



La progettazione eco-compatibile dei prodotti sostenibili per l'economia circolare europea*

DI MASSIMILIANO MONTINI**

SOMMARIO. 1. Introduzione. – 2. Le principali caratteristiche del Regolamento ESPR. – 3. La base giuridica del Regolamento ESPR: l'articolo 114 TFUE. – 4. Il Regolamento ESPR e il principio di integrazione. – 5. Il Regolamento ESPR e l'applicazione extra-territoriale del diritto dell'Unione. – 6. Conclusioni.

1. Introduzione.

Con l'adozione del Green Deal europeo nel 2019, l'Unione europea ha definito la transizione verde come una delle sue due principali priorità, accanto alla transizione digitale¹. La transizione verde promossa dal Green Deal comporta una riorganizzazione dell'intero sistema economico e produttivo europeo e si basa su tre obiettivi fondamentali. Il primo obiettivo è quello della decarbonizzazione dell'economia, che si dovrà realizzare attraverso una serie di progressive fasi di mitigazione delle emissioni di gas serra con il fine ultimo di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050. Il secondo obiettivo è quello del passaggio da una economia lineare ad una economia circolare, caratterizzata dal tendenziale

* Il contributo è destinato al volume speciale di questa Rivista dedicato alla raccolta degli atti della Conferenza "L'ambiente come bene pubblico europeo: dimensione collettiva, individuale, responsabilità e obblighi di solidarietà", tenutasi a Genova il 16 maggio 2025, nell'ambito del PRIN PNRR 2022-2022F74F8T "Intergenerational solidarity, collective human rights claims and environmental sustainability in international and European law".

** Professore associato di Diritto dell'Unione europea presso l'Università degli Studi di Siena.

¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, COM (2019) 640 final del 11.12.2019, *Il Green Deal europeo*.

disaccoppiamento della crescita economica dall'uso di risorse naturali di nuova estrazione, incentivando il riuso ed il riutilizzo dei materiali. Il terzo obiettivo è quello di limitare l'inquinamento ambientale attraverso la progressiva eliminazione delle sostanze più tossiche nei processi produttivi e nei prodotti².

In attuazione dei principi degli obiettivi del Green Deal, l'Unione ha adottato nel 2020 la nuova strategia sull'economia circolare³. Tale strategia riprende l'obiettivo della promozione dell'economia circolare già contenuto della prima strategia dell'Unione del 2015⁴. Nella prima strategia, infatti, l'attenzione era posta sulle politiche collegate alla fase finale del ciclo di vita dei prodotti, dal momento che le politiche, azioni e le normative proposte si incentravano sul perseguimento di una migliore gestione degli scarti di produzione e dei rifiuti, con la finalità di incrementare il tasso di riuso e riciclo dei prodotti e delle materie prime. La seconda strategia si basa invece sull'approccio cosiddetto "dalla culla alla tomba" ("*from cradle to grave*"), secondo il quale la circolarità deve essere applicata all'intero processo produttivo ed al complessivo ciclo di vita dei prodotti, a cominciare dalla loro progettazione eco-compatibile. In altre parole, l'obiettivo della seconda strategia è quello di promuovere politiche, azioni e normative finalizzate al perseguimento dell'obiettivo della circolarità a partire dalla fase di progettazione dei prodotti, passando per quella del loro utilizzo, fino a quella del loro riuso e riciclaggio, con il relativo recupero delle materie prime secondarie in nuovi processi produttivi⁵

In attuazione dell'obiettivo caratterizzante della seconda strategia sull'economia circolare, la Commissione europea ha promosso l'adozione di una normativa dell'Unione

² Sul Green Deal europeo e la transizione verde, vedi *ex multis* M. C. CARTA, *Il Green Deal europeo. Considerazioni critiche sulla tutela dell'ambiente e le iniziative di diritto UE*, in *Eurojus*, 2020, p. 54 ss.; M. FALCONE, *Il Green Deal europeo per un continente a impatto climatico zero: la nuova strategia europea per la crescita tra sfide, responsabilità e opportunità*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2020, p. 379 ss.; L. KRÄMER, *Planning for Climate and the Environment: the EU Green Deal*, in *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2020, p. 267 ss.; C. BINET, *L'Europe et son Green Deal: quel avenir pour le climat?*, in *Journal de droit européen*, 2020, n. 269, pp. 207-211; J. VAN ZEBEN, *The European Green Deal: The future of a polycentric Europe?*, in *European Law Journal*, 2020, p. 300 ss.; F. FERRARO, *L'evoluzione della politica ambientale dell'Unione: effetto Bruxelles, nuovi obiettivi e vecchi limiti*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 4, 2021, p. 777 ss.; M. ONIDA, *Il Green Deal europeo*, in P. MANZINI, M. VELLANO (a cura di), *Unione europea 2020. I dodici mesi che hanno segnato l'integrazione europea*, Padova, 2021, p. 257 ss.; C. PESCE, *La dimensione esterna del Green Deal: profili attuativi ed evolutivi*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2021, 3, pp. 529-547; E. CHITI, *Managing the ecological transition of the EU: The European Green Deal as a regulatory process*, in *Common Market Law Review*, 2022, p. 19 ss.

³ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, COM (2020) 98 final del 11.3.2020, Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare Per un'Europa più pulita e più competitiva (seconda strategia sull'economia circolare).

⁴ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, COM (2015) 614 final del 2.12.2015, L'anello mancante - Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare (prima strategia sull'economia circolare).

⁵ Sulla transizione europea verso l'economia circolare vedi M. COCCONI, *La transizione europea verso la circolarità economica nel nuovo quadro geopolitico*, in *Il diritto dell'economia*, numero speciale, aprile 2023, pp. 45-60; N. D'ANZA, *La transizione verso l'economia circolare nel contesto di un'economia non pianificata. Il caso dell'Unione europea*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2/2024, pp. 409-432. Vedi anche M. MONTINI, *Quali principi giuridici per l'economia circolare nell'Unione europea?*, in *DPCE Online*, 4/2023, pp. 3257-3275; European Environment Agency, *Accelerating the circular economy in Europe*, EEA Report 13/2023, 21 marzo 2024.

finalizzata alla promozione dell'eco-progettazione per lo sviluppo sostenibile. Si tratta del Regolamento (UE) 2024/1781 sulla progettazione eco-compatibile dei prodotti sostenibili (il cosiddetto Regolamento ESPR - *Ecodesign for Sustainable Products Regulation* - dal suo acronimo in lingua inglese)⁶. Il regolamento istituisce un quadro di riferimento normativo per la definizione dei requisiti di produzione eco-compatibile che tutti i prodotti appartenenti a determinate categorie merceologiche definite dalla normativa dovranno soddisfare per essere immessi sul mercato interno europeo⁷. L'obiettivo generale del regolamento ESPR è quello di migliorare la sostenibilità ambientale dei prodotti e fare in modo che i beni considerati sostenibili diventino la norma nel mercato interno europeo, indipendentemente dal loro effettivo luogo di produzione. A tal fine, le disposizioni del regolamento intendono controllare e ridurre l'impronta ambientale, l'impronta di carbonio e l'impronta di materia dei prodotti immessi sul mercato interno dell'Unione durante il loro intero ciclo di vita. Sulla base delle disposizioni del regolamento, tutti i prodotti in libera circolazione nel mercato interno europeo dovranno rispettare determinati requisiti di sostenibilità definiti dal regolamento stesso e dai successivi atti delegati che saranno adottati dalla Commissione europea, sulla base dei poteri di delega conferitigli dalle disposizioni del regolamento stesso, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 290 TFUE⁸. L'articolo 18 del regolamento dispone che le categorie di prodotti che devono avere la priorità nella definizione dei requisiti di eco-progettazione sono stabiliti in un piano di lavoro adottato dalla Commissione⁹. La stessa disposizione prevede che i requisiti di eco progettazione devono prioritariamente essere definiti con riferimento ai seguenti gruppi di prodotti: ferro e acciaio; alluminio; prodotti tessili, in particolare indumenti e calzature; mobili, compresi i materassi; pneumatici; detersivi; vernici; lubrificanti; sostanze chimiche; prodotti connessi all'energia; prodotti della tecnologia dell'informazione e della comunicazione e altri prodotti elettronici¹⁰. In attuazione della suddetta disposizione, il primo piano di lavoro ESPR 2025-2030 è stato adottato dalla Commissione nell'aprile 2025¹¹.

