



Autonomia strategica verde: diadi ineluttabili e capacità ordinamentali incerte

Antonio Di Marco*

SOMMARIO: 1. Introduzione: esigenze di sintesi e azione. – 2. Approccio olistico: poteri di coordinamento e pianificazione strategica. – 3. La dimensione esterna dell’azione ambientale: estensione del campo di applicazione. – 4. Ruolo dirigista delle autorità europee: i regimi di *governance* ambientali. – 5. Osservazioni (non) conclusive: diade ineluttabile e capacità ordinamentali incerte.

1. Introduzione: esigenze di sintesi e di azione

L’idea di una “autonomia strategica verde” è stata introdotta nel dibattito istituzionale come un tentativo di conciliazione sinergica di due distinti obiettivi dell’Unione europea (UE), quello maturato nell’ambito della politica estera e di sicurezza comune (PESC) della c.d. “autonomia strategica”, intesa come la capacità dell’Unione di agire in modo autonomo in aree politiche strategicamente importanti¹, e quello del *Green Deal* europeo di rendere l’economia e le società europee neutrali

* *Enseignant-chercheur* in diritto dell’Unione europea presso l’Università di Strasburgo.

¹ European Parliament Research Service (EPRS), *EU Strategic Autonomy 2013-2023: From Concept to Capacity*, 8 July 2022, [europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2022\)733589](https://europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2022)733589).

dal punto di vista climatico².

L'esigenza di conciliare e coniugare in modo coerente tali obiettivi è emersa alla luce delle loro numerose potenziali e latenti contraddizioni. Il processo di acquisizione di autonomia strategica e quello della transizione verde presentano, infatti, alcune tensioni concettuali e pratiche che l'attuale quadro economico e politico rendono evidenti: in tempi di crisi, quando la disponibilità e l'accessibilità economica di beni e bisogni di base sono minacciate, le esigenze socio-economiche tendono a prevalere su quelle ambientali, definendo scenari di c.d. *polluting autonomy*; a sua volta, la necessità di approvvigionamento esterno per sostenere la transizione verde può determinare una condizione di *green dependence*³.

Il tragico deterioramento dello scenario europeo e internazionale, con le tensioni sociali e politiche che ne sono derivate, sta ponendo chiaramente in discussione il processo di transizione verde⁴. L'UE è stata costretta a ridisegnare il suo approccio alla geopolitica della sicurezza energetica, diversificando i suoi partner esterni e rafforzando i suoi impegni per la transizione energetica⁵.

Al fine di garantire gli impegni assunti in tema di neutralità climatica, le istituzioni europee hanno fornito risposte di sintesi sul "dilemma" *autonomy/greening* che insistono sull'economia circolare, le c.d. *nature-based solutions*, e il superamento dell'utilizzo della crescita economica come unico indicatore di successo⁶. Riprendendo le

² EPRS, *EU green strategic autonomy: The challenge of combining two objectives*, 21 September 2023, [europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2023\)747465](https://europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2023)747465).

³ *Ibidem*, p. 7.

⁴ Oltre alla recente decisione della Commissione di ritirare la proposta di regolamento sull'uso dei pesticidi in agricoltura (il c.d. regolamento Sur) in seguito alla protesta degli agricoltori, è possibile citare, a titolo di esempio, la posizione espressa nel maggio 2023 dal presidente francese Macron che, di fronte alle crescenti sfide per raggiungere entrambi gli obiettivi di *greening* e autonomia strategica, ha chiesto una pausa nella legislazione ambientale europea al fine di aumentare la competitività industriale. Posizioni simili sono prepotentemente emerse nel corso degli ultimi anni in altri Paesi, come la Germania e i Paesi Bassi (v. EPRS, *EU green strategic autonomy: The challenge of combining two objectives*, cit., p. 8).

⁵ A. C. GOLDTHAU, R. YOUNGS, *The EU Energy Crisis and a New Geopolitics of Climate Transition*, in *JCMS*, vol. 61, 2023, pp. 115-124.

⁶ Per una visione d'insieme delle posizioni delle istituzioni europee sul tema si veda, *ex multis*, Commissione europea, Centro Comune di Ricerca (JRC), *Towards a fair*

parole del commissario europeo per l'ambiente, «the green transition will free us from our dependence on energy and other resource imports. The circular economy more specifically will allow us to reduce our demand for primary resources, and use a lot less energy for our production and consumption»⁷.

