risulta che il dispositivo di responsabilità estesa dei soggetti che immettono sul mercato istituito in Francia per i prodotti TLC è caratterizzato dai seguenti elementi.

31. In primo luogo, i soggetti che immettono sul mercato prodotti TLC sono soggetti ad un obbligo giuridico di contribuire o di provvedere al riciclaggio e al trattamento dei rifiuti derivanti da tali prodotti. Essi dispongono de jure di un'alternativa, o contribuire finanziariamente ad un eco-organismo autorizzato dalle autorità pubbliche, il quale riversa i loro contributi agli operatori di raccolta differenziata, o istituire un sistema individuale di riciclaggio e di trattamento di tali rifiuti, il quale deve essere parimenti approvato dalle autorità pubbliche [9].

32. Dal fascicolo risulta, tuttavia, che nessun soggetto che immette sul mercato prodotti TLC ha istituito un sistema individuale e che tutti detti soggetti hanno scelto di aderire all'unico eco-organismo che è stato costituito e autorizzato, ossia la Eco TLC.

33. In secondo luogo, il codice ambientale e il capitolato d'oneri del quale, ai sensi di tale codice, è corredato il decreto recante l'autorizzazione – nella specie, il decreto del 2014 – disciplinano in dettaglio le attività dell'eco-organismo risultanti dai compiti per i quali esso è autorizzato. Ai termini di detto capitolato d'oneri, l'obiettivo principale perseguito dall'eco-organismo autorizzato consiste nell'assicurare gli obblighi incombenti ai soggetti che immettono sul mercato a titolo della responsabilità estesa del produttore e nel contribuire alla sostenibilità e allo sviluppo della filiera TLC.

34. In terzo luogo, per espletare il proprio compito, l'eco-organismo riscuote contributi finanziari presso i soggetti che immettono sul mercato prodotti TLC (in prosieguo: i «contributi a monte»). È l'eco-organismo stesso a stabilire l'importo di tali contributi (nel «tariffario a monte») [10], fissandoli al livello necessario ad adempiere al proprio obbligo di versare i sostegni finanziari agli operatori di raccolta differenziata e a coprirsi le spese di funzionamento. I contributi a monte percepiti dall'eco-organismo devono essere utilizzati integralmente per l'esecuzione dei suoi compiti, nonché per le relative spese di funzionamento, considerato che le attività dell'eco-organismo per le quali esso è autorizzato vengono esercitate senza fini di lucro.

9 V. paragrafo 11 delle presenti conclusioni.

10 V. paragrafo 15 delle presenti conclusioni.

35. In quarto luogo, l'eco-organismo conclude convenzioni con gli operatori di raccolta differenziata ammissibili e riversa loro, «a valle», sostegni finanziari in relazione ai volumi di rifiuti di TLC differenziati. Il capitolato d'oneri allegato al decreto del 2014 prevede un triplice ordine di sostegni finanziari a favore degli operatori di raccolta differenziata, ossia: in primo luogo, il sostegno alla sostenibilità della filiera della gestione dei rifiuti derivanti dai prodotti TLC, contribuendo ai costi di tale gestione; in secondo luogo, il sostegno alla raccolta differenziata di materiali e, in terzo luogo, il sostegno allo sviluppo di tale filiera. Siffatto capitolato d'oneri, al suo allegato III, stabilisce parimenti, in funzione di obiettivi ambientali e sociali, le modalità di calcolo dell'importo dei sostegni finanziari da versare agli operatori di raccolta differenziata nonché il tariffario applicabile (in prosieguo: il «tariffario a valle») [11].

36. In quinto luogo, l'eco-organismo accoglie, in seno al suo consiglio di amministrazione, un censore di Stato, designato dallo Stato. Tale censore può partecipare alle riunioni del consiglio di amministrazione dell'eco-organismo, senza tuttavia disporre del diritto di voto. Egli viene informato delle condizioni degli investimenti finanziari previsti dalla società prima della loro approvazione da parte del consiglio di amministrazione e ha la facoltà di chiedere tutti i documenti relativi alla gestione finanziaria della società per informarne, in caso di inosservanza delle regole di buona gestione finanziaria, le autorità pubbliche competenti, le quali potranno irrogare una sanzione pecuniaria o la sospensione, se non la revoca, dell'autorizzazione.

37. Inoltre, l'eco-organismo deve informare periodicamente i ministeri che hanno rilasciato l'autorizzazione in merito alle proprie attività e alla realizzazione dei suoi obblighi e previsioni finanziarie. Esso deve comunicare tutti gli altri documenti e tutte le altre informazioni richiesti dai ministri competenti.

B. Osservazioni preliminari

38. In tale contesto, mi pare opportuno chiarire, in via preliminare, la portata della questione pregiudiziale sollevata dal Conseil d'État (Consiglio di Stato).

39. Infatti, allorché i soggetti che immettono sul mercato prodotti TLC scelgono di servirsi di un eco-organismo autorizzato per adempiere al loro obbligo giuridico di provvedere al trattamento dei rifiuti derivanti da tali prodotti, il dispositivo del quale ho appena illustrato gli elementi principali prevede flussi finanziari a due livelli: da un lato, i contributi a monte pagati all'eco-organismo dai soggetti che immettono sul mercato prodotti TLC e, dall'altro, i sostegni finanziari riversati, a valle, dall'eco-organismo agli operatori di raccolta differenziata convenzionati.

40. Orbene, dalla decisione di rinvio e dal fascicolo a disposizione della Corte risulta che, benché la questione pregiudiziale sollevata dal Conseil d'État (Consiglio di Stato) riguardi il dispositivo controverso considerato nel suo insieme, i dubbi del giudice del rinvio con riferimento all'interpretazione dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE si appuntano sulla parte a valle del sistema. Con la sua questione pregiudiziale il Conseil d'État (Consiglio di Stato) domanda, in sostanza, se i sostegni finanziari versati agli operatori di raccolta differenziata, stabiliti sulla base del tariffario a valle, previsto dal decreto del 2014 e modificato dal decreto controverso, costituiscano un aiuto di

11 V. paragrafo 21 delle presenti conclusioni.

Stato del quale tali operatori di raccolta differenziata sarebbero i beneficiari. Il medesimo giudice non nutre, per contro, alcun dubbio in merito ad un'eventuale qualificazione come «aiuto» dei contributi a monte versati all'eco-organismo [12]. È pertanto in tal senso che la questione pregiudiziale deve, a mio avviso, essere intesa.

41. A tal riguardo occorre ricordare che la qualificazione come «aiuto di Stato» ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE presuppone la presenza di quattro condizioni cumulative, ovvero che sussista un intervento dello Stato o effettuato mediante risorse statali, che tale intervento possa incidere sugli scambi tra gli Stati membri, che esso conceda un vantaggio selettivo al suo beneficiario e che falsi o minacci di falsare la concorrenza [13].

42. Inoltre, secondo la giurisprudenza della Corte, la nozione di «aiuto di Stato», quale definita nel Trattato, ha carattere giuridico e deve essere interpretata sulla base di elementi obiettivi [14].

43. Ritengo tuttavia opportuno ricordare parimenti che, secondo la giurisprudenza, quando la Corte è adita con rinvio pregiudiziale, la sua funzione consiste nel chiarire al giudice nazionale la portata delle norme dell'Unione, affinché quest'ultimo possa applicare correttamente tali norme ai fatti di cui è investito, piuttosto che nel procedere essa stessa a siffatta applicazione, tanto più che la Corte non dispone necessariamente di tutti gli elementi indispensabili a tale riguardo [15].

44. A tal proposito la Corte ha costantemente ritenuto che i giudici nazionali siano legittimati ad interpretare e applicare la nozione di «aiuto di Stato» e che, nei procedimenti al loro cospetto, sia loro compito verificare se i requisiti previsti dall'articolo 107, paragrafo 1, TFUE siano soddisfatti [16].

45. È dunque tenendo conto di tale «ripartizione dei compiti» [17] fra la Corte e i giudici nazionali che procederò ad un esame, sulla base degli elementi che risultano dal fascicolo, di ciascuno dei criteri cumulativi della nozione di «aiuto di Stato» indicati al paragrafo 41 delle presenti conclusioni. Spetterà tuttavia al giudice del rinvio, il quale dispone dei dati e delle altre informazioni fattuali necessari per un'analisi completa, prendere la decisione finale in ordine alla possibile qualificazione come «aiuto di Stato» del dispositivo controverso, alla luce degli orientamenti sul significato e sulla portata dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE che la Corte gli avrà fornito.

C. Sull'esistenza di un intervento dello Stato ovvero mediante risorse statali

46. Secondo una giurisprudenza costante, affinché determinati vantaggi possano essere qualificati come «aiuti» ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, essi devono, da un lato, essere concessi direttamente o indirettamente mediante risorse statali e, dall'altro, essere imputabili allo Stato [18].

12 Come sottolinea la Commissione, il Conseil d'État (Consiglio di Stato) ha precisato nella sua giurisprudenza che i contributi ad un eco-organismo dei soggetti che immettono sul mercato costituiscono il corrispettivo diretto di un servizio reso e, per questo motivo, non possono essere assimilati al versamento di un'imposta o di una tassa istituita dall'autorità pubblica, tantomeno possono configurare una risorsa statale [v. sentenze del Conseil d'État (Consiglio di Stato) dell'11 luglio 2011, n. 346698, e del 28 dicembre 2017, n. 408425 (FR:CECHS:2017:408425.20171228)].

13 V., in particolare, sentenze del 21 dicembre 2016, Commissione/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, punto 40); del 21 dicembre 2016, Commissione/World Duty Free Group SA e a. (C-20/15 P e C-21/15 P, EU:C:2016:981, punto 53), nonché del 15 maggio 2019, Achema e a. (C-706/17, EU:C:2019:407, punto 46 e la giurisprudenza ivi citata).