Nel contesto del regolamento in esame, l'impronta ambientale viene definita come «la quantificazione dell'impatto ambientale derivante da un prodotto durante tutto il suo ciclo di vita», l'impronta di carbonio è rappresentata da «la somma delle emissioni e degli assorbimenti di gas a effetto serra in un sistema di prodotto, espressa in CO₂ equivalente», mentre l'impronta dei materiali è costituita da «la quantità totale di materie prime estratte per soddisfare la domanda di consumo finale». Nel loro insieme, le tre tipologie di impronte, così come definite sopra, concorrono a formare l'impronta complessiva di ciascun prodotto in relazione alla sua

⁶ Regolamento (UE) 2024/1781 (Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, che stabilisce il quadro per la definizione dei requisiti di progettazione ecocompatibile per prodotti sostenibili, modifica la direttiva (UE) 2020/1828 e il regolamento (UE) 2023/1542 e abroga la direttiva 2009/125/CE, in GU L, 2024/1781 del 28.6.2024 (d'ora in avanti Regolamento ESPR).

⁷ Articolo 1, Regolamento ESPR.

⁸ Articolo 4, Regolamento ESPR.

⁹ Articolo 18(5), Regolamento ESPR.

¹⁰ Articolo 18(5), Regolamento ESPR.

¹¹ Comunicazione della Commissione, *Piano di lavoro 2025-2030 per la progettazione ecocompatibile dei prodotti sostenibili e l'etichettatura energetica*, COM(2025) 187 final del 16.4.2025.

sostenibilità ambientale, secondo quanto emerge da una lettura sistematica delle disposizioni del regolamento¹².

Il regolamento ESPR colloca la promozione dell'obiettivo generale dell'economia circolare, che si realizza attraverso l'adozione a livello europeo di specifici requisiti di eco-progettazione per tutti i prodotti da immettere in circolazione nel territorio dell'Unione, nel contesto del più ampio e generale obiettivo del buon funzionamento del mercato interno europeo. A tal fine, la premessa esplicitata nel regolamento è che «un mercato interno pienamente funzionante per i prodotti sostenibili costituisce un prerequisito per l'istituzione di un'economia circolare nell'Unione»¹³. Di conseguenza, al fine di promuovere l'instaurazione di un sistema di economia circolare a livello europeo si rende necessario adottare regole comuni ed uniformi di progettazione eco-compatibile dei prodotti volte a promuovere concretamente obiettivi di sostenibilità ambientale, incentivando lo sviluppo e la diffusione di nuovi modelli imprenditoriali caratterizzati dall'economia circolare. Il raggiungimento di questo obiettivo, nell'intenzione del legislatore europeo, dovrebbe consentire di contribuire concretamente alla realizzazione della transizione verde dell'Unione.

Sulla base di tale premessa, volta a valorizzare il buon funzionamento del mercato interno europeo come asse portante del regolamento in esame, la base giuridica prescelta per l'adozione del regolamento ESPR consiste nell'articolo 114 TFUE. Questa disposizione, come noto, costituisce la base giuridica di riferimento per l'adozione di «misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno»¹⁴. La disposizione in esame prevede altresì che nell'elaborazione delle proposte finalizzate alla protezione dell'ambiente adottate sulla base dell'articolo 114 TFUE, la Commissione debba basarsi su “un livello di protezione elevato”. Tale requisito risulta del tutto pertinente nel presente caso, in quanto il regolamento in esame persegue obiettivi di sostenibilità ambientale nel contesto della promozione del buon funzionamento del mercato interno europeo. A tale proposito, deve essere sottolineato che il requisito sopra menzionato richiama con un linguaggio quasi speculare uno dei criteri fondamentali su cui si deve basare la politica ambientale dell'Unione ai sensi dell'articolo 191 TFUE. Tale criterio consiste nel perseguimento di un “elevato livello di tutela” dell'ambiente, che, secondo quanto previsto dal trattato, deve ispirare ed indirizzare le azioni e le iniziative legislative dell'Unione finalizzate alla protezione ambientale. Risulta quindi importante verificare se e come il regolamento in esame riesca nel concreto a coniugare l'obiettivo generale del buon funzionamento del mercato interno europeo, ai sensi dell'articolo 114 TFUE, con il criterio del livello di protezione elevato, previsto dallo stesso articolo, nel contesto della definizione di criteri e regole per l'eco-progettazione dei prodotti sostenibili. Partendo da tale premessa, l'indagine si occuperà di determinare se la scelta dell'articolo 114 TFUE come base giuridica del regolamento ESPR sia da ritenersi corretta, considerando che la

¹² Articolo 2, Regolamento ESPR.

¹³ Considerando 3, Regolamento ESPR.

¹⁴ Articolo 114 TFUE.

normativa in esame persegue sia obiettivi legati al ravvicinamento delle disposizioni legislative degli Stati membri in materia di progettazione ecocompatibile dei prodotti, sia obiettivi legati al perseguimento della sostenibilità ambientale dei prodotti immessi sul mercato interno europeo.

Il perseguimento del requisito dell'elevato livello di protezione dell'ambiente menzionato sopra si collega altresì logicamente con l'applicazione dell'articolo 11 TFUE, dedicato al principio di integrazione. Tale disposizione prevede che «le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione». L'obiettivo dell'integrazione ambientale deve essere perseguito «nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile»¹⁵. Quest'ultimo obiettivo, in tale contesto, assume quindi a criterio sovraordinato che deve informare tutte le politiche e le azioni dell'Unione. Risulta quindi importante verificare come il regolamento ESPR si configuri rispetto all'attuazione del principio di integrazione, e del connesso principio dello sviluppo sostenibile, sanciti dall'articolo 11 TFUE.

Un ulteriore elemento del regolamento ESPR che necessita un approfondimento di indagine è rappresentato dalla questione della rilevanza esterna della normativa in esame, che introduce requisiti di progettazione eco-compatibile dei prodotti da immettere in circolazione nel mercato interno europeo, al fine di promuovere l'economia circolare europea in attuazione dell'obiettivo dello sviluppo sostenibile. Infatti, l'ambito geografico di applicazione della normativa non è rappresentato soltanto dal territorio dell'Unione, dal momento che le disposizioni del regolamento si indirizzano anche ai prodotti fabbricati in Paesi terzi che intendono circolare nel mercato interno europeo. Deve quindi essere verificato se l'applicazione delle disposizioni del regolamento possano costituire un esempio di “applicazione extraterritoriale” della normativa europea, dal momento che si impongono ai prodotti ed ai processi produttivi realizzati al di fuori del territorio dall'Unione con riferimento a tutti i beni destinati a circolare nel mercato interno europeo che rientrano nelle categorie soggette ai requisiti di eco-progettazione sostenibile.

2. Le principali caratteristiche del Regolamento ESPR.

Come abbiamo già evidenziato sopra l'oggetto del regolamento ESPR è quello di definire i requisiti di progettazione eco-sostenibile che tutti i prodotti appartenenti a determinate categorie rientranti nella sua sfera di applicazione devono rispettare per essere immessi in circolazione sul mercato unico europeo. Di conseguenza, i relativi prodotti possono essere immessi sul mercato europeo soltanto se conformi ai requisiti di progettazione definiti negli atti delegati adottati dalla Commissione europea ai sensi e per gli effetti dell'articolo 4 del regolamento stesso¹⁶. Il potere di adottare gli atti delegati di implementazione da parte della Commissione, come noto, risulta regolamentato in termini generali dall'articolo 290 TFUE.

¹⁵ Articolo 11 TFUE.

¹⁶ Articolo 4, Regolamento ESPR.

Tale disposizione prevede che il potere di delega sia soggetto ad un controllo da parte del Consiglio e del Parlamento, nella loro veste di co-legislatori. La Commissione, nell'attuazione della delega, dovrà attenersi ai criteri generali previsti dalla disposizione in questione, nonché alle specifiche condizioni contenute nell'atto normativo che concretamente le ha conferito il potere delegato. Nel caso del regolamento in esame, la delega alla Commissione per l'adozione degli atti legislativi destinati a definire nello specifico i requisiti di eco-progettazione per le diverse categorie di prodotti è prevista dall'articolo 4 del regolamento. Tale disposizione prevede che il potere di delega conferito alla Commissione per la definizione dei requisiti di progettazione eco-compatibile deve essere esercitato ai sensi del successivo articolo 72 del regolamento. La stessa norma dispone altresì che gli atti delegati devono includere tutti gli elementi previsti dall'articolo 8 del regolamento e che i requisiti di eco-progettazione devono essere definiti in conformità a quanto previsto negli articoli 5, 6 e 7 del regolamento stesso¹⁷.

