

Adabella Gratani

---

**LA MIOPIA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA  
NON CONSENTE DI VALUTARE  
APPIENO LE RIPERCUSSIONI  
AMBIENTALI DELLA DECISIONE  
2001/469/CE NEL MERCATO  
COMUNITARIO DELL'ENERGIA**

---

Estratto



Milano • Gluffrè Editore

CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITÀ EUROPEE — 12 dicembre 2002  
(causa C-281/01) — Pres. WATHELET, Canc. GRASS — Commissione delle Comunità europee c. Consiglio delle Comunità europee.

**Energia - Decisione n. 2001/469/CE - Conclusione dell'accordo tra Stati Uniti d'America e Comunità europea - Coordinamento di programmi di etichettatura per un uso efficiente dell'energia per le apparecchiature per ufficio - Ambito.**

*La decisione n. 2001/469/CE, concernente la conclusione dell'accordo tra il Governo degli Stati Uniti d'America e la Comunità europea per il coordinamento di programmi di etichettatura relativa ad un uso efficiente dell'energia per le apparecchiature per ufficio, rientra nell'ambito della politica commerciale e non in quella ambientale.*

**Il testo della sentenza è in: [www.giuffre.it/riviste/rga](http://www.giuffre.it/riviste/rga)**

**La miopia della Corte di Giustizia non consente di valutare appieno le ripercussioni ambientali della decisione 2001/469/CE nel mercato comunitario dell'energia**

Lo sfruttamento dell'energia è alla base dell'odierna società industriale, al punto che le attuali condizioni di vita sono da attribuire anzitutto ad una disponibilità sufficiente di energia. In mancanza di energia, non esiste benessere (1).

Il consumatore europeo ha potuto finora contare su un approvvigionamento energetico ampiamente sufficiente e sicuro a prezzi accettabili. Nel lungo periodo, un approvvigionamento energetico disponibile e compatibile con la tutela ambientale, nonché conveniente sotto il profilo economico non è garantito, né in Europa, né a livello mondiale. Si prevede che, nell'imminente futuro, il fabbisogno di energia aumenterà sempre più e che la Comunità europea sarà costretta ad aumentare il rifornimento al di fuori del territorio dei 25 paesi membri, per soddisfare le necessità di tutti (2). In tale contesto, oltre alla ricerca di fonti energetiche alternative, la Comunità è impegnata, altresì, nella contrattazione con paesi terzi per approvvigiona-

(1) Per un'analisi più dettagliata della situazione comunitaria nel settore energetico vedi il parere del Comitato economico e sociale del 17 luglio 2002 sul tema « La necessità di una ricerca finalizzata a un approvvigionamento energetico sicuro e sostenibile », in *G.U.CE* C 241 del 7 ottobre 2002, p. 13.

(2) Vedi il Libro verde intitolato *Verso una strategia europea di sicurezza dell'approvvigionamento energetico*, in DOC COM(2000) 769 def. del 29 novembre 2000; Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che adotta un programma pluriennale di azioni nel settore dell'energia: programma « Energia intelligente per l'Europa » (2003-2006) del 9 aprile 2002, DOC COM (2002)162 definitivo, 2002/0082 (COD); Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, *Osservazio-*

menti energetici a basso costo (3), rispettosi dell'ambiente e sostenibili. Quest'ultimo profilo porta ad evidenziare che la produzione e l'utilizzazione di energia sono foriere di numerose ripercussioni negative sia in termini di danni ambientali, di rischi ecologici, di esaurimento delle risorse, sia in termini di dipendenza dall'esterno (4). Nell'ambito dei danni all'ambiente, è noto (5) che il settore dell'energia, unitamente a quello dei trasporti, rappresentano i principali responsabili delle emissioni di gas a effetto serra. Né si può sottacere, alla luce dei recenti impegni assunti in materia di cambiamento climatico e nell'ambito della cooperazione internazionale, che la Comunità europea deve, sia sul piano interno sia su quello internazionale, servire da esempio a partire dal riorientamento delle sue politiche e degli investimenti pubblici e privati a favore di uno sviluppo sostenibile e rispettoso dell'ambiente.

In questo contesto si colloca il programma denominato «*Energy Star*» oggetto della decisione del Consiglio 14 maggio 2001, 2001/469/CE (6), annullata dalla Corte di Giustizia con sentenza del 12 dicembre 2002. Il programma concerneva la conclusione dell'accordo, tra il governo degli Stati Uniti d'America e la Comunità europea, per il coordinamento di programmi di etichettatura relativi ad un uso efficiente dell'energia per le apparecchiature per ufficio (comprendenti computer, monitor, stampanti, fax, affrancatrici, fotocopiatrici, scanner e prodotti multifunzione).