14 V., in particolare, sentenza del 22 dicembre 2008, British Aggregates/Commissione (C-487/06 P, EU:C:2008:757, punto 111).

15 V. sentenza del 21 giugno 2007, Omni Metal Service (C-259/05, EU:C:2007:363, punto 15), nonché conclusioni dell'avvocato generale Jääskinen nella causa Association Vent De Colère! e a. (C-262/12, EU:C:2013:469, paragrafo 24) e dell'avvocato generale Wahl nella causa Achema e a. (C-706/17, EU:C:2019:38, paragrafo 16).

16 V., in tal senso, sentenze del 5 ottobre 2006, Transalpine Ölleitung in Österreich (C-368/04, EU:C:2006:644, punto 39), e dell'11 novembre 2015, Klausner Holz Niedersachsen (C-505/14, EU:C:2015:742, punto 22).

17 V., in tal senso, conclusioni dell'avvocato generale Wahl nella causa Achema e a. (C-706/17, EU:C:2019:38, paragrafo 17).

18 V., in particolare, sentenze del 13 settembre 2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671, punto 20 e la giurisprudenza ivi citata), e del 15 maggio 2019, Achema e a. (C-706/17, EU:C:2019:407, punto 47).

47. Per quanto riguarda la condizione dell'imputabilità allo Stato del dispositivo controverso, dalla giurisprudenza risulta che, al fine di valutare una siffatta imputabilità, occorre esaminare se le autorità pubbliche siano state coinvolte nell'adozione della misura di cui trattasi [19].

48. Orbene, nella specie, l'imputabilità allo Stato del dispositivo di responsabilità estesa dei soggetti che immettono sul mercato prodotti TLC è pacifica. Come si evince dai paragrafi 10 e seguenti delle presenti conclusioni, tale dispositivo è stato istituito dallo Stato tramite il codice ambientale e taluni decreti che hanno dato esecuzione alle sue disposizioni, specificamente il decreto del 2014 e il decreto controverso. Il dispositivo controverso deve pertanto essere considerato imputabile allo Stato.

49. Per contro, la questione se le risorse utilizzate dall'eco-organismo per versare i sostegni finanziari agli operatori di raccolta differenziata debbano essere qualificate come «risorse statali» è la questione più complessa della presente causa.

50. Ai fini della sua analisi reputo utile, anzitutto, richiamare i principi elaborati nella giurisprudenza con riferimento alla nozione di «risorse statali» e, successivamente, esaminare il dispositivo controverso alla luce dei principi giurisprudenziali illustrati.

1. La giurisprudenza della Corte concernente la nozione di «risorse statali»

51. Anzitutto, occorre ricordare che, secondo la giurisprudenza, solo i vantaggi concessi direttamente o indirettamente mediante risorse statali o che costituiscono un onere supplementare per lo Stato vanno considerati aiuti ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE. Emerge, infatti, dal tenore stesso di tale disposizione e dalle norme procedurali di cui all'articolo 108 TFUE che i vantaggi concessi con mezzi diversi dalle risorse statali esulano dall'ambito di applicazione di dette disposizioni [20].

52. Inoltre, da una giurisprudenza costante della Corte risulta che il divieto sancito all'articolo 107, paragrafo 1, TFUE comprende sia gli aiuti direttamente concessi dallo Stato o mediante risorse statali sia quelli concessi da organismi pubblici o privati istituiti o designati da quest'ultimo al fine della loro gestione [21].

53. La distinzione operata da tale norma fra gli «aiuti concessi dallo Stato» e gli aiuti concessi «per mezzo di risorse statali» non significa che tutti i vantaggi concessi da uno Stato costituiscano aiuti, indipendentemente dal fatto che essi siano o meno finanziati mediante risorse statali, ma è intesa solamente a ricomprendere nella nozione di aiuto sia gli aiuti direttamente concessi dagli Stati sia quelli concessi da organismi pubblici o privati, designati o istituiti dagli Stati [22].

54. L'inclusione dei vantaggi concessi tramite organismi diversi dallo Stato nell'ambito di applicazione dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE mira a preservare l'effetto utile del divieto degli aiuti di Stato [23]. La Corte ha precisato, difatti, che il diritto dell'Unione non può ammettere che il semplice fatto di creare enti autonomi incaricati della distribuzione di aiuti permetta di aggirare le norme in materia di aiuti di Stato [24].

19 V., in tal senso, sentenze del 13 settembre 2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671, punto 21 e la giurisprudenza ivi citata), e del 15 maggio 2019, Achema e a. (C-706/17, EU:C:2019:407, punto 48).

20 Sentenze del 13 marzo 2001, PreussenElektra (C-379/98, EU:C:2001:160, punto 58), nonché del 19 marzo 2013, Bouygues e Bouygues Télécom/Commissione e a. e Commissione/Francia e a. (C-399/10 P e C-401/10 P, EU:C:2013:175, punto 99 e la giurisprudenza ivi citata).

21 V., ex multis, sentenza del 15 maggio 2019, Achema e a. (C-706/17, EU:C:2019:407, punto 50 e la giurisprudenza ivi citata).

22 Sentenza del 28 marzo 2019, Germania/Commissione (C-405/16 P, EU:C:2019:268, punto 53 e la giurisprudenza ivi citata).

23 V., in tal senso, conclusioni dell'avvocato generale Saugmandsgaard Øe nella causa ENEA (C-329/15, EU:C:2017:233, paragrafo 68 e la giurisprudenza ivi citata).

24 V., ex multis, sentenze del 16 maggio 2002, Francia/Commissione (C-482/99, EU:C:2002:294, punto 23); del 9 novembre 2017, Commissione/TV2/Danmark (C-656/15 P, EU:C:2017:836, punto 45), nonché del 15 maggio 2019, Achema e a. (C-706/17, EU:C:2019:407, punto 51).

55. Dalla giurisprudenza della Corte risulta parimenti che non in tutti i casi è necessario dimostrare che vi è stato un trasferimento di risorse statali perché il vantaggio concesso a una o a più imprese possa essere considerato un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE [25].

56. L'articolo 107, paragrafo 1, TFUE comprende, infatti, tutti gli strumenti pecuniari che le autorità pubbliche possono realmente usare per sostenere imprese, a prescindere dal fatto che questi strumenti appartengano o meno permanentemente al patrimonio dello Stato. Anche se le somme corrispondenti alla misura di aiuto non sono permanentemente in possesso del Tesoro, il fatto che restino costantemente sotto controllo pubblico, e dunque a disposizione delle autorità nazionali competenti, è sufficiente perché esse siano qualificate come «risorse statali» [26].

57. In altri termini, i fondi possono essere qualificati come «risorsa statale» qualora, pur provenendo da privati, siano raccolti dallo Stato, per conto dello Stato o in virtù di un intervento dello Stato, e siano a disposizione delle competenti autorità nazionali che hanno il potere di decidere in merito al loro impiego finale [27].

58. La Corte ha dichiarato, più precisamente, che fondi alimentati mediante contributi obbligatori imposti dalla legislazione dello Stato, gestiti e ripartiti conformemente a tale legislazione, possono essere considerati risorse statali ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE anche qualora siano amministrati da enti distinti dagli organi statali [28].

59. L'elemento decisivo a tal riguardo è costituito dal fatto che gli enti siano incaricati dallo Stato di gestire una risorsa statale, e non siano semplicemente vincolati a un obbligo di acquisto mediante risorse finanziarie proprie [29].

60. La Corte ha tuttavia parimenti chiarito che, al fine di stabilire se il vantaggio conferito al beneficiario gravi sul bilancio dello Stato, occorre verificare anche se sussista un nesso sufficientemente diretto tra, da un lato, tale vantaggio e, dall'altro, una riduzione di detto bilancio o un rischio economico sufficientemente concreto di oneri a suo carico [30].

2. Sulla qualificazione come «risorse statali» dei fondi utilizzati da un eco-organismo per versare i sostegni finanziari agli operatori di raccolta differenziata nell'ambito del dispositivo controverso

61. È alla luce dei principi giurisprudenziali illustrati nella sezione precedente che occorre valutare se, nella specie, i fondi che, nell'ambito del dispositivo controverso dinanzi al Conseil d'État (Consiglio di Stato), un eco-organismo come la Eco TLC utilizza per pagare i sostegni finanziari agli operatori di raccolta differenziata debbano essere qualificati come «risorse statali».

25 Sentenze del 16 maggio 2002, Francia/Commissione (C-482/99, EU:C:2002:294, punto 36); del 19 marzo 2013, Bouygues e Bouygues Télécom/Commissione e a. e Commissione/Francia e a. (C-399/10 P e C-401/10 P, EU:C:2013:175, punto 109); del 30 maggio 2013, Doux Élevage e Coopérative agricole UKL-ARREE (C-677/11, EU:C:2013:348, punto 34), nonché del 28 marzo 2019, Germania/Commissione (C-405/16 P, EU:C:2019:268, punto 55).

26 V., in particolare, sentenze del 13 settembre 2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671 e la giurisprudenza ivi citata); del 28 marzo 2019, Germania/Commissione (C-405/16 P, EU:C:2019:268, punto 57), nonché del 15 maggio 2019, Achema e a. (C-706/17, EU:C:2019:407, punto 53).

27 V., in tal senso, conclusioni dell'avvocato generale Wahl nella causa Achema e a. (C-706/17, EU:C:2019:38, paragrafo 25).

28 V. sentenze del 19 dicembre 2013, Association Vent De Colère! e a. (C-262/12, EU:C:2013:851, punto 25); del 28 marzo 2019, Germania/Commissione (C-405/16 P, EU:C:2019:268, punto 58), e del 15 maggio 2019, Achema e a. (C-706/17, EU:C:2019:407, punto 54 e la giurisprudenza ivi citata).