A tale proposito, l'articolo 8 definisce il contenuto degli atti delegati che devono essere adottati dalla Commissione a norma dell'articolo 4 del regolamento. Tali atti delegati devono specificare gli elementi minimi previsti dalla disposizione in questione, che includono tra l'altro la definizione dei gruppi di prodotti disciplinati dalla normativa in esame, i requisiti di eco-progettazione per ciascuno di tali gruppi di prodotti, nonché le informazioni che i produttori devono fornire al fine di consentire la verifica della conformità dei suddetti prodotti ai requisiti di progettazione ecocompatibile¹⁸.

Con specifico riferimento ai requisiti di progettazione ecocompatibile, l'articolo 5 prevede che i requisiti di eco-progettazione definiti dagli atti delegati con riferimento ai gruppi di prodotti a cui si applicano le disposizioni del regolamento in esame dovranno definire numerosi aspetti dei prodotti in questione, relativi *inter alia* alle seguenti caratteristiche: durabilità; affidabilità; riutilizzabilità; riparabilità; presenza di sostanze inquinanti, efficienza energetica ed idrica, efficienza nell'uso delle risorse, contenuto di materiale riciclato e riciclabilità, impronta di carbonio e impronta ambientale, nonché produzione prevista di rifiuti¹⁹.

L'articolo 6 del regolamento si riferisce ai requisiti di prestazione dei prodotti che rientrano nel suo ambito di applicazione, i quali dovranno essere definiti negli atti delegati della Commissione con riferimento ai parametri di prodotto definiti nell'allegato I del regolamento. Tali parametri ricalcano, con un taglio operativo, le caratteristiche già menzionate sopra con riferimento all'articolo 5, ed includono *inter alia* parametri relativi alla durabilità e affidabilità del prodotto, alla facilità di riparazione e manutenzione, alla facilità di riutilizzo il riciclaggio, all'uso di sostanze tossiche, nonché all'uso o consumo di energia, acqua e altre risorse²⁰.

Infine, l'articolo 7 prevede che i prodotti che rientrano nell'ambito di applicazione del regolamento dovranno essere conformi agli obblighi di informazione previsti negli atti delegati,

¹⁷ Articolo 4, Regolamento ESPR.

¹⁸ Articolo 8, Regolamento ESPR.

¹⁹ Articolo 5, Regolamento ESPR.

²⁰ Articolo 6, Regolamento ESPR.

con riferimento ai requisiti relativi al passaporto digitale di prodotto previsto dal regolamento stesso, ai requisiti relativi alle informazioni sulle sostanze nocive, alle informazioni sulle prestazioni del prodotto rispetto ai parametri di prodotto di cui all'allegato I, nonché ad una serie di ulteriori informazioni previste dalla disposizione in esame. L'articolo in questione prevede altresì che gli obblighi di informazione dovranno essere chiari, facilmente comprensibili e adattati specificamente alle caratteristiche di ciascun gruppo di prodotti²¹.

Il passaporto digitale di prodotto, che dovrà necessariamente accompagnare i prodotti oggetto dei criteri di eco-progettazione previsti dagli atti delegati, in ottemperanza con quanto disposto dall'articolo 9 del regolamento ESPR, dovrà soddisfare gli obblighi di informazione previsti sulla base delle disposizioni precedentemente esaminate, conformemente ai requisiti tecnici previsti dagli articoli 10 e 11 del regolamento ed in conformità con i criteri previsti nell'allegato III²².

3. La base giuridica del Regolamento ESPR: l'articolo 114 TFUE.

La base giuridica del regolamento ESPR è costituita dall'articolo 114 TFUE²³. La giustificazione per la scelta di tale base giuridica è esplicitata nel preambolo del regolamento ESPR, nel quale si legge che «un mercato interno pienamente funzionante per i prodotti sostenibili costituisce un prerequisito per l'istituzione di un'economia circolare nell'Unione»²⁴. Una più ampia trattazione delle motivazioni legate alla scelta dell'articolo 114 TFUE come base giuridica del regolamento in esame si può trovare nella proposta della Commissione del 2022²⁵. Nella relativa Comunicazione, la Commissione aveva affermato che la proposta legislativa finalizzata all'adozione di un regolamento sull'eco-progettazione risultava necessaria per rispondere ad esigenze prioritariamente legate al buon funzionamento del mercato interno. Tale necessità si basava su due ordini di motivi. Il primo motivo consisteva nella considerazione che le disposizioni presenti fino ad allora nel diritto dell'Unione si occupavano solo parzialmente aspetti relativi alla sostenibilità dei prodotti. A tale proposito, va rilevato che fino all'adozione del regolamento in esame l'unica normativa europea specificamente dedicata alla tematica dell'eco-progettazione era rappresentata dalla direttiva 2009/125/CE²⁶, la quale stabiliva un quadro normativo di riferimento limitato alla tematica della progettazione ecocompatibile dei prodotti connessi all'energia. Il secondo motivo era

²¹ Articolo 7, Regolamento ESPR.

²² Articolo 9, Regolamento ESPR.

²³ Sull'articolo 114 TFUE vedi P. DE PASQUALE, O. PALLOTTA, *Articolo 114 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *I Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, pp. 1261-1268; P. A. DAMATO, *Articolo 114 TFUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Padova, 2014, pp. 904-910.

²⁴ Considerando 3, Regolamento ESPR.

²⁵ Proposta COM (2022) 142 fin, p. 5.

²⁶ Direttiva 2009/125/CE (Direttiva 2009/125/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, relativa all'istituzione di un quadro per l'elaborazione di specifiche per la progettazione ecocompatibile dei prodotti connessi all'energia (rifusione), GU L 285 del 31.10.2009, pp. 10-35.

rappresentato dalla considerazione che in assenza di norme esaustive esistenti a livello dell'Unione in materia di progettazione ecocompatibile dei prodotti, gli Stati membri avevano iniziato a adottare approcci diversificati a livello nazionale in materia di progettazione ecocompatibile e di definizione dei requisiti di sostenibilità dei prodotti. Tale situazione poteva causare ostacoli al buon funzionamento del mercato interno europeo, a causa della frammentazione e della possibile incoerenza delle scelte normative dei diversi Stati membri. Per questi due ordini di motivi, secondo la Commissione europea, si rendeva necessaria l'adozione di una normativa generale di armonizzazione a livello europeo in materia di eco-progettazione dei prodotti, finalizzata al perseguimento della sostenibilità ambientale ed al supporto per la transizione verso un modello europeo di economia circolare. Infine, va rilevato che un ulteriore elemento a sostegno della scelta della base giuridica del regolamento in esame operata dalla Commissione è rappresentato dal fatto che la direttiva 2009/125/CE, che come menzionato sopra, rappresentava fino a tempi recenti l'unico antecedente in materia di progettazione ecocompatibile, era stata adottata sulla base dell'articolo 95 del trattato CE, corrispondente all'attuale articolo 114 TFUE.

Sulla base di tale premessa, è possibile chiedersi se la scelta dell'articolo 114 TFUE come base giuridica del regolamento ESPR sia da considerarsi corretta, considerando che la normativa in esame persegue sia obiettivi legati al ravvicinamento delle disposizioni legislative degli Stati membri in materia di progettazione ecocompatibile dei prodotti, sia obiettivi legati al perseguimento della sostenibilità ambientale dei prodotti immessi sul mercato interno europeo. A tale proposito, va innanzitutto verificato quale sia la linea di demarcazione tra l'articolo 114 TFUE ed una eventuale diversa base giuridica, nel caso di disposizioni legislative dell'Unione che perseguono obiettivi legati al buon funzionamento del mercato unico, ma che allo stesso tempo promuovono interessi legati alla protezione dell'ambiente. A tale proposito, va rilevato che in linea generale e astratta una normativa dell'Unione che persegue allo stesso tempo esigenze legate al buon funzionamento del mercato unico ed alla protezione dell'ambiente potrebbe ricadere sia nel già menzionato articolo 114 TFUE, sia nell'articolo 192 TFUE dedicato alla politica ambientale. La questione del rapporto fra queste due diverse disposizioni si è posta già molte volte nel passato, soprattutto antecedentemente all'adozione del Trattato di Amsterdam del 1997, dal momento che le disposizioni allora vigenti del Trattato CE, corrispondenti agli attuali articoli 114 TFUE e 192 TFUE, prevedevano procedure decisionali diverse, implicanti un diverso coinvolgimento del Parlamento europeo nell'adozione delle rilevanti normative. Tale questione era stata poi risolta con l'entrata in vigore del trattato di Amsterdam, che aveva previsto per le due disposizioni la medesima procedura decisionale²⁷.