L'acquisizione di autonomia strategica attraverso una transizione basata sull'economia circolare, tuttavia, sembra scontrarsi con le difficoltà a implementare un tale modello economico⁸. Inoltre, alla luce delle misure già adottate e pianificate⁹, la Corte dei conti europea ha evidenziato come vi siano seri indizi che le ipotesi contenute nei rapporti di previsione della Commissione e del suo Centro Comune di Ricerca (JRC) non si concretizzeranno, e che misure aggiuntive debbano essere necessariamente adottate al fine di soddisfare gli obiettivi ambientali¹⁰.

All'esigenza di "sintesi" se ne aggiungerebbe una di "azione", che sarebbe suggerita dalla necessità di garantire l'autonomia strategica dell'Unione conformemente alla portata obbligatoria della normativa europea sul clima. L'applicazione della nozione di autonomia strategica in materia ambientale riveste, dunque, un chiaro interesse economico e politico, alla luce dei suoi potenziali effetti sulle sorti dell'ambiziosa transizione economica concordata da Stati membri e istituzioni europee nel corso degli ultimi anni. Allo stesso tempo, pone interessanti quesiti giuridici: in che misura l'irruzione della nozione di autonomia strategica in ambito ambientale può incidere sulle capacità di "sintesi" e di "azione" delle istituzioni europee? Il processo di acquisizione di

and sustainable Europe 2050: Social and economic choices in sustainability transitions, Luxembourg, 2023.

⁷ Virginijus Sinkevicius, European Commissioner for the Environment, *Circular economy – the high road to strategic autonomy*, 21 November 2022, europeanfiles.eu/environment/circular-economy-the-high-road-to-strategic-autonomy.

⁸ H. LEHMANN, C. HINSKE, *Impossibilities of the Circular Economy*, New York, 2022; R. STRAND, Z. KOVACIC, T. VÖLKER, *The Circular Economy in Europe: Critical Perspectives on Policies and Imaginaries*, New York, 2020.

⁹ Per una panoramica introduttiva sulle misure adottate e pianificate per supportare la transizione verso un'economia circolare si veda: consilium.europa.eu/it/policies/circular-economy/.

¹⁰ Corte dei conti europea, 26 giugno 2023, *Rapporto speciale 18/23, Obiettivi dell'UE in materia di energia e di clima*, eca.europa.eu/en/publications?ref=SR-2023-18.

autonomia strategica può conciliare coerentemente obiettivi tra loro potenzialmente contrastanti, contribuendo allo stesso tempo a ricomporre una frammentarietà di competenze “orizzontale”, tra le varie politiche dell’Unione, e “verticale”, nei rapporti tra autorità europee e nazionali?

Tali quesiti, sui quali questa riflessione intende soffermarsi, sono in parte suggeriti dalla crescente attenzione di cui l’autonomia strategica è stata oggetto in seguito all’aggressione della Russia all’Ucraina. Con riferimento alle relazioni esterne, si è sostenuto che tale nozione possa produrre effetti sul libero esercizio della sovranità e sulla complessa articolazione di competenze stabilita dai Trattati¹¹; oltre a contribuire al consolidamento dell’Unione come attore globale autonomo¹², la c.d. *strategic autonomy doctrine* (SAD) starebbe inducendo un processo in cui le prerogative dell’UE e degli Stati membri per la protezione della sicurezza (sovra)nazionale e della sovranità tendono a intrecciarsi in modo strutturale, dando luogo a una «hybridization of both the supranational competences and legal instruments concerned»¹³. In un sistema caratterizzato da una spiccata frammentarietà delle competenze, anche sotto il profilo istituzionale e decisionale, il processo di acquisizione di autonomia strategica richiederebbe, in prima analisi, l’adozione di un approccio olistico (par. 2), il cui impatto in materia ambientale andrebbe verificato in funzione del conseguimento degli obiettivi esterni (par. 3) e dell’implementazione dei c.d. regimi di *governance* ambientali (par. 4).