29 V. sentenze del 28 marzo 2019, Germania/Commissione (C-405/16 P, EU:C:2019:268, punto 59), e del 15 maggio 2019, Achema e a. (C-706/17, EU:C:2019:407, punto 55 e la giurisprudenza ivi citata).

30 V. sentenza del 28 marzo 2019, Germania/Commissione (C-405/16 P, EU:C:2019:268, punto 60). In tal senso, v. anche sentenze del 19 marzo 2013, Bouygues e Bouygues Télécom/Commissione e a. e Commissione/Francia e a. (C-399/10 P e C-401/10 P, EU:C:2013:175, punto 109); del 9 ottobre 2014, Ministerio de Defensa e Navantia (C-522/13, EU:C:2014:2262, punto 47); del 14 gennaio 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, punto 34), nonché del 16 aprile 2015, Trapeza Eurobank Ergasias (C-690/13, EU:C:2015:235, punto 19).

62. A tal riguardo osservo, anzitutto, che tale dispositivo non è assimilabile a nessuno dei regimi che la Corte ha analizzato nella sua giurisprudenza, piuttosto copiosa, relativa alla nozione di risorse statali.

63. Detto dispositivo si distingue, infatti, dai regimi che impongono obblighi di acquisto di energia elettrica ad imprese private, nell'ambito delle misure nazionali di sostegno all'energia proveniente da fonti rinnovabili, con riferimento ai quali la Corte, nelle cause PreussenElektra [31] e ENEA [32], ha dichiarato che essi non istituivano aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE [33]. Detto dispositivo differisce, tuttavia, anche dai regimi nazionali adottati nel settore dell'energia analizzati dalla Corte in altre cause, come Essent Netwerk Noord e a. [34], Association Vent De Colère! [35] e Achema [36], dove essa ha dichiarato, al contrario, che i fondi in questione potevano essere considerati risorse statali ai sensi di detta disposizione.

64. Il dispositivo francese di responsabilità estesa dei soggetti che immettono sul mercato prodotti TLC non è paragonabile neanche alle misure esaminate dalla Corte nelle cause Pearle e a. [37] e Doux Élevage [38], delle quali la Corte ha dichiarato che non costituivano aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE. Dette cause vertevano su contributi obbligatori imposti a talune imprese, fissati dalla legge e riscossi e gestiti da organismi ai quali lo Stato aveva accordato determinati poteri. I contributi erano stati però stabiliti su iniziativa di imprese private che ne decidevano anche la destinazione, e non dovevano essere utilizzati al fine di perseguire un obiettivo di interesse pubblico determinato dalle autorità pubbliche [39].

65. Tutte queste cause forniscono, ad ogni modo, una serie di riferimenti per valutare, sulla base di un'analisi globale dei diversi elementi che caratterizzano il dispositivo nazionale in questione, se i fondi di cui trattasi debbano essere qualificati come «risorse statali».

66. Nella specie, siamo in presenza, specificamente, di contributi che imprese soggette ad un obbligo giuridico di provvedere al trattamento dei rifiuti versano ad un ente privato autorizzato dallo Stato, il quale li riversa ad operatori che, nella misura in cui rispettavano determinate condizioni, hanno stipulato una convenzione con tale ente privato.

67. In siffatto contesto, e sulla base dei summenzionati riferimenti giurisprudenziali, tratterò, in primo luogo, la questione del carattere obbligatorio dei contributi a monte pagati dai soggetti che immettono sul mercato prodotti TLC all'eco-organismo. In secondo luogo, analizzerò il grado di controllo che l'autorità pubblica mantiene sull'eco-organismo e su tali fondi in conformità al dispositivo nazionale controverso. In terzo luogo, esaminerò la questione dell'esistenza di un nesso sufficientemente diretto fra il presunto vantaggio e una riduzione, quantomeno potenziale, del bilancio statale.

31 Sentenza del 13 marzo 2001, PreussenElektra (C-379/98, EU:C:2001:160).

32 Sentenza del 13 settembre 2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671).

33 In tali cause, la Corte ha rilevato che le imprese private soggette all'obbligo di acquistare a prezzi minimi prefissati l'energia elettrica prodotta da fonti di energia rinnovabili non erano incaricate dallo Stato membro interessato di gestire una risorsa statale, ma erano vincolate a un obbligo di acquisto mediante risorse finanziarie proprie. Sul punto, v. sentenze del 19 dicembre 2013, Association Vent De Colère! e a. (C-262/12, EU:C:2013:851, punti 34 e 35), e del 13 settembre 2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671, punto 30). Nella sentenza del 28 marzo 2019, Germania/Commissione (C-405/16 P, EU:C:2019:268), la Corte, adita in appello, ha concluso che né il Tribunale né la Commissione avevano saputo giustificare la loro conclusione che il regime di sostegno alla produzione di energia elettrica a partire da fonti d'energia rinnovabili in questione comportasse risorse statali e costituisse, conseguentemente, un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.

34 Sentenza del 17 luglio 2008, Essent Netwerk Noord e a. (C-206/06, EU:C:2008:413). La causa verteva su una tassa consistente in un supplemento di prezzo sull'energia elettrica trasportata.

35 Sentenza del 19 dicembre 2013, Association Vent De Colère! e a. (C-262/12, EU:C:2013:851). Anche tale causa verteva su un obbligo giuridico di acquisto di energia elettrica.

36 Sentenza del 15 maggio 2019, Achema e a. (C-706/17, EU:C:2019:407). La causa verteva su un obbligo di contribuzione per servizi di interesse pubblico nel settore dell'energia elettrica.

37 Sentenza del 15 luglio 2004, Pearle e a. (C-345/02, EU:C:2004:448).

38 Sentenza del 30 maggio 2013, Doux Élevage e Coopérative agricole UKL-ARREE (C-677/11, EU:C:2013:348).

39 Sul punto, v. parimenti paragrafo 30 delle conclusioni dell'avvocato generale Wahl nella causa Achema e a. (C-706/17, EU:C:2019:38).

a) Sul carattere obbligatorio dei contributi versati all'eco-organismo dai soggetti che immettono sul mercato

68. Come emerge dalla giurisprudenza menzionata al paragrafo 58 delle presenti conclusioni, fondi alimentati da contributi obbligatori imposti dalla legislazione dello Stato possono essere considerati risorse statali ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.

69. Si pone pertanto la questione di valutare l'eventuale carattere obbligatorio dei contributi versati, a monte, all'eco-organismo dai soggetti che immettono sul mercato prodotti TLC.

70. Dai paragrafi 10 e 11 delle presenti conclusioni risulta che, in applicazione delle disposizioni del codice ambientale, i soggetti che immettono sul mercato prodotti TLC sono tenuti a provvedere al trattamento dei rifiuti derivanti da tali prodotti. Esiste dunque un obbligo giuridico a loro carico in tal senso, il quale, peraltro, discende da una normativa dell'Unione, ossia la direttiva 2008/98.

71. Tuttavia, le disposizioni rilevanti di detto codice conferiscono loro un'alternativa per adempiere a tale obbligo giuridico: o essi creano un sistema individuale di riciclaggio e di trattamento di detti rifiuti o aderiscono ad un eco-organismo al quale trasferiscono il loro obbligo giuridico a fronte di un contributo. È dunque nel caso in cui un soggetto che immette sul mercato decida di aderire ad un eco-organismo che il contributo a detto ente diviene, per il medesimo soggetto, giuridicamente obbligatorio per adempiere al proprio obbligo di trattamento dei rifiuti.

72. In un tale contesto, alla luce dell'alternativa che la legge offre ai soggetti che immettono sul mercato, è giocoforza constatare che i contributi dei soggetti che immettono sul mercato prodotti TLC alla Eco TLC non sono de jure obbligatori.

73. Nelle sue osservazioni la Commissione considera, tuttavia, opportuno interrogarsi sulla questione se un contributo che è de facto obbligatorio non comporti gli stessi effetti di un contributo obbligatorio de jure. Secondo tale istituzione, se si dovesse concludere che i contributi che i soggetti che immettono sul mercato pagano alla Eco TLC, unico eco-organismo autorizzato in Francia nella filiera dei prodotti TLC, sono de facto obbligatori, poiché l'alternativa di istituire un sistema individuale è «puramente teorica, in quanto irrealizzabile nella prassi», allora le risorse risultanti da tali contributi dovrebbero essere qualificate come «risorse statali» [40].

74. Ora, sono sensibile all'esigenza, messa in rilievo dalla Commissione nelle sue osservazioni, che situazioni nelle quali uno Stato membro prospetta un'alternativa puramente teorica non siano escluse dalla nozione di aiuto di Stato. Infatti, in casi del genere, esiste il rischio che, prevedendo nella legislazione nazionale per gli operatori interessati alternative giuridicamente esistenti, ma de facto irrealizzabili, gli Stati membri possano eludere la disciplina dell'Unione in materia di aiuti di Stato.

75. Ritengo però che l'analisi sulla quale si fondi un'eventuale conclusione che l'alternativa legale prevista nell'ordinamento nazionale è «puramente teorica», in quanto irrealizzabile nella prassi, debba essere necessariamente molto rigorosa, sussistendo il rischio, altrimenti, di cadere nell'arbitrio.

40 Rilevo che, nelle sue conclusioni relative alla causa pendente dinanzi al Conseil d'État (Consiglio di Stato) (causa n. 416103), il rapporteur public, sig. Louis Dutheillet de Lamothe, ha definito «puramente teorica» la possibilità per i soggetti che immettono sul mercato di istituire la propria filiera di riciclaggio.

76. Per una tale analisi, occorre, a mio avviso, in primo luogo, verificare se sotto il profilo giuridico esista realmente un'alternativa. Potrebbe non esistere, per esempio, qualora le autorità non abbiano stabilito un contesto normativo che consenta di realizzare una delle due possibilità offerte. Nella specie, però, risulta che un contesto normativo è stato stabilito, anche se asseritamente in ritardo, al fine di consentire di istituire sistemi individuali di riciclaggio e di trattamento dei rifiuti derivanti dai prodotti TLC [41].