Orbene, il 14 dicembre 2000, il Consiglio UE approvava la decisione di autorizzazione a concludere l'accordo *Energy Star* sulla base dell'art. 175, n. 1, del Trattato CE, in combinato disposto con l'art. 300, par. 2-4 Trattato CE (7), ovvero sulla base di quelle disposizioni che legittimano la Comunità europea ad agire in materia ambientale nell'ambito degli accordi negoziati con paesi terzi o con altre organizzazioni internazionali.

Il Programma citato prevedeva l'adesione facoltativa delle imprese di procedere ad etichettatura per quei particolari prodotti di largo consumo che sono le apparecchiature per ufficio. Il programma di etichettatura *Energy Star* mirava essenzialmente a permettere ai fabbricanti di fare uso, mediante una procedura di riconoscimento reciproco delle registrazioni, di un logo comune affinché i consumatori potessero ri-

*ni della Commissione sulle conclusioni della valutazione intermedia del programma quadro «Energia» (1998-2002) del 7 agosto 2002, in DOC COM(2002) n. 448 definitivo.*

(3) Uno dei punti centrali delle decisioni del Consiglio europeo di Lisbona, di Göteborg e di Barcellona è stato proprio quello di un approvvigionamento energetico dell'UE a basso costo. Vedasi anche il *Memorandum d'intesa per la creazione di un mercato comune energetico* che è stato sottoscritto, ad Atene il 18 novembre 2002, da otto Governi (rappresentanti Albania, Bosnia, Croazia, Bulgaria, Macedonia, Romania, Jugoslavia e Grecia). La Comunità europea ha chiesto come condizione per l'avvio delle trattative di stabilizzazione ed associazione con i paesi balcanici la realizzazione di questo accordo nel quadro del Patto di stabilità che finanzia la realizzazione delle interconnessioni tra i vari paesi. L'accordo dovrebbe portare ad un abbassamento dei costi di produzione e distribuzione e ad un generale ammodernamento delle reti con conseguente riduzione degli sprechi nonché ad un miglioramento complessivo dei servizi con la possibilità per i grandi consumatori di acquistare direttamente dai produttori.

(4) Si calcola che la dipendenza dell'Europa dalle importazioni dell'energia primaria necessaria a coprire il suo fabbisogno interno sfiorerà il 70 % entro il 2030. Il Comitato economico e sociale nel suo parere del 17 luglio 2002 — nota 1 — segnala in particolare che la Comunità europea rischia di non riuscire a soddisfare gli impegni sottoscritti a Kyoto oltre a sollecitare il ruolo dell'energia nucleare ai fini del rispetto di tali impegni.

(5) Vedasi da ultimo la comunicazione della Commissione, *Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile*, approvata dal Consiglio europeo di Göteborg, che individua i principali ostacoli allo sviluppo sostenibile nelle emissioni di gas a effetto serra generate dalle attività umane e nell'inquinamento provocato dai trasporti.

(6) *G.U.CE L 172, 2001, p. 1*. Il regolamento n. 2422/2001/CE ha dato attuazione all'*Energy Star Agreement* nell'ambito della normativa comunitaria. Anche tale regolamento è stato approvato sulla base dell'art. 175, n. 1, del Trattato CE, nonostante la proposta avanzata dalla Commissione citasse a fondamento giuridico l'art. 95 CE. Vedi la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio concernente un programma comunitario di etichettatura relativa ad un uso efficiente dell'energia per le apparecchiature per ufficio e per le tecnologie delle comunicazioni DOC COM(2000) del 28 gennaio 2000, n. 18 definitivo.

(7) In particolare, la decisione veniva approvata sulla base dell'articolo 175, paragrafo 1, in combinato disposto con l'articolo 300, paragrafo 2, prima frase del primo comma e paragrafo 3, primo comma e con l'articolo 300, paragrafo 4.

conoscere prodotti atti a soddisfare specifiche comuni relative ad un uso energetico efficiente. In tal modo, il programma incideva direttamente sulla scelta dell'operatore commerciale qualora voleva aderire al programma di tutela ambientale avente ad oggetto la riduzione del consumo energetico.