Una tale operazione interpretativa dovrebbe consentire di verificare, *prima facie*, se la coniugazione degli obiettivi ambientali attraverso il prisma dell’autonomia strategica, che ha dato luogo alla diade “autonomia strategica verde”, sia una mera formula di sintesi politica, che non introduce significativi sviluppi ordinamentali, o viceversa

¹¹ Sul punto si vedano, *ex multis*, i contributi contenuti nel numero speciale della *European Foreign Affairs Review* (vol. 28, n. 4, 2023), dedicato all’analisi della nozione di autonomia strategica dal punto di vista giuridico.

¹² E. RYON, *European Strategic Autonomy: Energy at the Heart of European Security?*, in *European View*, n. 2, 2020, p. 238; C. BEAUCILLON, *Strategic Autonomy: A New Identity for the EU as a Global Actor*, in *EP*, n. 2, 2023, pp. 417-428.

¹³ F. CASOLARI, *Supranational Security and National Security in Light of the EU Strategic Autonomy Doctrine: The EU-Member States Security Nexus Revisited*, in *European Foreign Affairs Review*, vol. 28, n. 4, 2023, pp. 323-340.

rappresenti l'evoluzione di un obiettivo comune che rinforza la capacità d'azione dell'Unione (par. 5).

2. Approccio olistico: poteri di coordinamento e pianificazione strategica

L'adozione di un approccio olistico alle strategie di sviluppo, capace di ricomporre la frammentarietà del quadro istituzionale nella prospettiva di garantire la capacità di azione delle istituzioni europee, appare come la principale (quanto generica) conseguenza dell'irruzione della nozione di autonomia strategica. La promozione di una tale nozione sarebbe motivata dalle divergenze degli obiettivi perseguiti dalle diverse politiche dell'Unione, che spesso s'incrociano e impongono la necessità di un'integrazione tra le diverse azioni intraprese nei settori dell'economia, della tecnologia, dell'ambiente e della sicurezza¹⁴.

Si potrebbe sostenere che l'adozione di un tale approccio olistico, volto a ricomporre la frammentarietà del quadro istituzionale nella prospettiva di garantire la capacità di azione delle istituzioni europee, implichi un potere di coordinamento e di pianificazione strategica.

Una tal idea è suggerita dalla Bussola strategica¹⁵, che rappresenta uno dei documenti più recenti sul perseguimento dell'obiettivo dell'autonomia strategica nel quadro delle politiche dell'Unione. Tale documento, oltre a tratteggiare analiticamente il contesto strategico in materia di sicurezza e difesa, individuando minacce e sfide comuni, definisce dettagliatamente priorità, obiettivi e azioni che devono essere intraprese al fine di rafforzare nel suo complesso il pilastro della sicurezza e difesa.

Le azioni previste non si limitano agli strumenti tipici della politica di sicurezza e difesa comune (PSDC), quali i meccanismi di reazione rapida in presenza di una crisi, ma comprendono iniziative e azioni del

¹⁴ In tal senso si veda, ad esempio: A. STEINBACH, *The EU's Turn to 'Strategic Autonomy': Leeway for Policy Action and Points of Conflict*, in *EJIL*, n. 4, 2023, pp. 973–1006, in particolare p. 1000.

¹⁵ Consiglio dell'Unione europea, 21 marzo 2022, *Una bussola strategica per la sicurezza e la difesa – Per un'Unione europea che protegge i suoi cittadini, i suoi valori e i suoi interessi e contribuisce alla pace e alla sicurezza internazionali*, Bruxelles, data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/it/pdf.

tutto nuove che ricadono nell'ambito di altre politiche, come ad esempio gli investimenti nelle capacità tecnologiche e industriali. Di conseguenza, come opportunamente sostenuto, la Bussola strategica rappresenterebbe «uno strumento volto a coordinare azioni e iniziative settoriali che necessitano di essere orientate verso un obiettivo comune»¹⁶.