²⁷ L. KRÄMER, *Krämer's EU Environmental Law*, IX ed., Hart, Oxford, 2024, pp. 89-90; M. MONTINI, *Ordinamento dell'Unione Europea*, in S. NESPOR, L. RAMACCI (a cura di), *Codice dell'Ambiente*, Giuffrè, Milano, 2022, pp. 80-151, spec. pp. 135-137.

Secondo la giurisprudenza risalente della Corte di giustizia²⁸, nel caso in cui una proposta di atto legislativo dell'Unione persegua al medesimo tempo obiettivi dedicati al buon funzionamento del mercato unico ed interessi connessi alla tutela ambientale, la scelta della base giuridica dovrebbe essere operata secondo la dottrina del "centro di gravità"²⁹. Di conseguenza, la scelta della base giuridica dovrebbe basarsi sulla determinazione di quale sia nel caso di specie l'obiettivo primario dell'atto normativo che si intende adottare, in ragione delle sue specifiche caratteristiche e dei suoi fini. Ne risulta che nel caso di una determinata proposta legislativa prioritariamente dedicata alla definizione di norme comuni a livello europeo finalizzate ad evitare diversità di trattamento per operatori economici posti in differenti Stati membri, la corretta base giuridica dovrà essere quella dell'articolo 114 TFUE, anche nel caso in cui la normativa in esame abbia rilevanti effetti per la protezione dell'ambiente. Al contrario, se le esigenze connesse alla tutela ambientale, di cui all'articolo 191 TFUE, risultano prioritarie, la corretta base giuridica per l'adozione dell'atto legislativo dovrà essere l'articolo 192 TFUE, anche se la normativa in questione abbia rilevanti effetti sul funzionamento del mercato interno europeo³⁰.

Un ulteriore elemento importante relativo alla definizione della linea di demarcazione tra le due possibili basi giuridiche in esame è rappresentato dal fatto che l'articolo 114, terzo comma, TFUE prevede che, nelle sue proposte legislative basate su tale disposizione che riguardano materie relative alla sanità, sicurezza, protezione dell'ambiente e dei consumatori, la Commissione europea debba basarsi sul "livello di protezione elevato". La norma dispone altresì che nell'esercizio delle proprie competenze di co-legislatori anche il Consiglio ed il Parlamento dovranno cercare di conseguire tale obiettivo. Si pone quindi la necessità di definire cosa si debba intendere per livello di protezione elevato ai sensi di tale disposizione. A tale proposito, va rilevato che il concetto in esame richiama il criterio dell'"elevato livello di tutela" già previsto in altre disposizioni del trattato, ed in particolare l'articolo 191, secondo comma. Il criterio in esame è contenuto nell'*incipit* del suddetto paragrafo e costituisce un criterio generale che deve orientare l'intera politica ambientale europea, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. In tale contesto, il criterio viene richiamato, ed è destinato ad operare, in relazione ai quattro principi ambientali su cui si fonda la politica ambientale dell'Unione, vale a dire il principio precauzionale, il principio di prevenzione, il principio della correzione in via prioritaria alla fonte dei danni causati all'ambiente, nonché il principio chi inquina paga.

Con riferimento al criterio dell'elevato livello di tutela vi sono in dottrina opinioni divergenti circa la sua corretta qualificazione giuridica e la sua giustiziabilità³¹. Tralasciando in questa sede un esame dettagliato di tali posizioni dottrinali, deve essere sottolineato che la

²⁸ Corte giust., 25 febbraio 1999, C-164/97, *Parlamento Europeo c. Consiglio*, ECLI:EU:C:1999:99.

²⁹ M. MONTINI, *Ordinamento dell'Unione Europea*, op. cit., pp. 135-137.

³⁰ L. KRÄMER, *EU Environmental Law*, op. cit., pp. 89-90; J. JANS, H. VEDDER, *European Environmental Law*, V ed., Europa Law Publishing, Zutphen, 2024, pp. 79-81.

³¹ L. KRÄMER, *EU Environmental Law*, op. cit., pp. 11-13; J. JANS, H. VEDDER, *European Environmental Law*, op. cit., pp. 43-44.

più corretta qualificazione giuridica del criterio mi sembra quella che lo considera un obiettivo generale piuttosto che un vero e proprio principio giuridico destinato ad orientare la politica ambientale dell'Unione³². Quanto alla sua giustiziabilità, deve essere evidenziato che secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia il riferimento all'elevato livello di tutela non significa che per essere compatibile con tale disposizione la politica dell'Unione nel settore ambientale debba necessariamente perseguire il livello di tutela più elevato possibile³³. Tale posizione giurisprudenziale trova concorde la dottrina che si è occupata dell'analisi del criterio³⁴. Ne consegue che il criterio in esame non sembra essere in grado di servire per contestare in giudizio la legittimità delle singole misure legislative adottate dalle istituzioni dell'Unione. Si tratterebbe quindi semplicemente di un obiettivo di carattere generale a cui deve mirare la politica dell'Unione in materia ambientale, con riferimento all'articolo 192 TFUE, che richiama il criterio in connessione con l'esercizio della politica ambientale dell'Unione nel suo insieme. Lo stesso ragionamento può valere anche nel caso dell'articolo 114 TFUE, ancorché nel testo di tale disposizione il richiamo al criterio dell'elevato livello di protezione dell'ambiente sia riferito alle singole misure normative con rilevanza ambientale finalizzate al buon funzionamento del mercato interno europeo e non alla politica ambientale dell'Unione nel suo insieme. Ne consegue che, per come si configura in tali disposizioni, il criterio dell'elevato livello di tutela abbia una natura troppo vaga ed indeterminata per poter costituire un criterio operativo da poter utilizzare in giudizio per un'eventuale contestazione della legittimità di un atto normativo adottato dalle istituzioni europee, salvo il caso specifico in cui vi sia stato "manifesto errore di valutazione"³⁵, così come previsto dalla rilevante giurisprudenza della Corte di giustizia³⁶.

In conclusione, alla luce dell'analisi svolta, sembra possibile affermare che la scelta dell'articolo 114 TFUE come base giuridica del regolamento ESPR sulla progettazione ecocompatibile dei prodotti sostenibili risulti corretta, dal momento che la normativa in questione pur perseguendo rilevanti interessi legati alla sostenibilità ambientale dei prodotti ed alla promozione dell'economia circolare europea, si configura come prioritariamente finalizzata a garantire il buon funzionamento del mercato interno europeo. Infatti, nel caso di specie l'obiettivo dell'adozione di una normativa comune a livello europeo sulla progettazione

³² M. MONTINI, *Ordinamento dell'Unione Europea*, op. cit., pp. 99-100; M. MONTINI, *L'azione esterna dell'Unione europea per l'attuazione dello sviluppo sostenibile*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2025, pp. 87-92.

³³ Corte giust., 14 luglio 1998, C-284/95, *Safety Hi-Tech Srl contro S. & T. Srl*, ECLI:EU:C:1998:352, punto 49. Vedi anche in senso conforme, Corte giust., 21 dicembre 2016, C-444/15, *Associazione Italia Nostra Onlus c. Comune di Venezia et al.*, ECLI:EU:C:2016:978, punto 44; Corte giust., 13 marzo 2019, C-128/17, *Polonia c. Parlamento Europeo e Consiglio*, ECLI:EU:C:2019:194, punto 132.

³⁴ M. MONTINI, *L'azione esterna dell'Unione europea*, op. cit., p. 90; L. KRÄMER, *EU Environmental Law*, op. cit.; J. JANS, H. VEDDER, *European Environmental Law*, op. cit., p. 43.

³⁵ M. MONTINI, *L'azione esterna dell'Unione europea*, op. cit., p. 91; J. JANS, H. VEDDER, *European Environmental Law*, op. cit., p. 44.