Occorre sottolineare che, dall'inizio degli anni '90, l'ordinamento comunitario ha previsto sistemi appositi, di carattere volontario, per l'assegnazione di un marchio ecologico su determinati prodotti (*Ecolabel*) e per la certificazione ambientale delle imprese (*Emas*) (8). Di conseguenza, la Comunità ha emanato una serie di decisioni per « ecoetichettare » i prodotti e i gruppi di prodotti, sempre agendo all'interno della politica ambientale. Ad oggi, in tutto il territorio comunitario, oltre 300 prodotti hanno ottenuto il marchio *Ecolabel* e per 17 differenti gruppi di prodotti sono stati elaborati differenti criteri di analisi ambientale. A questo si aggiunga che nuovi gruppi di prodotti vengono aggiunti continuamente.

Orbene, con riferimento alle apparecchiature per ufficio, anziché creare nell'ordinamento europeo un ulteriore specifico programma d'etichettatura, diretto al risparmio energetico (anche riproducendo le medesime disposizioni di quello americano), la Comunità europea ha ritenuto preferibile aderire direttamente al programma *Energy Star*.

Il tutto non avrebbe creato problemi di sorta se non fosse stata eccepita, ex art. 230 del Trattato CE dalla Commissione europea, la nullità dell'atto adottato in quanto emanato su una base giuridica non corretta. La Commissione ha ritenuto che la decisione impugnata n. 469/2001/CE, in vigore dal 7 giugno 2001, non dovesse rientrare nell'ambito della politica ambientale come accaduto, bensì nell'ambito di quella commerciale comune (art. 133 del Trattato CE), in quanto gli effetti principali dell'atto erano quelli di agevolare il commercio extracomunitario. Difatti, la Commissione (9), nella sua attività propulsiva, aveva presentato una proposta di decisione avente ad oggetto l'accordo statunitense sul programma *Energy Star*, citandone a fondamento l'art. 133 del Trattato CE in combinato disposto con l'art. 300, n. 2, del Trattato CE.

Sorprende, al riguardo, osservare come tutte le considerazioni che avevano spinto la Commissione alla redazione della proposta normativa, si basassero su valutazioni di tutela ambientale (10). Al punto che la stessa istituzione aveva vagliato la positività di aderire ad un sistema relativo ad un uso efficiente dell'energia e aveva considerato che il programma *Energy Star*, avviato nel 1992 dall'agenzia statunitense EPA (Environmental Protezione Agency) disponeva, sul mercato americano, di un efficace sistema di etichettatura in ordine alle apparecchiature per ufficio messe in vendita e che i medesimi criteri che sostenevano il marchio, stavano per acquisire lo status di norma internazionale, anche a livello comunitario. Peraltro, la Commissione aveva, altresì, osservato come il programma citato, concernente le apparecchiature per ufficio, fosse stato ben presto esteso anche ad apparecchi domestici, impianti di riscaldamento e di refrigerazione, elettronica di consumo, apparecchiature per ufficio ad uso privato, impianti di raffreddamento ad acqua, edilizia, impianti di illumi-

(8) Vedi il Regolamento del Consiglio n. 1980/2000/CE del 17 luglio 2000 (*G.U.CE* L 237 del 21 settembre 2000) che abroga il regolamento del 23 marzo 1992, n. 880/92/CEE, concernente un sistema comunitario di assegnazione di un marchio di qualità ecologica. Vedi il Regolamento del Consiglio n. 761/2001/CE, del 19 marzo 2001 (*G.U.CE* L 114 del 24 aprile 2001) che abroga il regolamento n. 1836/1993 sull'adesione volontaria delle organizzazioni ad un sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS). Per un approfondimento e commento delle singole disposizioni contenute nei due regolamenti comunitari citati vedi A. GRATANI, alle voci *Ecolabel* e *Ecoaudit*, in *Codice dell'ambiente commentato* (a cura di S. NESPOR e A.L. DE CESARIS), Milano, Giuffrè, in corso di pubblicazione.

(9) Vedi proposta per una decisione del Consiglio concernente la conclusione di un accordo tra la Comunità europea e gli Stati Uniti d'America sul coordinamento dei programmi di etichettatura relativa ad un uso efficiente dell'energia, del 1° luglio 1999 in DOC COM(1999) n. 328 def. Il testo della proposta originaria citava a fondamento giuridico l'art. 130 del Trattato CE in combinato disposto con l'art. 300, n. 2, del Trattato CE. Tuttavia, la Commissione, in seguito, rettificava tale fondamento citando l'art. 133 del Trattato CE in combinato disposto con l'art. 300, n. 2, del Trattato CE.

(10) Ciò emerge dai fatti di causa riepilogati nelle conclusioni dell'Avvocato Generale Siegbert Alber presentate il 12 settembre 2002, p.ti 9-10, non ancora pubblicate.

nazione, finestre, ventilatori, segnaletica per uscite di sicurezza, materiali di copertura, trasformatori, semafori e altri prodotti e servizi.