L'esercizio di un tale potere di coordinamento strategico, tuttavia, in materia ambientale è una pratica ben consolidata. I programmi generali di azione per l'ambiente (PAA), susseguitisi dal 1973 e adottati sulla base dell'art. 192 (3) del Trattato sul funzionamento dell'UE (TFUE), rappresentano chiaramente strumenti di coordinazione strategica di azioni e iniziative settoriali che vengono orientate verso obiettivi comuni. L'approccio olistico dei PAA è imposto dalla natura "globale" e intersettoriale delle questioni ambientali, che è sintetizzata dal c.d. principio dell'interconnessione dei diversi aspetti ambientali derivanti dall'attività umana, in termini generali, e da quella produttiva, in modo particolare. Le attività umane producono un impatto ambientale che tende ad assumere una portata trasversale e generalizzata alla luce delle relazioni complesse e interdipendenti tra i diversi aspetti dell'ambiente (acqua, suolo, aria, *etc.*); di conseguenza, una politica efficiente ed efficace nella lotta al degrado delle risorse naturali può essere perseguita soltanto attraverso un costante coordinamento degli interventi¹⁷.

L'8° PAA, ad esempio, definisce un orientamento per l'elaborazione delle politiche dell'Unione sulla base, tra l'altro, degli impegni delle strategie e delle iniziative del *Green Deal* europeo, come la strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030, il nuovo piano d'azione per l'economia circolare, la strategia in materia di sostanze

¹⁶ M. E. BARTOLONI, *La politica di sicurezza e di difesa comune dell'UE: verso un'"autonomia strategica" o "strategie in autonomia"?*, in *Le istituzioni del federalismo*, nn. 1-2, 2022, pp. 45-64, in particolare p. 63.

¹⁷ Sul principio dell'interconnessione dei diversi aspetti ambientali, e sull'impatto che tale principio ha avuto sull'adozione di un approccio olistico nella formulazione dei PPA, si vedano, oltre ai principali manuali di diritto dell'ambiente dell'UE: P. DAUVERGNE, *Environmental Politics*, Cheltenham, 2013; S. BAZIADOLY, S. ROLAND, A. MONOD, *La politique européenne de l'environnement*, Bruxelles, 2014; A. ULUIRMAK, *The Role of the Environment Action Programmes of the European Union in the Development of EU Environmental Policy*, in *European Journal of Sustainable Development and Research*, n. 1, 2016, pp. 1-9.

chimiche sostenibili e il piano d'azione «inquinamento zero»¹⁸. Tale PAA si prefigge di realizzare una transizione verso un'economia del benessere attraverso lo sviluppo di un approccio più globale all'elaborazione delle politiche che implichi, ad esempio, «l'uso di un quadro di valutazione sintetico che misuri i progressi economici, sociali e ambientali al di là del PIL»¹⁹. Vengono fornite linee guida “strategiche” che istituzioni europee e Stati membri dovrebbero implementare nel contesto di altre politiche, come l'agricoltura, i trasporti, la concorrenza, l'energia, il turismo, l'industria e il commercio²⁰.

Inoltre, è opportuno notare che la capacità di coordinamento alla luce degli obiettivi ambientali muove da basi giuridiche che si aggiungono, e in realtà precedono, quelle che possono teoricamente essere evocate per garantire la “capacità di azione autonoma” dell'Unione, come ad esempio il principio dell'autonomia dell'ordine giuridico dell'UE o quello di leale cooperazione²¹.

Come affermato dalla Corte di giustizia dell'UE fin dal noto caso *Grecia/Consiglio*, «le esigenze connesse con la salvaguardia dell'ambiente costituiscono una componente delle altre politiche della Comunità»²². Le indicazioni e strategie formulate in materia ambientale dovrebbero essere integrate in ogni politica dell'UE, come *ratio legis* ed esigenze da bilanciare e soddisfare, in forza del principio d'integrazione ambientale sancito dall'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE (CDFUE) e dall'art. 11 TFUE. Tale principio, che agirebbe come clausola orizzontale dei Trattati, integrerebbe in ogni politica e attività obiettivi che vanno al di là di quelli

¹⁸ Decisione (UE) 2022/591 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 aprile 2022, relativa a un programma generale di azione dell'Unione per l'ambiente fino al 2030, considerando n. 11.

¹⁹ *Ibidem*, considerando n. 19.

²⁰ Sull'effetto intersettoriale degli obiettivi stabiliti in materia ambientale, oltre agli autori citati nella nota 17, si vedano: L. KRÄMER, *Manuale di diritto comunitario dell'ambiente*, Milano, 2002, p. 42; P. FOIS, *Il diritto ambientale nell'ordinamento dell'Unione europea*, in G. CORDINI, P. FOIS, S. MARCHISIO (a cura di), *Diritto ambientale. Profili internazionali europei e comparati*, Torino, 2017, p. 75.