77. In secondo luogo, perché una via alternativa sia «puramente teorica, in quanto irrealizzabile nella prassi», non è sufficiente che essa sia semplicemente più onerosa o meno favorevole sotto il profilo economico. Siffatta via deve essere a tal punto onerosa o difficile da doverla considerare de facto impraticabile.

78. In terzo luogo, prima di concludere che un'alternativa giuridicamente esistente è puramente teorica, occorre prendere in considerazione tutte le possibilità a disposizione degli operatori interessati. Per esempio, nella specie, potrebbe non essere escluso che, quand'anche l'istituzione di un sistema individuale sia de facto impossibile, i soggetti che immettono sul mercato possano comunque creare un altro eco-organismo diverso dalla Eco TLC per adempiere al loro obbligo di provvedere al trattamento dei rifiuti [42]. Se una tale via potesse costituire un'alternativa per i soggetti che immettono sul mercato [43], la sua esistenza dovrebbe parimenti essere presa in considerazione nell'analisi, prima di poter concludere che l'alternativa al pagamento dei contributi alla Eco TLC offerta a tali soggetti è «puramente teorica».

79. In ogni caso, ritengo che il fascicolo a disposizione della Corte non fornisca tutti gli elementi fattuali necessari per una valutazione definitiva sul punto. Spetta pertanto al giudice del rinvio, sulla base delle indicazioni che la Corte gli avrà fornito, stabilire se i contributi alla Eco TLC dei soggetti che immettono sul mercato prodotti TLC abbiano eventualmente un carattere obbligatorio. Se il giudice del rinvio dovesse concludere che così non è, il carattere di risorse statali dei fondi in questione dovrebbe essere escluso.

b) Sul controllo pubblico sull'eco-organismo e sui fondi

80. Dalla giurisprudenza menzionata ai paragrafi 56 e 59 delle presenti conclusioni risulta che, al fine di stabilire se fondi alimentati da contributi obbligatori imposti dalla legislazione di uno Stato possano rientrare nella nozione di aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, è decisivo verificare se l'organismo distinto dall'autorità pubblica che li gestisce in conformità a tale legislazione sia stato incaricato dallo Stato di gestire una risorsa statale. Per essere qualificati come «risorse statali», non è necessario che i fondi appartengano in maniera permanente al patrimonio dello Stato, ma è sufficiente che restino costantemente sotto controllo pubblico, e dunque a disposizione delle autorità nazionali competenti.

81. Nella specie, alla luce di tale giurisprudenza, occorre pertanto verificare se si possa ritenere che la Eco TLC sia stata incaricata dallo Stato di gestire risorse che restano costantemente sotto controllo pubblico, e dunque a disposizione delle autorità nazionali.

41 Decreto del 19 settembre 2017 relativo alla procedura di autorizzazione e recante il capitolato d'oneri dei sistemi individuali della filiera dei rifiuti derivanti dai prodotti tessili di abbigliamento, da biancheria per la casa e da calzature, in applicazione degli articoli L. 541-10-3 e da R. 543-217 a R. 543-224 del codice ambientale (JORF n. 0226, del 27 settembre 2017).

42 L'esistenza di una siffatta possibilità è stata presa in considerazione dal rapporteur public, sig. Louis Dutheillet de Lamothe, nelle conclusioni citate alla nota 40 delle presenti conclusioni, nell'analizzare l'interesse ad agire della Eco TLC dinanzi al Conseil d'État (Consiglio di Stato).

43 Devo chiarire che menziono tale possibilità unicamente a titolo di esempio; essendo incompleti i dati a mia disposizione, essa è meramente speculativa. Spetta al giudice del rinvio verificarne la concretezza.

82. A tal riguardo, in primo luogo, quanto alla natura dell'entità distinta dall'autorità pubblica che gestisce i fondi, occorre rilevare che non sussiste alcun dubbio che la Eco TLC non sia un organismo pubblico, bensì una società privata, istituita da operatori privati, i cui rapporti sono disciplinati dal diritto privato.

83. In tale ottica, le circostanze della presente causa risultano più simili a quelle delle cause sfociate nelle sentenze Pearle e a. e Doux Élevage [44], nelle quali la Corte ha escluso la qualificazione come «risorse statali» di fondi gestiti da operatori privati, rispetto a quelle delle cause sfociate nelle sentenze Association Vent De Colère! [45] e Achema [46], nelle quali la Corte ha riconosciuto la natura di risorse statali dei fondi in questione. La presente causa si distingue, nondimeno, dalle stesse cause Pearle e Doux Élevage per la circostanza, sicuramente non trascurabile, che, come ho illustrato al paragrafo 64 delle presenti conclusioni, in queste due cause le risorse erano destinate a realizzare obiettivi non di interesse pubblico, bensì fissati da operatori privati [47].

84. In secondo luogo, in applicazione dei principi giurisprudenziali richiamati al paragrafo 80 delle presenti conclusioni, occorre ad ogni modo verificare se sia possibile ritenere che i fondi che un eco-organismo utilizza per versare i sostegni finanziari agli operatori di raccolta differenziata nell'ambito del dispositivo controverso restino costantemente sotto controllo pubblico.

85. Rilevo che i fondi in questione sono pagati da enti privati (i soggetti che immettono sul mercato) ad un ente privato (la Eco TLC), che li riversa ad altri enti privati (gli operatori di raccolta differenziata). I contributi conservano dunque il loro carattere privato durante tutto il loro percorso [48]. Il meccanismo creato dal dispositivo controverso non implica alcun trasferimento diretto o indiretto di risorse statali, i fondi costituiti con il versamento di detti contributi non transitano mai nel bilancio dello Stato o di un altro ente pubblico e non passano mai in mano alle autorità pubbliche [49]. Né le autorità pubbliche hanno in alcun momento accesso effettivo a tali risorse [50].

86. Inoltre, in caso di omesso pagamento, l'eco-organismo deve esperire, per recuperare l'importo, l'ordinaria procedura giudiziale civile o commerciale, non disponendo di alcuna prerogativa di carattere statale [51].

87. Nondimeno, pur non avendo accesso a tali fondi, le autorità pubbliche svolgono un ruolo importante nella loro destinazione e nella determinazione del rispettivo importo, il che ha indotto la Commissione a ritenere, nelle osservazioni presentate dinanzi alla Corte, che lo Stato conservi, in sostanza, uno stretto controllo sul circuito finanziario concernente tali fondi [52].

88. In tale contesto occorre verificare, in terzo luogo, se, pur non avendo accesso a tali fondi, le autorità pubbliche li controllino comunque, nella misura in cui detengono un potere dispositivo sugli stessi.

44 Sentenze del 15 luglio 2004, Pearle e a. (C-345/02, EU:C:2004:448), e del 30 maggio 2013, Doux Élevage e Coopérative agricole UKL-ARREE (C-677/11, EU:C:2013:348, punti 31 e 33).

45 Sentenza del 19 dicembre 2013, Association Vent De Colère! e a. (C-262/12, EU:C:2013:851).

46 Sentenza del 15 maggio 2019, Achema e a. (C-706/17, EU:C:2019:407).

47 Il regime esaminato nella presente causa si distingue parimenti da quello esaminato nella causa Essent Netwerk Noord, nella quale l'entità distinta dall'autorità pubblica era effettivamente una società privata, ma designata dalla legge per riscuotere una tassa [v. sentenza del 17 luglio 2008, Essent Netwerk Noord e a. (C-206/06, EU:C:2008:413, punti 67 e 68)]. Nella presente causa, invece, i contributi dei soggetti che immettono sul mercato non costituiscono una tassa (v. paragrafo 106 delle presenti conclusioni).

48 In tal senso, v. sentenza del 30 maggio 2013, Doux Élevage e Coopérative agricole UKL-ARREE (C-677/11, EU:C:2013:348, punto 32).

49 In tal senso, v. sentenze del 30 maggio 2013, Doux Élevage e Coopérative agricole UKL-ARREE (C-677/11, EU:C:2013:348, punto 32); del 19 dicembre 2013, Association Vent De Colère! e a. (C-262/12, EU:C:2013:851, punti da 28 a 33), nonché del 28 marzo 2019, Germania/Commissione (C-405/16 P, EU:C:2019:268, punto 85).

50 Sul punto, v. sentenza del 28 marzo 2019, Germania/Commissione (C-405/16 P, EU:C:2019:268, punto 81).

51 V., in tal senso, sentenza del 30 maggio 2013, Doux Élevage e Coopérative agricole UKL-ARREE (C-677/11, EU:C:2013:348, punto 32).

52 Il rapporteur public, sig. Louis Dutheillet de Lamothe, si è espresso nello stesso senso nelle sue conclusioni citate alla nota 40 delle presenti conclusioni.

89. Per quanto riguarda il criterio in base al quale condurre una simile valutazione, dalla giurisprudenza risulta che non è sufficiente che gli elementi rilevanti del dispositivo controverso semplicemente attestino un'impronta statale certa sui meccanismi istituiti dal dispositivo stesso. È necessario, per contro, che tali elementi consentano di affermare che lo Stato detiene un potere di disposizione sui fondi gestiti ed amministrati dall'entità distinta dalle autorità pubbliche [53].

90. In tal senso è essenziale considerare il grado di autonomia sui fondi di cui beneficia l'entità distinta che li gestisce in forza della normativa nazionale. In particolare, occorre verificare se la normativa di cui al procedimento principale conferisca all'autorità competente il potere di dirigere o di influenzare l'amministrazione dei fondi, e valutare altresì il tipo e il grado di controllo che le autorità pubbliche esercitano su detta entità distinta [54].