³⁶ Corte giust., 21 dicembre 2016, *Associazione Italia Nostra Onlus*, cit., punto 44. Vedi anche Corte giust., 14 luglio 1998, C-284/95, *Safety Hi-Tech*, ECLI:EU:C:1998:352, punto 37; Corte giust., 14 luglio 1998, C-341/95, *Bettati*, ECLI:EU:C:1998:353, punto 35; Corte giust., 15 dicembre 2005, C-86/03, *Grecia c. Commissione*, ECLI:EU:C:2005:769, punto 88.

ecocompatibile dei prodotti da immettere sul mercato europeo risulta il centro di gravità della legislazione rispetto agli obiettivi ambientali concorrenti.

4. Il Regolamento ESPR ed il principio di integrazione.

Il perseguimento del requisito del “livello di protezione elevato” nel contesto della scelta dell’articolo 114 TFUE come base giuridica della normativa sull’eco-progettazione dei prodotti sostenibili risulta altresì logicamente collegato con l’attuazione del principio di integrazione, sancito dall’articolo 11 TFUE³⁷. Quest’ultimo costituisce un principio di applicazione generale nel diritto dell’Unione europea, che riveste una importanza fondamentale nel contesto dell’adozione di atti normativi che pur avendo una certa rilevanza per la tutela di interessi connessi alla protezione dell’ambiente, non rientrano nella politica ambientale dell’Unione in senso stretto, dal momento che non hanno come base giuridica l’articolo 192 TFUE. Un esempio paradigmatico in tal senso è costituito proprio dagli atti legislativi che, pur promuovendo anche interessi di tipo ambientale, hanno come base giuridica l’articolo 114 TFUE, visto che perseguono in via prioritaria interessi legati al buon funzionamento del mercato interno europeo³⁸.

Il principio di integrazione costituisce uno dei pilastri su cui si basa l’azione dell’Unione finalizzata alla protezione dell’ambiente, fin dagli albori della politica ambientale europea negli anni settanta del secolo scorso. Il principio di integrazione trova una duplice base giuridica all’ordinamento dell’Unione. In primo luogo, tale principio è sancito dall’articolo 11 TFUE come principio che impone un obbligo generale di integrare le esigenze ambientali nella definizione e nell’attuazione di tutte le politiche e le azioni dell’Unione. Nell’ambito di tale disposizione, l’integrazione deve essere realizzata nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile. In tal modo, il principio di integrazione viene a configurarsi come strumentale rispetto al perseguimento dell’obiettivo generale dello sviluppo sostenibile, inteso come obiettivo generale sovraordinato del diritto dell’Unione, sancito in termini generali dell’articolo 3 TUE e ripreso, concretizzato e specificato da numerose altre disposizioni dei trattati, nonché

³⁷ Sul principio di integrazione di cui all’articolo 11 TFUE vedi tra gli altri N. DE SADELEER, *Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules*, Oxford University Press, Oxford, 2002, pp. 472-483; F. MUNARI, L. SCHIANO DI PEPE, *Tutela transnazionale dell’ambiente*, Il Mulino, Bologna, 2013, pp. 81-83; S. AMADEO, *Articolo 11 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *I Trattati dell’Unione europea, op. cit.*, pp. 407-414; P. A. PILLITU, *Articolo 11 TFUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell’Unione europea, op. cit.*, pp. 173-175; M. MONTINI, *The Principle of Integration*, in L. KRÄMER, E. ORLANDO, *Principles of Environmental Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2018, pp. 139-149, a p. 142-146; F. ROLANDO, *L’integrazione delle esigenze ambientali nelle altre politiche dell’Unione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020; M. MONTINI, *Ordinamento dell’Unione Europea, op. cit.*, pp. 115-118; E. ORLANDO, *Principi del diritto ambientale dell’Unione europea*, in S. NESPOR, L. RAMACCI (a cura di), *Codice dell’Ambiente, op. cit.*, pp. 26-51, a pp. 32-36; F. ROLANDO, *L’attuazione del principio di integrazione ambientale nel diritto dell’Unione europea*, in *DPCE online*, Vol. 58, n. SP2, 2023, pp. 561-574; V. KARAGEORGOU, *The Environmental Integration Principle in EU Law: Normative Content and Functions also in Light of New Developments such as the European Green Deal*, in *European Papers*, Vol. 8, n. 1, 2023, pp. 159-189; J. JANS, H. VEDDER, *European Environmental Law, op. cit.*, pp. 22-33; L. KRÄMER, *EU Environmental Law, op. cit.*, pp. 9-11 e pp. 20-22.

³⁸ M. MONTINI, *Ordinamento dell’Unione Europea, op. cit.*, p. 118.

da numerose politiche e normative dell'Unione³⁹. In secondo luogo, il principio di integrazione costituisce l'architrave che caratterizza l'articolo 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, rubricato "Tutela dell'ambiente". In tale diverso contesto, viene sancito a carico delle istituzioni dell'Unione un obbligo generale di integrare un elevato livello di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità in tutte le politiche europee, che deve essere garantito in conformità con il principio dello sviluppo sostenibile⁴⁰.

Per quello che concerne in particolare l'oggetto della presente analisi, dovrà essere verificato in particolare se, ed in che maniera, il principio di integrazione possa dirsi rilevante nel contesto del regolamento sull'eco-progettazione dei prodotti sostenibili, nell'accezione prevista in particolare nell'articolo 11 TFUE. Con riferimento all'applicazione del principio di integrazione nel contesto di tale disposizione vi sono due questioni di particolare importanza che meritano una specifica considerazione.

La prima questione riguarda la determinazione dell'esatto significato dell'espressione "esigenze connesse con la protezione dell'ambiente", ai sensi e per gli effetti della disposizione in esame. A tale proposito, come suggerito in dottrina, in assenza di una esplicita interpretazione giurisprudenziale fornita dalla Corte di giustizia, si deve ritenere che il termine "esigenze" connesse con la tutela ambientale debba comprendere l'insieme degli obiettivi previsti nell'articolo 191, primo comma, TFUE, nonché il criterio dell'elevato livello di tutela ed i quattro principi fondanti della politica ambientale dell'Unione previsti nell'articolo 191, secondo comma, TFUE⁴¹. In aggiunta, secondo parte della dottrina, non dovrebbe essere esclusa *a priori* la possibilità di integrare nel contesto dell'applicazione del concetto delle esigenze anche l'insieme dei criteri per l'esercizio dell'azione materia ambientale previsti dall'articolo 191, terzo comma, TFUE, anche se in quest'ultimo caso la rilevante disposizione del trattato si limita a prevedere che tali criteri debbano essere semplicemente "tenuti in considerazione"⁴². Tale ampia accezione del concetto di esigenze, tuttavia, non comporta la conseguenza che all'espressione in esame possa essere attribuito carattere vincolante con riferimento all'adozione di specifici atti legislativi da parte delle istituzioni dell'Unione. Si deve invece ritenere che le suddette "esigenze" debbano servire soltanto come linee guida per l'esercizio delle competenze delle istituzioni europee che comportano l'adozione di atti legislativi rilevanti per la tutela ambientale.

³⁹ J. JANS, H. VEDDER, *European Environmental Law*, op. cit., pp. 22-29; L. KRÄMER, *EU Environmental Law*, op. cit., p. 20-22; M. MONTINI, *Ordinamento dell'Unione Europea*, op. cit., pp. 115-118; M. MONTINI, *L'azione esterna dell'Unione europea*, op. cit., pp. 92-98.

⁴⁰ J. JANS, H. VEDDER, *European Environmental Law*, op. cit., pp. 29-30; M. MONTINI, *Ordinamento dell'Unione Europea*, op. cit., p. 96-98; M. MONTINI, *L'azione esterna dell'Unione europea*, op. cit., pp. 92-98.

⁴¹ J. JANS, H. VEDDER, *European Environmental Law*, op. cit., p. 22-23; M. MONTINI, *Ordinamento dell'Unione Europea*, op. cit., p. 117; E. SCOTFORD, *Environmental Principles and the Evolution of Environmental Law*, Hart, Oxford, 2017, p. 88; F. ROLANDO, *L'integrazione delle esigenze ambientali nelle altre politiche dell'Unione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, p. 53.