²¹ C. RAPOPORT, *Setting Norms and Promoting a Rules-based International Legal Order: Enhancing Strategic Autonomy Through the Autonomy of the EU Order*, in *EP*, n. 2, 2023, pp. 447-457.

²² Corte giust. 29 marzo 1990, 62/88, *Grecia/Consiglio*, punto 20.

specificamente stabiliti da ciascuna base giuridica; alla luce di tali obiettivi, le diverse politiche convergerebbero verso soluzioni ponderate, e in tal senso coerenti e coordinate.

Come noto, il principio dell'«elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente», stabilito all'art. 3 (3) TUE, è «un obiettivo guida del diritto dell'Unione, [che] costituisce parte integrante del diritto primario dell'Unione e deve essere considerato uno strumento interpretativo del diritto secondario»²³. L'ambiente avrebbe assunto un valore autonomo di rango ordinamentale, che imporrebbe di implementare ogni politica comune attraverso il prisma degli obiettivi ambientali, consentendo così l'adozione di un approccio olistico alle diverse politiche dell'Unione²⁴.

Il processo di acquisizione di autonomia strategica non inciderebbe, in prima analisi, in maniera significativa sulla capacità dell'Unione d'implementare gli obiettivi ambientali. Viceversa, potrebbe sostenersi che sia la capacità di coordinamento e pianificazione consolidatesi attraverso l'esercizio delle competenze ambientali che possa contribuire alla realizzazione degli obiettivi della PESC. Ciò sarebbe in parte suggerito dalla stessa natura della nozione di “autonomia strategica verde”, maturata in ambito di relazioni esterne, che pone in stretta e strutturale relazione gli obiettivi ambientali e quelli della PESC, e dalla dimensione esterna della politica ambientale dell'Unione, che è stata anch'essa investita della crisi europea e internazionale scatenata dall'aggressione della Russia all'Ucraina.

3. La dimensione esterna dell'azione ambientale: estensione del campo di applicazione

La stretta e strutturale relazione tra gli obiettivi ambientali e quelli della PESC, tale da giustificare un esercizio delle competenze

²³ Conclusioni dell'Avv. gen. Sharpston, del 12 ottobre 2017, C-664/15, *Protect Natur*, punto. 68.

²⁴ V. S. STETTER, *Maastricht, Amsterdam and Nice: the Environmental Lobby and Greening the Treaties*, in *European Energy and Environmental Law Review*, n. 1, 2001, pp. 150-159; M. LEE, *The Environmental Implications of the Lisbon Treaty*, in *Environmental law review*, n. 1, 2008, pp. 131-138; H. VEDDER, *The Treaty of Lisbon and European Environmental Law and Policy*, in *Journal of Environmental Law*, n. 2, 2010, pp. 285-299.

ambientali in combinato disposto con quelle legate alla dimensione esterna dell'Unione, è ipotizzabile alla luce degli artt. 191 TFUE e 21 TUE. Quest'ultimo, dedicato alle disposizioni generali sull'azione esterna dell'Unione, sancisce l'obiettivo di «contribuire all'elaborazione di misure internazionali volte a preservare e migliorare la qualità dell'ambiente e la gestione sostenibile delle risorse naturali mondiali, al fine di assicurare lo sviluppo sostenibile». L'art. 191 TFUE, a sua volta, attribuisce la competenza di promuovere «misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici». Su tali basi, la protezione dell'ambiente è diventata gradualmente una priorità nelle relazioni dell'UE con gli altri Paesi, anche alla luce della sua natura valoriale e ordinamentale che in virtù dell'art. 3 TUE è stata definita da alcuni autori come di portata «costituzionale»²⁵.

La capacità dell'Unione di porsi come «motore fondamentale della politica ambientale in Europa e oltre», ponendosi come «leader mondiale in materia di protezione ambientale internazionale» è stata evidenziata da tempo²⁶, così come sono state oggetto di attenzione le interconnessioni tra l'esercizio delle competenze interne e gli obiettivi esterni²⁷. In particolare, si è sostenuto che quanto più l'UE è in grado di stabilire standard forti al suo interno, tanto meglio può promuovere i suoi valori a livello internazionale e sviluppare la sua capacità di affermarsi sulla scena internazionale come attore globale autonomo²⁸.