91. In tale contesto, le seguenti considerazioni mi sembrano pertinenti con riferimento al dispositivo controverso.

92. In primo luogo, per quanto riguarda l'iniziativa del versamento dei fondi, se è certo che l'utilizzazione di questi ultimi persegue obiettivi politici concreti, fissati e definiti dalle autorità pubbliche [55], e che l'obbligo di provvedere ai rifiuti proviene direttamente dallo Stato, l'iniziativa di versare i contributi, da parte sua, proviene non direttamente dallo Stato, bensì dalla scelta dei soggetti che immettono sul mercato di aderire all'eco-organismo [56].

93. In secondo luogo, per quanto riguarda la destinazione esclusiva dei fondi agli obiettivi fissati dall'autorità pubblica, la Corte ha già dichiarato che, pur costituendo uno dei criteri da prendere in considerazione [57], essa non è tuttavia sufficiente, da sola, per concludere che lo Stato può disporre dei fondi ai sensi della giurisprudenza citata al paragrafo 56 delle presenti conclusioni [58]. Per contro, la Corte ha ritenuto che il principio legale di destinazione esclusiva dei fondi in questione tenda piuttosto proprio a dimostrare, in assenza di qualsivoglia elemento in senso contrario, l'assenza di un potere dispositivo dello Stato sui fondi medesimi, vale a dire del potere di decidere una destinazione differente rispetto a quella prevista dalla legislazione di riferimento [59].

94. In terzo luogo, per quanto riguarda il grado di autonomia di cui beneficia l'eco-organismo sui fondi, nella specie è indubbio che lo Stato conservi un'impronta certa sui flussi finanziari relativi a tali fondi. Infatti, determinando il «tariffario a valle», esso esercita un'influenza decisiva sull'importo dei sostegni finanziari versati agli operatori di raccolta differenziata. Inoltre, il «tariffario a monte», il quale stabilisce i contributi che devono essere versati all'eco-organismo dai soggetti che immettono sul mercato, dipende in ampia misura da tali importi, considerato che l'eco-organismo deve esercitare senza fini di lucro le attività per le quali ha ricevuto l'autorizzazione.

95. Nondimeno, nelle osservazioni presentate dinanzi alla Corte, il governo francese ha evidenziato tutta una serie di elementi che sembrano testimoniare un certo livello di autonomia di cui beneficerebbe, nell'ambito del dispositivo controverso, l'eco-organismo, specificamente con riferimento ai fondi.

53 V., in tal senso, sentenza del 28 marzo 2019, Germania/Commissione (C-405/16 P, EU:C:2019:268, punto 75).

54 Sul punto, v. sentenza del 30 maggio 2013, Doux Élevage e Coopérative agricole UKL-ARREE (C-677/11, EU:C:2013:348, punto 38).

55 E non dall'entità distinta stessa, come nelle cause Pearle e Doux Élevage (v. paragrafi 64 e 83 delle presenti conclusioni).

56 Ciò, evidentemente, sempre che non sia accertato il carattere de facto obbligatorio dei contributi menzionato al paragrafo 79 delle presenti conclusioni. Infatti, se i contributi sono de facto obbligatori, è allora possibile ritenere che l'iniziativa di versarli non sia il risultato di una libera scelta delle imprese.

57 Sul punto, v. sentenze del 17 luglio 2008, Essent Netwerk Noord e a. (C-206/06, EU:C:2008:413, punto 69), e del 15 maggio 2019, Achema e a. (C-706/17, EU:C:2019:407, punto 66).

58 V., in tal senso, sentenza del 28 marzo 2019, Germania/Commissione (C-405/16 P, EU:C:2019:268, punto 76).

59 V. sentenza del 28 marzo 2019, Germania/Commissione (C-405/16 P, EU:C:2019:268).

96. Per esempio, il tariffario a monte è fissato dall'eco-organismo stesso e non è convalidato dall'autorità pubblica, bensì le viene solo comunicato per mero dovere di informazione. Certamente, come ho appena rilevato, gli importi dei contributi a monte fissati in tale tariffario dipendono in maniera significativa dall'importo dei sostegni versati agli operatori di raccolta differenziata come determinato nel tariffario a valle. Inoltre, l'eco-organismo deve adeguare gli importi dei contributi riscossi presso i soggetti che immettono sul mercato al livello strettamente necessario ad adempiere ai propri obblighi [60]. Ciononostante, l'importo dei sostegni finanziari non appare l'unico fattore che incide sulla determinazione del tariffario a monte, considerato che i contributi a monte dipendono parimenti da altri elementi sui quali, secondo il governo francese, l'eco-organismo avrebbe un'influenza, come i suoi costi di gestione e la modulazione del tariffario secondo criteri di progettazione ecocompatibile [61].

97. Il governo francese sostiene che l'eco-organismo autorizzato rivestirebbe anche un ruolo di primissimo piano nella determinazione del tariffario a valle. Tale tariffario corrisponderebbe, infatti, al costo netto medio della raccolta differenziata individuato dall'autorità pubblica sulla base delle proposte contenute nel bilancio annuale dell'Osservatorio ambientale, economico e sociale della raccolta differenziata e del recupero dei rifiuti di TLC istituito dall'eco-organismo autorizzato [62].

98. È inoltre pertinente rilevare che, per quanto riguarda l'ammissibilità al convenzionamento con l'eco-organismo degli operatori di raccolta differenziata, i quali sarebbero, in fin dei conti, i beneficiari di un eventuale aiuto di Stato, ai criteri di ammissibilità che tali operatori devono soddisfare per essere convenzionati a norma del capitolato d'oneri allegato al decreto del 2014 [63] l'eco-organismo potrebbe aggiungerne altri, secondo quanto riferisce il governo francese, come avrebbe fatto introducendo un criterio attinente alle dimensioni dell'operatore di raccolta differenziata nonché altri obblighi contrattuali cui detti operatori dovrebbero adempiere. Mi sembrerebbe pertanto che, contrariamente a quanto avveniva nel caso dei regimi esaminati nelle cause in cui la Corte ha riconosciuto la natura di risorse statali dei fondi in questione [64], nella specie l'organismo disponga di un certo margine di autonomia nella determinazione dei beneficiari dei sostegni finanziari versati.

99. Spetta al giudice del rinvio verificare se, in concreto, tutti questi elementi menzionati dal governo francese attribuiscano realmente un margine di autonomia certo all'eco-organismo con riguardo ai fondi, il quale sia sufficiente ad escludere che l'autorità pubblica disponga del potere di dirigere ed influenzare l'amministrazione dei fondi stessi.

100. In quarto luogo, per quanto riguarda il grado di controllo che le autorità pubbliche esercitano sull'eco-organismo, esso si svolge in due fasi. Al livello del rilascio dell'autorizzazione, tale controllo appare essere piuttosto approfondito, poiché per ottenere detta autorizzazione l'eco-organismo deve essere in grado di soddisfare tutti i requisiti specificati nel capitolato d'oneri. Successivamente, come risulta dai paragrafi 18, 26, 36 e 37 delle presenti conclusioni, tale controllo si concretizza essenzialmente nella partecipazione del censore di Stato alle riunioni del consiglio di amministrazione dell'eco-organismo autorizzato e nei suoi obblighi di informazione nei confronti delle autorità pubbliche, perché possano controllare il rispetto dei requisiti connessi al regime di responsabilità estesa dei soggetti che immettono sul mercato prodotti TLC.

60 V. articolo L. 543-215 del codice ambientale.

61 Capitolo III, punto C.4, del capitolato d'oneri.

62 Capitolo VI, punto D, del capitolato d'oneri.

63 Capitolo VI, punto B, del capitolato d'oneri. V. paragrafi 20, 128 e 129 delle presenti conclusioni.

64 Per esempio, nel regime oggetto della causa Achema, lo Stato approvava il nome dei beneficiari dell'aiuto [v. sentenza del 15 maggio 2019, Achema e a. (C-706/17, EU:C:2019:407, punti 60 e 87)].

101. A tal riguardo osservo che, come rilevato dal rapporteur public nelle sue conclusioni concernenti la causa pendente dinanzi al Conseil d'État (Consiglio di Stato) [65], tale controllo non è sicuramente assimilabile ad una tutela su un istituto pubblico né ai poteri conferiti da una partecipazione significativa al capitale di una società. Infatti, in caso di segnalazione da parte del censore, lo Stato dispone unicamente dei suoi poteri di polizia e sanzionatori per imporsi, qualora ricorra una violazione della normativa.

102. D'altro lato, occorre osservare altresì che lo stesso diritto dell'Unione, segnatamente la direttiva 2008/98, prescrive agli Stati membri di istituire un adeguato quadro di controllo e garanzia dell'attuazione del regime di responsabilità estesa dei produttori [66].

c) Sull'esistenza di un nesso sufficientemente diretto fra il vantaggio in questione e una riduzione, quantomeno potenziale, del bilancio statale

103. Come rilevato al paragrafo 60 delle presenti conclusioni, al fine di stabilire se un vantaggio concesso ad un beneficiario direttamente o indirettamente mediante risorse statali o che costituisce un onere supplementare per lo Stato gravi sul bilancio statale, occorre verificare se esista un nesso sufficientemente diretto fra tale vantaggio, da un lato, e una riduzione di tale bilancio, ovvero un rischio sufficientemente concreto di oneri a suo carico, dall'altro.

104. A tal riguardo la Corte ha chiarito che non è necessario che una siffatta riduzione, o un siffatto rischio, corrispondano o equivalgano a tale vantaggio, né che quest'ultimo trovi un corrispettivo in tale riduzione o rischio, né che sia della stessa natura dell'impegno di risorse statali da cui deriva [67]. È tuttavia quantomeno necessario che esista un rischio sufficientemente concreto che si realizzi, in futuro, un onere supplementare per lo Stato [68].