Ebbene, la Corte di Giustizia ha riconosciuto immediatamente che l'accordo *Energy Star* perseguiva contemporaneamente sia lo scopo di politica commerciale, sia quello di tutela dell'ambiente, ma ha ritenuto che la finalità preponderante fosse quella di carattere commerciale, atteso che l'effetto immediato che si realizzava, con la decisione impugnata, era il coordinamento dei programmi di etichettatura relativi ad un uso efficiente dell'energia per le apparecchiature per ufficio. L'alternativa alla conclusione dell'accordo *Energy Star* sarebbe stata, a parere della Commissione, l'introduzione di un'etichetta europea per il risparmio energetico distinta, con standard propri e un processo di registrazione speciale. Ciò avrebbe avuto come conseguenza l'esistenza di due etichette energetiche tra loro concorrenti, con conseguenti potenziali restrizioni per il commercio. Al che solo un'azione nell'ambito della politica commerciale avrebbe sopperito all'eliminazione degli ostacoli agli scambi e favorito « l'uniformazione delle misure di liberalizzazione » di cui all'art. 133 del Trattato CE.

Così, la Corte annulla la decisione n. 2001/469/CE abbracciando le conclusioni dell'Avv. Generale Siegbert Alber, nonché le osservazioni della Commissione ricorrente e dopo aver esaminato la disciplina dei marchi comunitari *Ecolabel* e *Ecoaudit*. Sotto quest'ultimo profilo la Corte ravvisa che nonostante i regolamenti n. 1980/2000/CE e 761/2001/CE fossero stati emanati all'interno della politica ambientale, i marchi ecologici adottati negli Stati membri non si estendono al di fuori del territorio comunitario. Del pari, le disposizioni che abbracciano il commercio estero non possono mai costituire il fondamento normativo per una misura avente efficacia unicamente all'interno del territorio comunitario.

Non sono state foriere di valutazioni differenti, da parte della Corte di Giustizia, gli esempi normativi avanzati dal Consiglio UE, a favore della validità della decisione impugnata, che facevano leva sulla prassi invalsa all'interno dell'ordinamento comunitario di fondare sull'art. 175 del Trattato CE altri accordi vertenti contemporaneamente anche su questioni commerciali (come la Convenzione di Vienna per la protezione dello strato di ozono e il protocollo di Montreal relativo a sostanze che riducono lo strato di ozono (11), la Convenzione sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi e del loro smaltimento, cd. Convenzione di Basilea (12), la Convenzione di Washington concernente il commercio internazionale delle specie di flora e di fauna selvatiche minacciate di estinzione (13), l'accordo sul protocollo di Cartagena sulla biosicurezza (14)). La Corte comunitaria ha giudicato che, contrariamente agli esempi citati, il programma *Energy Star* realizzava primariamente lo scopo di un riconoscimento reciproco dei prodotti nell'ambito del loro scambio tra il mercato comunitario e quello statunitense, obbedendo così alle finalità perseguite nell'ambito della politica commerciale comune e, solo secondariamente, come effetto indiretto, aveva ripercussioni sulla tutela ambientale nel perseguire il risparmio energetico.

Di certo, si deve convenire con i giudici comunitari che non è la presenza di strumenti di carattere facoltativo ovvero vincolante nell'ambito della tutela ambientale, come nella specie l'adesione al marchio ecologico (*Ecolabel* o *Energy Star*), che deve fondare la scelta di una diversa base giuridica. Peraltro, anche se l'iter logico seguito dalla Corte risulta comprensibile e mutua principalmente da un'interpreta-

(11) Decisione del Consiglio del 14 ottobre 1988, n. 88/540/CEE, relativa alla conclusione della convenzione di Vienna per la protezione dello strato di ozono e del protocollo di Montreal relativo a sostanze che riducono lo strato di ozono (G.U.CE L 297, 1988, p. 8).

(12) Decisione del Consiglio del 1° febbraio 1993, n. 93/98/CEE, sulla conclusione, a nome della Comunità, della convenzione sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi e del loro smaltimento (Convenzione di Basilea) (G.U.CE L 39, 1993, p. 1).

(13) Regolamento del Consiglio del 3 dicembre 1982, n. 3626/82/CEE, relativo all'applicazione nella Comunità della convenzione sul commercio internazionale delle specie di flora e di fauna selvatiche minacciate di estinzione (G.U.CE L 384, 1982, p. 1), e regolamento del Consiglio 9 dicembre 1996, n. 338/97/CE, relativo alla protezione di specie della flora e della fauna selvatiche mediante il controllo del loro commercio (G.U.CE L 61, 1996, p. 1).