In tale prospettiva si pone chiaramente il *Green Deal* europeo, che riprende l'ambizione mondiale dell'Unione sancita dall'accordo multilaterale di Parigi sui cambiamenti climatici, definendo allo stesso

²⁵ In tal senso, oltre agli autori citati nella nota precedente, si vedano: A. SIKORA, *Constitutionalisation of Environmental Protection in EU Law*, Zutphen, 2020; T. HAYWARD, *Constitutional Environmental Rights*, Oxford, 2005, pp. 129 e 130.

²⁶ M. JÄNICKE, H. JÖRGENS, *New Approaches to Environmental Governance*, in M. JÄNICKE, K. JACOB (eds.), *Environmental Governance in Global Perspective. New Approaches to Ecological and Political Modernisation*, Berlin, 2006, p. 173.

²⁷ P. TOBIN, D. TORNEY, K. BIEDENKOPF, *EU Climate Leadership: Domestic and Global Dimensions*, in T. RAYNER ET AL. (eds.), *Handbook on European Union Climate Change Policy and Politics*, Cheltenham, 2023, pp. 187-200.

²⁸ A. BRADFORD, *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, Oxford, 2020; N. HELWIG, *EU Strategic Autonomy: A Reality Check for Europe's Global Agenda*, in *Finnish Institute of International Affairs, Working Paper 119*, 2020, p. 12.

tempo le linee essenziali da sviluppare nel dialogo bilaterale con i Paesi partner e introducendo la possibilità d'instaurare, ove necessario, meccanismi di collaborazione innovativi²⁹.

Tale coniugazione di obiettivi ambientali e proiezione esterna dell'Unione è stata arricchita di motivazioni dalla crisi europea e internazionale scatenata dall'aggressione della Russia all'Ucraina. Nella «Dichiarazione di Versailles», che rappresenta il momento in cui gli obiettivi verdi si sono “incontrati” con quelli strettamente legati alla nozione di autonomia strategica, il Consiglio europeo ha interpretato la transizione energetica e gli obiettivi stabiliti dal *Green Deal* europeo in modo strumentale al raggiungimento della «sovranità europea» attraverso la riduzione delle dipendenze economiche da Paesi ostili e la diversificazione dei partner economici a livello internazionale³⁰.

Allo stesso tempo, nelle recenti proposte legislative, adottate o in corso di negoziazione, in materia di requisiti per la progettazione ecocompatibile³¹, sulle obbligazioni verdi europee³² e sul dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità³³, la definizione di standard interni è in parte presentata come un veicolo sempre più importante per il perseguimento dell'autonomia strategica, in quanto standard interni forti possono essere sfruttati a livello internazionale per promuovere un allineamento multilaterale che favorisca gli interessi e i valori europei³⁴.

Un esercizio evidente dell'implementazione degli obiettivi ambientali in funzione del processo di acquisizione di autonomia strategica è, inoltre, il Piano *REPowerEU*, che «mira a ridurre rapidamente la nostra

²⁹ Commissione europea, *Il Green Deal europeo*, COM (2019) 640final, 11 dicembre 2019, punto 3 – L'UE come leader mondiale, pp. 22-25.

³⁰ Riunione informale dei capi di Stato o di governo, Dichiarazione di Versailles, 10-11 marzo 2022.

³¹ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 marzo 2022, che stabilisce il quadro per l'elaborazione delle specifiche di progettazione ecocompatibile dei prodotti sostenibili e abroga la direttiva 2009/125/CE.

³² Regolamento (UE) 2023/2631 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 novembre 2023, sulle obbligazioni verdi europee e sull'informativa volontaria per le obbligazioni commercializzate come obbligazioni ecosostenibili e per le obbligazioni legate alla sostenibilità.

³³ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 febbraio 2022, relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità e che modifica la direttiva (UE) 2019/1937.

³⁴ In tal senso si veda, ad esempio, N. HELWIG, *op. cit.*, p. 23.

dipendenza dai combustibili fossili russi imprimendo un'accelerazione alla transizione verso l'energia pulita»³⁵. Oltre a presentare espressamente la transizione verde in funzione dell'acquisizione di autonomia strategica e della realizzazione di obiettivi della PESC, le istituzioni europee forniscono indicazioni dettagliate su aspetti della politica industriale e quella relativa agli investimenti³⁶. Si tratta chiaramente di politiche funzionali alla transizione verde, che ad oggi sono state solo marginalmente coperte dalle politiche presentate per conseguire gli obiettivi ambientali³⁷.