105. Nella specie, non emerge dal fascicolo a disposizione della Corte l'esistenza di un nesso fra il vantaggio asseritamente costituito dai versamenti dei sostegni finanziari agli operatori di raccolta differenziata, da un lato, e una riduzione del bilancio dello Stato, ovvero un rischio economico sufficientemente concreto di oneri a suo carico, dall'altro.

106. Rilevo, in primo luogo, che i contributi a monte pagati all'eco-organismo dai soggetti che immettono sul mercato non hanno una natura assimilabile a quella di una tassa o di un'imposta. Non si tratta di contributi imposti unilateralmente dalla legge che detti soggetti sono tenuti a pagare [69].

107. Su tale punto è pertinente osservare, di nuovo [70], che lo stesso Conseil d'État (Consiglio di Stato) ha precisato, nella sua giurisprudenza, pur se con riferimento a sistemi di responsabilità estesa dei produttori in filiere diverse da quelle dei prodotti TLC, che i contributi pagati ad un eco-organismo costituiscono un corrispettivo diretto di un servizio prestato e, per questo motivo, non possono essere assimilati al versamento di un'imposta o di una tassa istituita dall'autorità pubblica.

65 V. le conclusioni del rapporteur public, sig. Louis Dutheillet de Lamothe, citate alla nota 40 delle presenti conclusioni.

66 V. articolo 8 bis, paragrafo 5, della direttiva 2008/98. Peraltro, poiché tale disposizione è stata introdotta dalla direttiva 2018/851, essa, in quanto tale, non è applicabile ratione temporis alla causa dinanzi al Conseil d'État (Consiglio di Stato).

67 Sentenza del 19 marzo 2013, Bouygues e Bouygues Télécom/Commissione e a. e Commissione/Francia e a. (C-399/10 P e C-401/10 P, EU:C:2013:175, punto 110).

68 Sentenza del 19 marzo 2013, Bouygues e Bouygues Télécom/Commissione e a. e Commissione/Francia e a. (C-399/10 P e C-401/10 P, EU:C:2013:175, punto 106). In tal senso, v. anche sentenza del 1º dicembre 1998, Ecotrade (C-200/97, EU:C:1998:579, punto 41).

69 V., in tal senso, sentenze del 17 luglio 2008, Essent Netwerk Noord e a. (C-206/06, EU:C:2008:413, punti da 45 a 47 e 66), e del 28 marzo 2019, Germania/Commissione (C-405/16 P, EU:C:2019:268, punto 68).

70 V. nota 12 delle presenti conclusioni nonché la giurisprudenza del Conseil d'État (Consiglio di Stato) ivi menzionata.

108. In secondo luogo, dal fascicolo non risulta l'esistenza di un meccanismo posto in essere e disciplinato dallo Stato membro di compensazione dei costi risultanti dall'obbligo di provvedere al trattamento dei rifiuti derivanti dai prodotti TLC, con il quale lo Stato garantirebbe ai soggetti che immettono sul mercato la copertura integrale dei suddetti costi, come avveniva per esempio in altre cause decise dalla Corte [71]. Il dispositivo non obbliga neanche detti soggetti a trasferire sui clienti finali le somme versate a titolo di contributi all'eco-organismo [72].

109. Consegue da siffatte considerazioni che, sulla base delle informazioni contenute nel fascicolo a disposizione della Corte, da un lato, sembrerebbe che il dispositivo controverso non implichi che lo Stato rinunci ad alcuna risorsa, a qualsivoglia titolo, quali imposte, tasse, contributi o altro, che, secondo la normativa nazionale, avrebbe dovuto essere versata al bilancio dello Stato [73], e che, pertanto, esso non possa privare le casse dello Stato membro di determinati flussi di cassa e, di conseguenza, diminuire il bilancio di quest'ultimo [74]. Dall'altro lato, tale dispositivo non appare neanche generare un rischio sufficientemente concreto che si realizzi, in futuro, un onere supplementare per lo Stato.

d) Conclusione sulla qualificazione come «risorse statali» dei fondi utilizzati da un eco-organismo per versare i sostegni finanziari agli operatori di raccolta differenziata nell'ambito del dispositivo controverso

110. In conclusione, alla luce dell'insieme delle considerazioni che precedono, sono incline a ritenere che i fondi che un eco-organismo come la Eco TLC utilizza, in applicazione del dispositivo di responsabilità estesa dei soggetti che immettono sul mercato prodotti TLC, per versare i sostegni finanziari agli operatori di raccolta differenziata non costituiscano risorse statali.

111. Come ho rilevato al paragrafo 45 delle presenti conclusioni, spetterà tuttavia al giudice del rinvio, il quale dispone di tutti i dati e altre informazioni fattuali necessari per un'analisi completa, prendere la decisione finale sul punto. A tal fine esso dovrà verificare, in particolare, sulla base delle indicazioni che la Corte gli fornirà, in primo luogo, se i contributi alla Eco TLC da parte dei soggetti che immettono sul mercato prodotti TLC abbiano un carattere de facto obbligatorio; in secondo luogo, se si debba ritenere che tali fondi, benché siano gestiti dalla Eco TLC, restino comunque costantemente sotto controllo pubblico e a disposizione delle autorità nazionali competenti, in ragione dell'assenza di autonomia della Eco TLC al loro riguardo e della portata dei poteri pubblici di controllo esercitati sulla medesima, e, in terzo luogo, se sussista un nesso sufficientemente diretto fra il vantaggio contestato e la riduzione, quantomeno potenziale, del bilancio statale.

D. Sull'esistenza di un vantaggio economico

112. Fra le condizioni menzionate al paragrafo 41 delle presenti conclusioni, passo adesso all'analisi della condizione dell'esistenza di un vantaggio economico.

71 V., per esempio, sentenze del 19 dicembre 2013, Association Vent De Colère! e a. (C-262/12, EU:C:2013:851, punti 26 e 36), e del 15 maggio 2019, Achema e a. (C-706/17, EU:C:2019:407, punto 71). A tal riguardo, v. parimenti sentenze del 13 settembre 2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671, punto 30), e del 28 marzo 2019, Germania/Commissione (C-405/16 P, EU:C:2019:268, punto 84).

72 V. sentenza del 28 marzo 2019, Germania/Commissione (C-405/16 P, EU:C:2019:268, punto 70).

73 Sentenza del 30 maggio 2013, Doux Élevage e Coopérative agricole UKL-ARREE (C-677/11, EU:C:2013:348, punto 32).

74 In tal senso, v. sentenze dell'8 settembre 2011, Commissione/Paesi Bassi (C-279/08 P, EU:C:2011:551, punto 107); del 9 ottobre 2014, Ministerio de Defensa e Navantia (C-522/13, EU:C:2014:2262 punto 48), nonché del 16 aprile 2015, Trapeza Eurobank Ergasias (C-690/13, EU:C:2015:235, punto 28).

113. A tal riguardo si deve ricordare che, secondo una giurisprudenza costante della Corte, sono considerati aiuti di Stato gli interventi che, sotto qualsiasi forma, sono atti a favorire direttamente o indirettamente determinate imprese, o che devono ritenersi un vantaggio economico che l'impresa beneficiaria non avrebbe ottenuto in condizioni normali di mercato [75].

114. Sono in particolare considerati aiuti gli interventi i quali, in varie forme, alleviano gli oneri che di regola gravano sul bilancio di un'impresa e che di conseguenza, senza essere sovvenzioni in senso stretto, ne hanno la stessa natura e producono identici effetti [76]. Qualora la situazione finanziaria di un'impresa migliori grazie all'intervento dello Stato a condizioni diverse dalle normali condizioni di mercato è dunque presente un vantaggio [77].

115. Nella specie, sulla base degli elementi che emergono dal fascicolo a disposizione della Corte, risulta che i diversi sostegni finanziari che la Eco TLC versa agli operatori di raccolta differenziata convenzionati non corrispondono necessariamente al prezzo di mercato per la raccolta differenziata e il riciclaggio dei rifiuti derivanti dai prodotti TLC [78].

116. In tal senso, come rilevato dalla Commissione, in primo luogo, l'obiettivo perseguito dai sostegni agli operatori di raccolta differenziata non sembra riguardare il pagamento di un prezzo per un servizio reso, ma è inteso, come risulta dal capitolato d'oneri [79], «sia a rendere permanente la filiera di gestione di tali rifiuti, contribuendo ai costi di tale gestione, sia a svilupparne le prestazioni, in termini tanto di aumento delle quantità di volumi differenziati quanto di riduzione massima dei rifiuti eliminati senza recupero». I sostegni finanziari perseguono quindi principalmente un obiettivo di carattere ambientale, ossia quello di scoraggiare l'eliminazione dei rifiuti derivanti da prodotti TLC senza recupero. Tali sostegni perseguono parimenti l'obiettivo, di carattere sociale, di favorire le imprese che impiegano soprattutto persone difficilmente inseribili nel mercato del lavoro.

117. In secondo luogo, le formule di calcolo dei sostegni contenute nel capitolato d'oneri non si fondano sui costi della prestazione di raccolta differenziata e riciclaggio [80]. Esse non tengono conto né dei costi della prestazione né del prezzo di mercato. Per contro, il calcolo è fondato sull'attività globale dell'operatore e prende in considerazione altri fattori che possono costituire un vantaggio economico.

118. In tal senso, per esempio, il sostegno allo sviluppo è un complemento al sostegno alla sostenibilità e mira, inter alia, a prendersi carico degli investimenti realizzati dagli organismi di raccolta differenziata per la creazione di nuovi centri di raccolta differenziata, oppure per estensioni. L'assunzione di tali investimenti, senza riferimento ad un corrispettivo per la Eco TLC, sembra effettivamente conferire un vantaggio economico agli operatori di raccolta differenziata convenzionati.