⁴² F. MUNARI, L. SCHIANO DI PEPE, *Tutela transnazionale dell'ambiente*, op. cit., p. 82; J. JANS, H. VEDDER, *European Environmental Law*, op. cit., p. 23; M. MONTINI, *Ordinamento dell'Unione Europea*, op. cit., p. 117.

La seconda questione riguarda la tematica della eventuale possibilità di attribuire alle esigenze connesse con la tutela dell'ambiente una posizione di supremazia nei confronti degli altri interessi eventualmente confliggenti, nell'ambito del bilanciamento che le istituzioni dell'Unione sono chiamate a realizzare in applicazione del principio di integrazione. A tale proposito, deve essere preliminarmente osservato che il principio di integrazione si caratterizza come un obiettivo generale finalizzato a indirizzare e orientare tutte le politiche e le azioni dell'Unione, piuttosto che come un principio operativo su cui devono essere basati i singoli atti legislativi adottati dalle istituzioni dell'Unione. Si deve pertanto ritenere che il principio di integrazione, secondo la formulazione contenuta nell'articolo 11 TFUE, costituisca un principio di carattere trasversale e fondamentale che, nell'ambito del loro potere discrezionale, impegna le istituzioni dell'Unione al bilanciamento tra i diversi interessi contrapposti, senza che questo debba necessariamente comportare una tendenziale prevalenza delle esigenze legate alla tutela dell'ambiente nei confronti di tutti gli altri interessi eventualmente confliggenti⁴³.

Ne consegue che, per come il principio di integrazione risulta configurato dall'articolo 11 TFUE, esso non può costituire un parametro di legittimità per gli atti di diritto derivato dall'Unione invocabile nel contesto di un'eventuale azione di annullamento. A tale proposito, possiamo ricordare che, così come già sottolineato sopra con riferimento al criterio dell'elevato livello di tutela dell'ambiente, anche nel caso del principio di integrazione l'eventuale illegittimità di un atto legislativo dell'Unione potrà essere pronunciata in relazione all'eventuale violazione del principio di integrazione soltanto in presenza di un "errore di valutazione manifesto". D'altro canto, tuttavia, deve ritenersi che l'ampia formulazione dell'obbligo di integrazione delle esigenze ambientali previsto nell'articolo 11 TFUE possa consentire l'applicazione di tale principio non solo nel contesto degli atti legislativi che hanno come base giuridica per l'articolo 192 TFUE, e che rientrano quindi nell'ambito della politica ambientale dell'Unione in senso stretto, ma anche nel contesto degli atti legislativi adottati sulla base dell'articolo 114 TFUE, in quanto prioritariamente finalizzati a garantire il buon funzionamento del mercato unico.

In conclusione, è possibile quindi affermare che, nel caso di specie, con le modalità e nei limiti previsti dall'articolo 11 TFUE, il principio di integrazione possa dirsi rilevante anche nell'ambito del regolamento in esame sull'eco-progettazione dei prodotti sostenibili. In tale contesto, infatti, il riferimento al perseguimento dell'obiettivo della sostenibilità ambientale risulta un esempio paradigmatico di attuazione del principio di integrazione di cui all'articolo 11 TFUE, nella sua accezione di strumento funzionale alla prospettiva della promozione dello sviluppo sostenibile. In particolare, in questa circostanza, l'integrazione avviene con riferimento alla promozione della sostenibilità ambientale delle diverse categorie di beni rientranti nell'ambito di applicazione del regolamento, che viene perseguita attraverso la

⁴³ J. JANS, H. VEDDER, *European Environmental Law*, op. cit., p. 23; M. MONTINI, *Ordinamento dell'Unione Europea*, op. cit., p. 117.

predisposizione di criteri per l'eco-progettazione dei prodotti destinati ad essere immessi nel mercato unico europeo, nell'ottica della transizione verso l'economia circolare.

5. Il Regolamento ESPR e l'applicazione extra-territoriale del diritto dell'Unione.

Il regolamento ESPR, che introduce requisiti di eco-progettazione dei prodotti da immettere in circolazione nel mercato interno europeo ha un ambito geografico di applicazione che non è rappresentato soltanto dal territorio dell'Unione, ma si estende anche ai Paesi terzi. Ciò è dovuto al fatto che le disposizioni del regolamento in esame si applicano non solo ai prodotti fabbricati negli Stati membri, ma a qualsiasi bene, rientrante nelle categorie soggette ai requisiti di progettazione eco-compatibile stabiliti dall'Unione, che sia immesso in circolazione nel mercato interno europeo, a prescindere dal suo luogo di produzione. La questione dell'applicabilità del regolamento anche ai prodotti provenienti da Paesi terzi è esplicitamente affrontata nel preambolo del regolamento, nel quale viene chiarito che al fine di salvaguardare il funzionamento del mercato interno tutti i prodotti provenienti da Paesi terzi che vengono immessi in circolazione nel mercato interno dovranno essere conformi al regolamento e agli atti delegati adottati dalla Commissione in attuazione dello stesso⁴⁴. L'applicabilità delle disposizioni del regolamento prescinde quindi dal luogo di produzione e si applica ai prodotti finiti, alle loro componenti e ai prodotti intermedi. Per ottemperare alle disposizioni del regolamento è necessario che i fabbricanti di tali beni prima di immetterli nel mercato interno abbiano effettuato adeguate procedure di valutazione della conformità di tali prodotti ai requisiti stabiliti dalla normativa europea e che i suddetti beni dispongano del passaporto digitale di prodotto previsto dal regolamento ESPR. Tale impostazione è confermata altresì dalla disposizione dell'articolo 29 del regolamento, rubricato obblighi degli importatori, il quale prevede che con riferimento ai prodotti che ricadono nell'ambito di applicazione del regolamento per i quali gli atti delegati adottati dalla Commissione abbiano previsto appositi requisiti di eco-progettazione, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 4 del regolamento stesso, grava in capo agli importatori che immettono tali beni nel mercato interno europeo l'onere di verificare che i suddetti requisiti siano rispettati⁴⁵. Ne consegue la piena applicabilità delle disposizioni del regolamento e degli atti delegati che definiscono i requisiti di eco-progettazione nei confronti di tutti i prodotti ricadenti nell'ambito di applicazione del regolamento ESPR, ovunque tali beni siano fabbricati.

Da quanto sopra emerge che l'applicazione delle disposizioni del regolamento ESPR e dei relativi atti delegati possono venire a creare effetti di applicazione extraterritoriale della normativa europea sulla progettazione eco-compatibile dei prodotti sostenibili. Si tratta quindi di verificare in quale delle diverse modalità di applicazione extraterritoriale della normativa dell'Unione ricadano le disposizioni del regolamento in esame e dei relativi atti delegati. A tale proposito, va rilevato che la dottrina che si è occupata della questione ha identificato tre diverse

⁴⁴ Considerando 63, Regolamento ESPR.

⁴⁵ Articolo 29, Regolamento ESPR.

modalità di possibile applicazione unilaterale della normativa dell'Unione al di fuori del proprio territorio.

Le tre modalità di applicazione unilaterale della normativa dell'Unione a Paesi terzi e/o ad operatori economici posti al di fuori del suo territorio consistono nell'applicazione extraterritoriale in senso stretto, nell'estensione territoriale e nell'effetto Bruxelles⁴⁶. La prima espressione si riferisce alla circostanza in cui l'applicazione della legislazione dell'Unione all'esterno del proprio territorio geografico di riferimento non dipende necessariamente dall'esistenza di una connessione territoriale tra il territorio dell'Unione ed il Paese e/o l'operatore economico nei cui confronti la normativa europea viene applicata⁴⁷. La questione di cosa si debba intendere precisamente con il termine applicazione extraterritoriale di una normativa risulta piuttosto controversa ed è stata oggetto di dibattito dottrinale relativo in particolare all'ordinamento degli Stati Uniti⁴⁸, mentre non risulta che sia stata altrettanto dibattuta con riferimento all'ordinamento dell'Unione⁴⁹. I due criteri di collegamento più utilizzati per accertare la sussistenza di una situazione riconducibile al fenomeno dell'applicazione extraterritoriale sono il criterio della territorialità e quello degli effetti. Con riferimento al primo criterio, uno Stato o un ente sovranazionale, come l'Unione europea, può applicare la propria normativa rispetto a tutte le persone fisiche e giuridiche che si trovano sul proprio territorio⁵⁰. Riguardo al secondo criterio, uno Stato o un ente sovranazionale, come l'Unione europea, può applicare la propria normativa allorché possa dimostrare che il comportamento di un determinato soggetto, persona fisica o giuridica, anche se posto in essere al di fuori del territorio dell'Unione, sia in grado di provocare effetti giuridici all'interno del suo ordinamento giuridico⁵¹.