Come accennato nelle pagine precedenti, il campo di applicazione dell'azione ambientale dell'UE è piuttosto ampio in virtù della natura "globale" e intersettoriale delle questioni ambientali, investendo politiche strutturalmente interconnesse, come l'agricoltura, i trasporti, la concorrenza, l'energia, il turismo, l'industria e il commercio³⁸. L'applicazione della nozione di autonomia strategica, arricchendo l'azione ambientale di motivazioni "nuove", rafforzerebbe la natura intersettoriale e trasversale della politica ambientale, sviluppando i riferimenti a politiche funzionali alla sua implementazione.

L'introduzione della nozione dell'autonomia strategica s'inserisce, dunque, in un quadro giuridico e di azione ben consolidato nel tempo, ampliando tuttavia le motivazioni e i riferimenti alle politiche necessarie al raggiungimento congiunto degli obiettivi ambientali e di quelli esterni. In tale prospettiva, il processo di acquisizione di autonomia strategica, pur non incidendo in modo significativo sui poteri di azione in materia ambientale, potrebbe potenzialmente estenderne il campo d'applicazione.

In tal senso, oltre al *REPowerEU*, depone anche la Relazione di previsione strategica 2022, dedicata all'«abbinamento tra transizione verde e transizione digitale nel nuovo contesto geopolitico»³⁹. In tale

³⁵ Commissione europea, piano *REPowerEU*, COM (2022) 230final, 18 maggio 2022.

³⁶ *Ibidem*, p. 21.

³⁷ Per una panoramica sullo stato attuale delle 20 proposte legislative che compongono il pacchetto di politiche presentate per conseguire gli obiettivi ambientali, è possibile consultare la pagina web del PE (europarl.europa.eu/legislative-train/package-fit-for-55).

³⁸ Si vedano gli autori citati alla nota 20.

³⁹ Commissione europea, relazione di previsione strategica 2022. Abbinamento tra transizione verde e transizione digitale nel nuovo contesto geopolitico, COM (2022)

documento, oltre ai riferimenti ai settori tradizionalmente coperti d'azione ambientale, è rafforzato quello alle politiche d'investimento e sono introdotte alcune indicazioni sull'istruzione e la formazione⁴⁰.

Tale approccio, volto a dilatare il campo d'applicazione dell'azione ambientale, è ancora più marcato nella la Relazione di previsione strategica 2023, intitolata «sostenibilità e benessere dei cittadini come fulcro dell'autonomia strategica aperta dell'Europa», dove il conseguimento della neutralità climatica è posto in relazione a una dimensione strettamente sociale e a dieci settori d'intervento strategico, quali ad esempio «l'Europa degli investimenti» o «l'adeguamento dei bilanci pubblici ai fini della sostenibilità»⁴¹.

Una tale dilatazione dei riferimenti alle politiche necessarie al conseguimento degli obiettivi ambientali, nella prospettiva di promuovere la c.d. “autonomia strategica aperta dell'Unione”, suggerirebbe un ruolo marcatamente dirigista delle autorità pubbliche europee e nazionali, che dovrebbe riflettersi nel contesto dei c.d. regimi di *governance* ambientali europei.

4. Ruolo dirigista delle autorità europee: i regimi di *governance* ambientali

L'idea che il processo di acquisizione di autonomia strategica implichi un ruolo dirigista delle autorità pubbliche, e in particolare di quelle dell'Unione, è ampiamente supportata dalla generale adozione di un approccio improntato a un ritorno a un modello deliberatamente interventista, con forti dinamiche politiche dall'alto verso il basso, emerso prepotentemente durante la crisi pandemia da Covid-19⁴².

Nel corso degli ultimi anni, profondamente segnati da crisi sanitarie e geopolitiche, l'Unione avrebbe definitivamente abbandonato il ruolo di semplice “autorità sovranazionale regolatrice”, con una capacità limitata di sostenere direttamente gli investimenti rispettosi del clima.

289final, 29 giugno 2022.

⁴⁰ *Ibidem*, pp. 14-19.