119. Inoltre, poiché i costi legati alla retribuzione dei dipendenti gravano, per loro natura, sul bilancio delle imprese, la loro copertura costituisce, secondo la giurisprudenza della Corte, un vantaggio economico [81]. Così, la copertura dei costi per l'occupazione delle persone socialmente disagiate può parimenti costituire un siffatto vantaggio.

75 Sentenze del 27 giugno 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, punto 65 e la giurisprudenza ivi citata); del 6 marzo 2018, Commissione/FIH Holding e FIH Erhvervsbank (C-579/16 P, EU:C:2018:159, punto 44), nonché del 15 maggio 2019, Achema e a. (C-706/17, EU:C:2019:407, punto 74 e la giurisprudenza ivi citata).

76 Sentenze del 19 marzo 2013, Bouygues e Bouygues Télécom/Commissione e a. e Commissione/Francia e a. (C-399/10 P e C-401/10 P, EU:C:2013:175, punto 101), e del 27 giugno 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, punto 66).

77 V. in tal senso, in particolare, sentenze del 2 settembre 2010, Commissione/Deutsche Post (C-399/08 P, EU:C:2010:481, punto 40), e del 7 maggio 2020, BTB Holding Investments e Duferco Participations Holding/Commissione (C-148/19 P, EU:C:2020:354, punto 46 e la giurisprudenza ivi citata).

78 Nello stesso senso, v. le conclusioni del rapporteur public, sig. Louis Dutheillet de Lamothe, citate alla nota 40 delle presenti conclusioni.

79 Capitolo VI, punto C.

80 V. paragrafi 20 e 21 delle presenti conclusioni.

81 Sentenza del 12 dicembre 2002, Belgio/Commissione (C-5/01, EU:C:2002:754, punti 38 e 39).

120. Risulta da quanto precede che, in ragione della formula di calcolo utilizzata per determinare i sostegni finanziari e della considerazione, a tal fine, di fattori diversi dai costi connessi alle operazioni di riciclaggio e di trattamento dei rifiuti in questione, occorre ritenere, fatte salve le verifiche cui è chiamato il giudice del rinvio, che tali sostegni finanziari, che la Eco TLC versa agli operatori di raccolta differenziata in forza del dispositivo controverso, conferiscano un vantaggio economico ai loro destinatari, del quale essi non disporrebbero qualora si trovassero in una mera situazione di mercato [82].

E. Sulla selettività del vantaggio economico conferito agli organismi di raccolta differenziata convenzionati

121. Per quanto riguarda la condizione della selettività, occorre ricordare che, per ricadere nel divieto di cui all'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, la misura in causa deve conferire il vantaggio in maniera selettiva a determinate imprese o categorie di imprese o a determinati settori economici ponendoli in una situazione più favorevole rispetto ad altri [83].

122. La valutazione della condizione relativa alla selettività del vantaggio richiede di stabilire se, nell'ambito di un dato regime giuridico, la misura nazionale in discussione sia tale da favorire «talune imprese o talune produzioni» rispetto ad altre che si trovino in una situazione materiale e giuridica analoga, tenuto conto dell'obiettivo perseguito da detto regime, e che siano quindi oggetto di un trattamento differenziato idoneo, in sostanza, ad essere qualificato come «discriminatorio» [84]. La nozione di «aiuto di Stato» non riguarda le misure statali che stabiliscono una differenziazione tra imprese e che sono, pertanto, selettive a priori, qualora tale differenziazione risulti dalla natura o dalla struttura del sistema in cui tali misure si inseriscono [85].

123. L'esame della questione se una misura presenti un carattere selettivo coincide quindi, in sostanza, con quello della questione se la misura di cui trattasi si applichi a tutti gli operatori economici in maniera non discriminatoria. Il concetto di selettività è dunque legato a quello di discriminazione [86].

124. Orbene, se è vero, come sostenuto dalla Commissione nelle sue osservazioni, che la misura è riservata agli operatori di raccolta differenziata del settore TLC, la Corte ha tuttavia chiarito che una misura di cui benefici solo un settore di attività o una parte delle imprese di tale settore non è necessariamente selettiva. Lo è, infatti, come si ricava dalle considerazioni svolte ai due paragrafi precedenti, solo se, nell'ambito di un dato regime giuridico, essa ha l'effetto di favorire talune imprese rispetto ad altre che appartengano ad altri settori o al medesimo settore e si trovino, in considerazione dell'obiettivo perseguito da tale regime, in una situazione fattuale e giuridica analoga [87].

82 V., a tal riguardo, sentenza del 6 marzo 2018, Commissione/FIH Holding e FIH Erhvervsbank (C-579/16 P, EU:C:2018:159, punto 45). Nello stesso senso, v. conclusioni del rapporteur public, sig. Louis Dutheillet de Lamothe, citate alla nota 40 delle presenti conclusioni.

83 V., in tal senso, sentenze del 4 giugno 2015, Commissione/MOL (C-15/14 P, EU:C:2015:362, punto 59), e del 30 giugno 2016, Belgio/Commissione (C-270/15 P, EU:C:2016:489, punto 48).

84 Sentenza del 15 maggio 2019, Achema e a. (C-706/17, EU:C:2019:407, punto 84). È noto che tale giurisprudenza parte dalla sentenza dell' 8 novembre 2001, Adria-Wien Pipeline e Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598, in particolare, punto 41), avente ad oggetto la riduzione dell'imposta sull'energia elettrica concessa in Austria alle imprese che esercitavano principalmente nel settore manifatturiero. Essa è stata successivamente confermata in materia fiscale in due sentenze pronunciate dalla Grande Sezione della Corte, ossia le sentenze del 21 dicembre 2016, Commissione/World Duty Free Group e a. (C-20/15 P e C-21/15 P, EU:C:2016:981, punto 86), e del 19 dicembre 2018, A-Brauerei (C-374/17, EU:C:2018:1024, punto 22). La Corte ha però esplicitamente chiarito che tale metodo non è riservato all'esame delle misure fiscali [sentenza del 21 dicembre 2016, Commissione/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, punto 55)]. Così, i giudici dell'Unione hanno utilizzato tale metodo di analisi in materie diverse da quella fiscale; oltre a quest'ultima menzionata, v., ad esempio, sentenze del 28 luglio 2011, Mediaset/Commissione, C-403/10 P, EU:C:2011:533, punto 36), e del 14 gennaio 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, punto 55 e segg.).

85 Sentenza del 21 dicembre 2016, Commissione/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, punto 41 e la giurisprudenza ivi citata).

86 Sentenza del 21 dicembre 2016, Commissione/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, punto 53).

87 V. sentenza del 21 dicembre 2016, Commissione/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, punto 58).

125. Nella specie, al fine di accertare la selettività dell'eventuale vantaggio concesso agli operatori di raccolta differenziata convenzionati, è necessario pertanto verificare se il dispositivo controverso introduca distinzioni tra operatori che si trovino, considerato l'obiettivo perseguito dalla normativa di riferimento, in una situazione di fatto e di diritto comparabile [88].

126. Anzitutto, per quanto riguarda il dispositivo nazionale che prevede la responsabilità estesa dei produttori per la gestione dei rifiuti derivanti da prodotti TLC, occorre rilevare che il suo obiettivo primario consiste nel rendere permanente e sviluppare una filiera di gestione dei rifiuti derivanti da tali prodotti che favorisca, in particolare e conformemente alla gerarchia delle modalità di trattamento dei rifiuti definita dalla direttiva 2008/98 [89], il recupero di materiali, ovvero il loro riutilizzo e riciclaggio [90].

127. A tal riguardo occorre rilevare che, come risulta dai paragrafi 4 e da 7 a 9 delle presenti conclusioni, da un lato, lo stesso diritto dell'Unione prevede l'introduzione di un regime di responsabilità estesa dei produttori e, dall'altro, l'obiettivo primario del dispositivo controverso coincide con l'obiettivo della normativa dell'Unione in materia di rifiuti e, più in generale, con l'obiettivo primario dell'Unione di promuovere una crescita sostenibile. Il governo francese ha specificato, nelle sue osservazioni, che è precisamente per soddisfare gli obiettivi e gli obblighi fissati dalla direttiva 2008/98 che il legislatore francese ha istituito il contesto legislativo e regolamentare in questione.

128. Inoltre, sebbene il dispositivo controverso non si presenti come formalmente derogatorio a un dato contesto giuridico di riferimento, esso ha comunque l'effetto di escludere dal versamento di sostegni finanziari gli operatori di raccolta differenziata che non soddisfino condizioni determinate nell'ambito del dispositivo stesso [91]. A tal proposito occorre ricordare che l'articolo 107, paragrafo 1, TFUE definisce le misure statali in funzione dei loro effetti, indipendentemente dalle tecniche impiegate [92].

129. Non può pertanto essere escluso a priori che un siffatto dispositivo consenta di favorire, nella prassi, «talune imprese o talune produzioni» ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, conferendo loro detti sostegni finanziari.

130. Dal fascicolo a disposizione della Corte risulta tuttavia che, salvo accertamento contrario del giudice del rinvio, la possibilità di stipulare una convenzione con l'eco-organismo, e dunque di ricevere i sostegni finanziari previsti dal dispositivo controverso, sarebbe aperta a tutti gli operatori del settore presenti sulla totalità del territorio dell'Unione europea.

131. Sembrerebbe dunque che, in linea di principio, il dispositivo controverso non dia luogo ad alcuna discriminazione fra gli operatori del settore quanto all'accessibilità ai sostegni finanziari previsti dal dispositivo stesso.