(14) Vedi Decisione del Consiglio 25 giugno 2002, n. 2002/528/CE (G.U.CE L 201, 2002, p. 48). Vedi anche la proposta di una Decisione del Consiglio relativa alla conclusione, a nome della Comunità europea, del protocollo di Cartagena sulla biosicurezza, del 13 marzo 2002 (DOC COM(2002) 127 def.

zione testuale del titolo della decisione (concernente il coordinamento di programmi di etichettatura relativa ad un uso efficiente dell'energia per le apparecchiature per ufficio), dall'analisi di effetti concorrenti e da considerazioni che vedono la politica commerciale abbracciare contemporaneamente scopi molteplici, risulta, difficile convenire sulla considerazione che vede negare la priorità di salvaguardia ambientale a fronte di prodotti ecologici che, con un medesimo logo, circolano dentro e fuori dal territorio comunitario. Difatti, anche se, in generale, una determinata etichettatura può rendere più agevole il riconoscimento della merce come appartenente ad un'unica tipologia, perché risponde a determinati standard, nella fattispecie, il presupposto stesso dell'attribuzione dell'etichetta si fonda sull'assunzione di precise valutazioni sull'impatto ambientale di quel prodotto marchiato. Appare, quindi, che il criterio ecologico viene in considerazione prima ancora che il prodotto venga immesso sul mercato, europeo o statunitense, oltre ad essere idoneo ad operare un discernimento tra i prodotti oggetto di scambio.

Diversamente, la Corte di Giustizia ha ritenuto che la tutela ambientale, consistente nella riduzione del consumo energetico, sia ravvisabile — nel programma Energy Star — solo indirettamente e solo a lungo termine, in funzione del comportamento effettivo dei produttori e dei consumatori. Forse, se la Corte avesse considerato la penuria dell'energia primaria e le difficoltà che la Comunità europea sta incontrando nella ricerca di approvvigionamenti energetici sufficienti, sicuri, compatibili con l'ambiente e a prezzi accettabili, allora avrebbe valutato diversamente il risparmio energetico conseguito con il programma *Energy Star*. In tal caso, la Corte di Giustizia sarebbe giunta a ricomprendere, conformemente alla propria giurisprudenza, la decisione impugnata in quelle eccezioni (15) che vedono fondare l'atto comunitario su differenti basi giuridiche, quali l'art. 133 e l'art. 175 del Trattato CE. Forse, uno sguardo più lungimirante avrebbe potuto sanare la miopia della Corte e ravvisare che in realtà la decisione perseguiva concorrenti finalità e sussisteva una concreta e oggettiva impossibilità di separare con indubbia certezza come principale o preponderante l'una sull'altra. Il caso che ha investito la Corte comunitaria assume rilevanza in quanto evidenzia, ancora una volta, come le esigenze connesse alla tutela dell'ambiente siano strettamente integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e delle azioni comunitarie e come sia sempre più difficile e labile stabilire un riferimento puntuale per giungere a ritenere che la tutela ambientale non sia realmente prioritaria quando si prenda a riferimento lo sfruttamento accorto e razionale delle risorse naturali.

ADABELLA GRATANI

---

(15) Quando l'esame di un atto comunitario dimostra che quest'ultimo persegue una duplice finalità o che ha una duplice componente e una di queste è identificabile come principale o preponderante, mentre l'altra è solo accessoria, l'atto deve basarsi su un unico fondamento normativo, ossia su quello richiesto dalla finalità ovvero dalla componente principale o preponderante (v. sentenze del 17 marzo 1993, in causa C-155/91, *Commissione c. Consiglio*, in *Racc.* 1993, p. I-939, punti 19 e 21; del 23 febbraio 1999, in causa C-42/97, *Parlamento c. Consiglio*, in *Racc.* 1999, p. I-869, punti 39 e 40, e del 30 gennaio 2001, in causa C-36/98, *Spagna c. Consiglio*, *Racc.* 2001, p. I-779, punto 59). In via eccezionale, ove sia provato che l'atto persegue contemporaneamente più obiettivi tra loro inseparabili senza che uno di essi assuma importanza secondaria e indiretta rispetto all'altro, tale atto dovrà basarsi sui diversi fondamenti normativi di pertinenza (vedi le sentenze dell'11 giugno 1991, *Commissione c. Consiglio*, cit., punti 13 e 17; *Parlamento c. Consiglio*, cit., punti 38 e 43, e del 19 settembre 2002, in causa C-336/00, *Huber*, in *Racc.* 2002, p. I, punto 31).