Come è stato rilevato in dottrina⁵², a livello europeo il fenomeno dell'applicazione extraterritoriale della normativa europea al di fuori dei confini dell'Unione basato sul criterio degli effetti è stato pacificamente riconosciuto dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia soltanto nel settore del diritto della concorrenza⁵³. In un diverso contesto, la questione

⁴⁶ M. CREMONA, J. SCOTT, *EU Law beyond its borders. The extraterritorial reach of EU Law*, Oxford University Press, Oxford, 2019, p. 1; J. SCOTT, *The Global Reach of EU Law*, in M. CREMONA, J. SCOTT, *EU Law beyond its borders*, op. cit., p. 21-63, pp. 22-35.

⁴⁷ J. SCOTT, *Extraterritoriality and Territorial Extension in EU Law*, in *The American Journal of Comparative Law*, Volume 62, Fasc. 1, 2014, pp. 87-126, a p. 89-91; J. SCOTT, *The Global Reach of EU Law*, op. cit., pp. 22-24.

⁴⁸ J. SCOTT, *Extraterritoriality and Territorial Extension in EU Law*, cit., pp. 90-93; K. RAUSTIALA, *Does the Constitution Follow the Flag?: The Evolution of Territoriality in American Law*, Oxford University Press, New York, 2009.

⁴⁹ J. SCOTT, *Extraterritoriality and Territorial Extension in EU Law*, cit., pp. 93-96.

⁵⁰ J. SCOTT, *Extraterritoriality and Territorial Extension in EU Law*, cit., pp. 94-95.

⁵¹ J. SCOTT, *Extraterritoriality and Territorial Extension in EU Law*, cit., pp. 95-96.

⁵² J. SCOTT, *The Global Reach of EU Law*, op. cit., pp. 35-38; J. SCOTT, *Extraterritoriality and Territorial Extension in EU Law*, cit., pp. 92-93.;

⁵³ Vedi ad esempio Corte giust., 6 settembre 2017, C-413/14 P, *Intel Corp. Inc. contro Commissione europea*, ECLI:EU:C:2017:632; Tribunale, 25 marzo 1999, T-102/96, *Gencor Ltd c. Commissione*, ECLI:EU:T:1999:65, punto 90. In dottrina vedi J. SCOTT, *Extraterritoriality and Territorial Extension in EU Law*, op. cit., p. 93; J. SCOTT, *The Global Reach of EU Law*, op. cit., pp. 35-38.

dell'applicazione extra-territoriale della normativa dell'Unione si è posta anche riguardo all'applicazione della normativa climatica, con riferimento all'estensione della normativa EU ETS (*European Union Emission Trading Scheme*) al settore del trasporto aereo⁵⁴. Nel caso *Air Transport Association*, la Corte di Giustizia si è occupata incidentalmente della possibilità dell'applicazione della normativa dell'Unione al di fuori del suo territorio. In tale circostanza, la Corte ha risolto il caso affermando la legittimità di una applicazione della normativa dell'Unione al di fuori del proprio territorio, con riferimento ad una fattispecie caratterizzata da un legame territoriale che giustificava l'applicazione della normativa climatica in connessione con la presenza fisica di aeromobili battenti bandiera di Stati terzi all'interno nel territorio dell'Unione europea nelle fasi di partenza e di arrivo dei voli⁵⁵.

La presenza di condotte dell'Unione pacificamente riconducibili alla modalità di applicazione extraterritoriale della normativa europea in senso stretto, ossia caratterizzate dall'assenza di un elemento di connessione territoriale, risulta difficilmente rilevabile nell'ordinamento dell'Unione⁵⁶. Per questo motivo, in dottrina è stato proposto l'utilizzo di una diversa categoria concettuale per descrivere il fenomeno dell'applicazione della normativa europea al di fuori dei propri confini che si può realizzare in assenza di una connessione territoriale. Si tratta del fenomeno della cosiddetta estensione territoriale della normativa dell'Unione⁵⁷. Con l'espressione estensione territoriale della normativa dell'Unione, che corrisponde alla seconda delle tre modalità identificate sopra, si intende riferirsi ad una maniera di applicazione della normativa dell'Unione al di fuori del proprio territorio che si differenzia almeno in parte dalla precedente modalità, anche se presenta con essa alcuni elementi in comune. L'espressione è stata coniata in dottrina dalla Scott⁵⁸. Essa si riferisce all'applicazione della normativa dell'Unione all'esterno del suo territorio che, a differenza di quanto avviene nel caso dell'applicazione extraterritoriale in senso stretto, è sempre caratterizzata dalla presenza di una connessione territoriale tra un Paese terzo e/o un operatore economico situato in un Paese terzo ed il territorio dell'Unione⁵⁹.

Con l'espressione effetto Bruxelles, che è stata coniata in dottrina dalla Bradford⁶⁰, si intende invece riferirsi alla circostanza in cui le normative dell'Unione possono essere applicate anche in altre giurisdizioni, in quanto recepite da Paesi terzi all'interno del loro ordinamento nazionale oppure applicate spontaneamente da operatori economici di Paesi terzi operanti al di

⁵⁴ J. SCOTT, *Extraterritoriality and Territorial Extension in EU Law, cit.*, pp. 96-98.

⁵⁵ Corte giust., 21 dicembre 2011, C-366/10, *Air Transport Association of America e altri contro Secretary of State for Energy and Climate Change*, ECLI:EU:C:2011:864; vedi anche nello stesso caso Conclusioni dell'avvocato generale Kokott, 6 ottobre 2011, ECLI:EU:C:2011:637. In dottrina vedi J. SCOTT, *Extraterritoriality and Territorial Extension in EU Law, cit.*, p. 93, nota 27, e pp. 96-98, in J. SCOTT, *The Global Reach of EU Law, op. cit.*, p. 36.

⁵⁶ J. SCOTT, *Extraterritoriality and Territorial Extension in EU Law, cit.*, p. 89.

⁵⁷ J. SCOTT, *Extraterritoriality and Territorial Extension in EU Law, cit.*, pp. 89-94.

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ J. SCOTT, *The Global Reach of EU Law, op. cit.*, pp. 24-31.

⁶⁰ A. BRADFORD, *The Brussels Effect*, in *Northwestern University Law Review*, Vol. 107, n. 1, 2012, p. 1-68; A. BRADFORD, *The Brussels Effect*, Oxford University Press, New York NY, 2020; per la versione in italiano: A. BRADFORD, *Effetto Bruxelles*, Franco Angeli, Milano, 2021.

fuori del territorio dell'Unione. Tale fenomeno di applicazione della normativa e degli standard europei al di fuori del suo territorio avviene in questo caso in maniera volontaria, in virtù della riconosciuta autorevolezza e qualità del livello di regolazione stabilito dall'Unione europea⁶¹. In quest'ultimo caso, a differenza di quanto avviene nei due casi precedenti dell'applicazione extraterritoriale e dell'estensione territoriale, non vi è una volontà esplicita dell'Unione di estendere l'ambito di applicazione della propria normativa all'esterno del suo territorio, ma si viene a realizzare un'applicazione indiretta della normativa dell'Unione, sulla base del comportamento spontaneo degli Stati terzi e/o degli operatori economici di tali Paesi che decidono di adottare volontariamente la normativa europea, a prescindere dal loro livello di connessione commerciale o politico-diplomatica con l'Unione⁶².