132. Certamente, affinché un operatore di raccolta differenziata possa essere convenzionato con l'eco-organismo ed essere dunque ammesso a ricevere i sostegni finanziari, il capitolato d'oneri gli impone due tipi di condizioni [93]. Da un lato, esso deve rispettare la legislazione nazionale in materia di tutela dell'ambiente e di sicurezza delle strutture di transito, raggruppamento, raccolta differenziata e

88 V., in tal senso, sentenza del 14 gennaio 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, punto 56).

89 V. considerando 31 e articolo 4 della direttiva 2008/98.

90 Il dispositivo mira parimenti ad ottimizzare la gestione di tali rifiuti contestualmente sui piani ambientale, economico e sociale. A tal riguardo, v. preambolo del decreto del 2014.

91 La Corte ha utilizzato un metodo di analisi analogo, pur se in relazione ad una misura nazionale che conferisce un vantaggio fiscale, nella sentenza del 26 aprile 2018, ANGED (C-233/16, EU:C:2018:280, in particolare punto 46 e segg.).

92 Sentenze del 26 aprile 2018, ANGED (C-233/16, EU:C:2018:280, punto 47), e del 7 novembre 2019, UNESA e a. (da C-105/18 a C-113/18, EU:C:2019:935, punto 64 e la giurisprudenza ivi citata).

93 V. capitolo VI, punto B.

trattamento dei rifiuti, o una legislazione equivalente negli altri paesi dell'Unione. Dall'altro, i suoi centri di raccolta differenziata devono rispettare, ciascun anno, criteri in materia di prestazione e di tracciabilità, la cui finalità consiste nel promuovere in via prioritaria il recupero di materiali (riutilizzo, riciclaggio e ulteriori tipi di recupero di materiali).

133. Più specificamente, ai sensi del capitolato d'oneri, in primo luogo, almeno il 90% dei rifiuti TLC differenziati deve essere oggetto di un recupero di materiali (riutilizzo, riciclaggio e ulteriori tipi di recupero di materiali); in secondo luogo, almeno il 20% dei rifiuti differenziati deve essere oggetto di riciclaggio (sfilacciamento e/o asciugatura), al fine di contribuire allo sviluppo di tale sbocco a complemento del riutilizzo, e, in terzo luogo, al massimo il 5% dei rifiuti può essere oggetto di eliminazione.

134. Tuttavia, non si può contestare che siffatte condizioni, oggettive, nella misura in cui sono intese a favorire in materia significativa il recupero di materiali e in particolare il riciclaggio, nonché a scoraggiare l'eliminazione dei rifiuti derivanti dai prodotti TLC senza recupero, sono coerenti con gli obiettivi perseguiti dalla normativa dell'Unione in materia di rifiuti e di responsabilità estesa dei produttori, menzionati ai paragrafi 122 e 123 delle presenti conclusioni, di cui la legislazione francese che ha creato il dispositivo controverso costituisce l'attuazione [94].

135. In tali circostanze, la previsione di siffatti criteri porta a distinguere fra operatori che non si trovano in una situazione comparabile alla luce degli obiettivi perseguiti dalla legislazione che li ha fissati [95].

136. Operatori di raccolta differenziata la cui capacità tecnica o struttura organizzativa non consente loro di soddisfare siffatte condizioni si trovano in una situazione fattuale sufficientemente diversa, per ritenerla comparabile alla luce di detti obiettivi, da quella degli operatori che, per contro, sono in grado di soddisfarle. Pertanto, se non hanno accesso ai sostegni finanziari previsti dal dispositivo di cui al procedimento principale, detti operatori non subiscono un trattamento differenziato che possa, in sostanza, essere qualificato come «discriminatorio».

137. Ne consegue che il dispositivo controverso non conferisce un vantaggio economico selettivo agli operatori di raccolta differenziata che, essendo in grado di rispettare i criteri oggettivi stabiliti nel capitolato d'oneri, possono essere convenzionati con l'eco-organismo e avere così accesso ai sostegni finanziari.

138. Mi resta tuttavia da rilevare che, come ho osservato al paragrafo 98 delle presenti conclusioni, nell'ambito del dispositivo controverso l'eco-organismo stesso può prevedere criteri supplementari che gli operatori di raccolta differenziata devono soddisfare per essere convenzionati con il medesimo. In tale contesto è pertinente osservare che il capitolato d'oneri prevede che sia l'eco-organismo a definire nella sua richiesta di autorizzazione e nella convenzione-tipo conclusa con gli operatori di raccolta differenziata le modalità della tracciabilità a monte di rifiuti differenziati.

139. Orbene, poiché la Corte non dispone di informazioni sufficienti su tali elementi, spetterà al giudice del rinvio valutare se tali condizioni diano luogo ad un trattamento differenziato che in sostanza, alla luce dell'obiettivo perseguito dal regime in questione, possa essere qualificato come «discriminatorio».

94 V., in tal senso, sentenza del 26 aprile 2018, ANGED (C-233/16, EU:C:2018:280, in particolare punto 53). Sul punto, v. nota 91 delle presenti conclusioni.

95 V., in tal senso, sentenza del 26 aprile 2018, ANGED (C-233/16, EU:C:2018:280, punto 55). Sul punto, v. nota 91 delle presenti conclusioni.

F. Sull'effetto del provvedimento sulla concorrenza e sull'incidenza sugli scambi fra Stati membri

140. Per quanto riguarda le altre due condizioni menzionate al paragrafo 41 delle presenti conclusioni, dalla giurisprudenza della Corte risulta che, ai fini della qualificazione di una misura nazionale come «aiuto di Stato», non deve dimostrarsi una reale incidenza dell'aiuto di cui trattasi sugli scambi tra gli Stati membri e un'effettiva distorsione della concorrenza, bensì occorre solo verificare se detto aiuto sia idoneo a incidere su tali scambi e a falsare la concorrenza [96].

141. Il pregiudizio arrecato agli scambi tra gli Stati membri non può però essere puramente ipotetico o presunto, sicché è necessario determinare il motivo per cui la misura in questione è idonea a incidere, per i suoi effetti prevedibili, sugli scambi tra gli Stati membri [97].

142. A tal riguardo, per quanto attiene alla condizione relativa alla distorsione della concorrenza, occorre rilevare che, se è vero che il dispositivo controverso conferisce un vantaggio agli operatori di raccolta differenziata convenzionati di cui essi non disporrebbero in condizioni normali di mercato e che può costituire una compensazione eccessiva dei costi connessi alle operazioni di riciclaggio e di trattamento dei rifiuti in questione, tale vantaggio sarebbe idoneo a rafforzare la posizione concorrenziale di tali operatori rispetto ad altre imprese concorrenti. Pertanto, sembra pacifico che tale condizione debba essere considerata soddisfatta.

143. Per quanto attiene alla condizione dell'incidenza degli scambi fra Stati membri, occorre rilevare, da un lato, che i sostegni finanziari riguardano unicamente i rifiuti di origine francese. Così, in forza del dispositivo, gli operatori di raccolta differenziata convenzionati sono incoraggiati a farsi carico solo della merce francese, a scapito del commercio all'interno dell'Unione. Dall'altro lato, se il convenzionamento con la Eco TLC è un prerequisito per entrare nel mercato francese di raccolta differenziata e di riciclaggio dei rifiuti derivanti dai prodotti TLC, tale circostanza potrebbe rendere più difficile per operatori di altri Stati membri l'ingresso in tale mercato. In siffatte circostanze, ritengo che il dispositivo controverso possa essere considerato idoneo a incidere, per i suoi effetti prevedibili, sugli scambi fra Stati membri.

IV. Conclusione

144. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di rispondere nei seguenti termini alla questione pregiudiziale sollevata dal Conseil d'État (Consiglio di Stato, Francia):

1) L'articolo 107 TFUE deve essere interpretato nel senso che un dispositivo in materia di responsabilità estesa dei produttori per la gestione dei rifiuti come quello previsto dalla normativa nazionale in questione, con il quale un eco-organismo privato senza scopo di lucro, titolare di un'autorizzazione rilasciata dalle autorità pubbliche, riscuote presso soggetti che immettono sul mercato una categoria particolare di prodotti, i quali stipulino con il medesimo organismo una convenzione a tal fine, contributi a fronte del servizio consistente nel provvedere per loro conto al trattamento dei rifiuti derivanti da tali prodotti, e riversa a operatori incaricati della raccolta differenziata e del recupero di siffatti rifiuti sovvenzioni per un importo fissato nella stessa autorizzazione alla luce di obiettivi ambientali e sociali, non deve essere considerato, in linea di principio, un aiuto di Stato ai sensi di tale disposizione.

2) Spetta tuttavia al giudice del rinvio, il quale dispone dei dati e delle altre informazioni fattuali necessari per un'analisi completa in ordine alla possibile qualificazione come «aiuto di Stato» del dispositivo di cui trattasi, verificare, in primo luogo, se i contributi all'eco-organismo di detti

96 Sentenza del 27 giugno 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, punto 78 e la giurisprudenza ivi citata). V. anche sentenza del 19 dicembre 2019, Arriva Italia e a. (C-385/18, EU:C:2019:1121, punto 42).

97 Sentenza del 15 maggio 2019, Achema e a. (C-706/17, EU:C:2019:407, punto 90 e la giurisprudenza ivi citata).

soggetti che immettono prodotti sul mercato abbiano un carattere de facto obbligatorio; in secondo luogo, se si debba ritenere che tali fondi, benché siano gestiti dall'eco-organismo, restino comunque costantemente sotto controllo pubblico e a disposizione delle autorità nazionali competenti, in ragione dell'assenza di autonomia dello stesso e della portata dei poteri pubblici di controllo nei suoi confronti; in terzo luogo, se sussista un nesso sufficientemente diretto fra il vantaggio contestato e la riduzione, quantomeno potenziale, del bilancio statale e, in quarto luogo, se i criteri supplementari che l'eco-organismo stesso può stabilire e che devono essere soddisfatti dagli operatori di raccolta differenziata per essere convenzionati con il medesimo diano luogo ad un trattamento differenziato che, in sostanza, alla luce dell'obiettivo perseguito dal regime in questione, possa essere qualificato come «discriminatorio».