Sulla base delle caratteristiche delle tre modalità unilaterali di applicazione extraterritoriale della normativa europea appena esaminate è possibile verificare in quale di esse possa rientrare il regolamento ESPR. A tale proposito, in primo luogo sembra di poter affermare che la normativa in oggetto non costituisce un esempio di applicazione extraterritoriale in senso stretto, in quanto prevede come condizione per la sua applicabilità l'elemento della territorialità. Quest'ultimo, nel caso di specie riguarda l'immissione in commercio nel mercato interno europeo dei prodotti che rientrano nel campo di applicazione del regolamento, a prescindere dal loro effettivo luogo di produzione. In secondo luogo, sembra possibile escludere che il regolamento ESPR ricada nel campo di applicazione dell'effetto Bruxelles, in quanto la normativa in esame è caratterizzata dall'esplicita volontà dell'Unione di applicare la propria legislazione sulla progettazione ecocompatibile a tutti i prodotti rientranti nel suo ambito di applicazione, ovunque essi siano fabbricati, allorché questi vengano immessi in circolazione nel territorio doganale europeo. Di conseguenza, non resta che concludere che il regolamento in esame costituisce un esempio della seconda modalità unilaterale di applicazione extraterritoriale della normativa dell'Unione, vale a dire la modalità dell'estensione territoriale. La normativa in esame, infatti, è caratterizzata dalla presenza di una connessione territoriale con il mercato interno europeo, collegata alla effettiva presenza dei prodotti nel territorio dell'Unione, a prescindere dal loro luogo di fabbricazione. In tale contesto, il criterio di collegamento che giustifica l'applicazione extraterritoriale dei requisiti di eco-progettazione sostenibile previsti dal regolamento ESPR e dagli atti delegati emanati dalla Commissione in forza dell'articolo 4 del regolamento, è rappresentato dall'effettiva immissione in commercio dei suddetti prodotti nel territorio doganale dell'Unione. Ne risulta quindi dimostrata, a mio avviso, la riconducibilità dell'applicazione extraterritoriale dei requisiti previsti dalla legislazione europea in esame alla modalità dell'estensione territoriale della normativa dell'Unione.

⁶¹ J. SCOTT, *The Global Reach of EU Law*, op. cit., pp. 31-35.

⁶² A. BRADFORD, *The Brussels Effect*, op. cit., p. 24 e p. 60 ss.

6. Conclusioni.

Il regolamento ESPR colloca la promozione dell'obiettivo generale dell'economia circolare, che si realizza attraverso l'adozione a livello europeo di requisiti di eco-progettazione sostenibile per tutti i prodotti appartenenti a determinate categorie merceologiche da immettere in circolazione nel territorio dell'Unione, nel contesto del più ampio e generale obiettivo del buon funzionamento del mercato interno europeo. L'analisi svolta sopra, dopo aver descritto le principali caratteristiche del regolamento ESPR, si è soffermata in particolare su tre questioni di particolare rilevanza per la contestualizzazione del regolamento nell'ambito delle politiche dell'Unione finalizzate alla promozione dello sviluppo sostenibile, adottate in attuazione del Green Deal europeo.

La prima questione ha riguardato la tematica di come coniugare l'obiettivo generale del buon funzionamento del mercato interno europeo, ai sensi dell'articolo 114 TFUE, con il criterio del livello elevato di protezione dell'ambiente, previsto dallo stesso articolo, nel contesto della definizione di criteri e regole per l'eco-progettazione dei prodotti sostenibili. Partendo da tale premessa, l'indagine si è occupata di determinare se la scelta dell'articolo 114 TFUE come base giuridica del regolamento ESPR sia da ritenersi corretta, considerando che la normativa in esame persegue sia obiettivi legati al ravvicinamento delle disposizioni legislative degli Stati membri in materia di progettazione ecocompatibile dei prodotti, sia obiettivi legati al perseguimento della sostenibilità ambientale dei prodotti immessi sul mercato interno europeo. L'analisi svolta ha permesso di affermare che nel caso di specie la scelta dell'articolo 114 TFUE come base giuridica del regolamento ESPR sulla progettazione ecocompatibile dei prodotti sostenibili sia da ritenersi corretta, dal momento che la normativa in questione pur perseguendo rilevanti interessi legati alla sostenibilità ambientale dei prodotti ed alla promozione dell'economia circolare, risulta prioritariamente finalizzata a garantire il buon funzionamento del mercato interno europeo. Infatti, dall'indagine svolta è emerso che nel caso di specie l'obiettivo dell'adozione di una normativa comune a livello europeo sulla progettazione ecocompatibile dei prodotti da immettere sul mercato europeo risulta il "centro di gravità" della disposizione rispetto agli obiettivi ambientali concorrenti.

La seconda questione esaminata è partita dal presupposto che il perseguimento del già menzionato requisito dell'elevato livello di protezione dell'ambiente si collega logicamente con l'applicazione dell'articolo 11 TFUE, dedicato al principio di integrazione. A tale proposito, l'indagine si è incentrata sulla verifica di come il regolamento ESPR si configuri rispetto all'attuazione del principio di integrazione, e del connesso principio dello sviluppo sostenibile, sanciti da tale disposizione. Sulla base dell'indagine svolta, è stato possibile affermare che, nel caso di specie, con le modalità e nei limiti previsti dall'articolo 11 TFUE, il principio di integrazione possa dirsi rilevante nell'ambito del regolamento in esame sull'eco-progettazione dei prodotti sostenibili. In tale contesto, infatti, il riferimento al perseguimento dell'obiettivo della sostenibilità ambientale risulta un esempio paradigmatico di attuazione del principio di integrazione di cui all'articolo 11 TFUE, nella sua accezione di strumento funzionale alla

prospettiva della promozione dello sviluppo sostenibile. In particolare, è emerso che, in tale circostanza, l'integrazione delle esigenze ambientali avviene con riferimento alla sostenibilità ambientale delle diverse categorie di beni rientranti dell'ambito di applicazione del regolamento, che viene perseguita attraverso la predisposizione di criteri per l'eco-progettazione dei prodotti destinati ad essere immessi nel mercato unico europeo, nell'ottica della transizione verso l'economia circolare.

La terza questione esaminata si è focalizzata sulla tematica della rilevanza esterna delle disposizioni del regolamento ESPR, partendo dalla premessa che l'ambito geografico di applicazione della normativa in esame non è rappresentato soltanto dal territorio dell'Unione, dal momento che le disposizioni del regolamento si indirizzano anche ai prodotti fabbricati in Paesi terzi rientranti nelle categorie soggette ai requisiti di progettazione eco-compatibile che intendono circolare nel mercato interno europeo. L'indagine si è quindi incentrata sull'applicazione delle disposizioni del regolamento ai prodotti fabbricati in Paesi terzi per verificare se ciò possa costituire un esempio di "applicazione extraterritoriale" della normativa europea. A tale proposito, l'analisi si è focalizzata dapprima sull'individuazione e la descrizione delle tre modalità di applicazione unilaterale della normativa dell'Unione a Paesi terzi e/o ad operatori economici posti al di fuori del suo territorio. Tali modalità consistono nell'applicazione extraterritoriale in senso stretto, nell'estensione territoriale e nell'effetto Bruxelles. Dopo avere escluso che, in ragione delle sue caratteristiche, il regolamento in esame possa rientrare nella prima o nella terza modalità, l'analisi ha permesso di determinare che il regolamento ESPR costituisce un esempio della seconda modalità unilaterale di applicazione extraterritoriale della normativa dell'Unione, vale a dire quella dell'estensione territoriale. La normativa in esame, infatti, è caratterizzata dalla presenza di una connessione territoriale con il mercato interno europeo, collegata alla presenza nel territorio dell'Unione dei prodotti assoggettati alla sua applicazione, a prescindere dal loro luogo di fabbricazione. Il criterio di collegamento in grado di giustificare l'applicazione extraterritoriale dei requisiti di eco-progettazione sostenibile previsti dal regolamento ESPR e dagli atti delegati emanati dalla Commissione è rappresentato dall'effettiva immissione in commercio dei suddetti prodotti nel territorio doganale dell'Unione. Ne è risultato quindi dimostrato che l'applicazione extraterritoriale dei requisiti previsti del regolamento ESPR e dai relativi atti delegati costituisce un esempio di estensione territoriale della normativa dell'Unione.

In conclusione, è possibile affermare che il regolamento ESPR costituisce un esempio di notevole interesse per la promozione dell'economia circolare europea nel contesto del buon funzionamento del mercato interno e del perseguimento di un elevato livello di protezione dell'ambiente. Tuttavia, risulta da monitorare l'impatto che l'estensione territoriale dei requisiti previsti dal regolamento e dai relativi atti delegati potrebbe provocare sul commercio internazionale, con riferimento ai prodotti fabbricati in Paesi terzi rientranti nelle categorie merceologiche a cui si applica la normativa in esame sull'eco-progettazione dei prodotti sostenibili che intendono circolare nel mercato interno europeo.