⁴¹ Commissione europea, relazione di previsione strategica 2023. Sostenibilità e benessere dei cittadini come fulcro dell'autonomia strategica aperta dell'Europa, COM (2023) 376final, 6 luglio 2023, punti 5-6.

⁴² S. BOGOJEVIĆ, *Covid-19, Climate Change Action and the Road to Green Recovery*, in *Journal of environmental law*, n. 3, 2020, pp. 355-359.

Il *Green deal* europeo, ad esempio, da semplice piano generale è stato rapidamente trasformato in un *green recovery programme*, parte importante del *Next Generation EU* (NGEU)⁴³. Allo stesso tempo, la Banca europea per gli investimenti (BEI) e la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS) si stanno ponendo come attori principali nel supporto economico alla transizione verde⁴⁴.

Nel riconoscere che l'acquisizione dell'autonomia strategica, coerentemente agli obiettivi di neutralità climatica, esige investimenti d'entità inedita, l'Unione avrebbe consolidato, e intenderebbe rafforzare, la sua capacità di agire "direttamente" e in modo autonomo in aree politiche strategicamente importanti⁴⁵, suggerendo scenari in cui i governi nazionali siano indotti a devolvere competenze e poteri all'UE.

Il report del JRC della Commissione «Towards a fair and sustainable Europe 2050: Social and economic choices in sustainability transitions», che integra la relazione di previsione strategica 2023 relativa all'«autonomia strategica aperta dell'Europa», illustra le ragioni che giustificano una guida rafforzata dell'Unione in uno scenario definito come *greening through crisis*, dove la transizione verde è motivata dall'instabilità geopolitica e dagli impatti del cambiamento climatico. In mancanza di un approccio sistemico la portata della transizione verde sarebbe limitata; solo in combinazione con una diminuzione della produzione e dei consumi dovuta a eventi esterni potrebbe essere raggiunta la neutralità climatica dell'UE⁴⁶.

Un tale approccio sistemico, volto a consolidare e rafforzare la capacità d'azione dell'Unione, dovrebbe verosimilmente riflettersi nei c.d. regimi europei di *governance* ambientali. Tali regimi, come noto, muovendo da obblighi di pianificazione e risultato, permettono alle autorità europee di valutare l'efficacia delle azioni nazionali e la loro conformità agli obiettivi europei, fornendo allo stesso tempo indicazioni correttive utili alla definizione di politiche comuni sul medio e lungo

⁴³ R. QUITZOW ET AL., *Green Recovery: Catalyst for an Enhanced EU Role in Climate and Energy Policy?*, in RAYNER ET AL. (eds.), *op. cit.*, pp. 351–366.

⁴⁴ D. MERTENS, M. THIEMANN, *The European Investment Bank: the EU's Climate Bank?*, in RAYNER ET AL. (eds.), *op. cit.*, cit., pp. 68–82.

⁴⁵ COM (2023) 376final, cit., pp. 5, 8-10.

⁴⁶ European Commission, JRC report, *Towards a fair and sustainable Europe 2050: Social and economic choices in sustainability transitions*, cit., p. 29.

termine⁴⁷. Nei sistemi più avanzati sono definiti quadri regolamentari incentrati su persistenti problemi ambientali, connessi a proprietà strutturali d'importanti settori economici, che registrano avanzamenti costanti attraverso le c.d. *reflexive framework directives*⁴⁸, che a loro volta producono obiettivi regolamentari di lungo termine a livello dell'Unione⁴⁹.

L'esempio più emblematico di tali regimi è quello relativo alla gestione delle risorse idriche, dove la direttiva quadro sulle acque impone obblighi di risultato e pianificazione organica, completati e integrati costantemente anche con obblighi di mezzi dalle direttive derivate connesse, che tendono a bloccare la programmazione normativa ed economica dei pubblici poteri anche in funzione della transizione verde e all'economia circolare⁵⁰. Nella prospettiva di garantire un approccio sistemico, tuttavia, assume particolare rilievo il c.d. regime di *governance* del clima e l'energia, definito dalla normativa europea sul clima⁵¹ congiuntamente al regolamento sulla *governance* dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima⁵², che ha definitivamente sancito il legame strutturale tra le questioni climatiche e quelle energetiche, riducendo allo stesso tempo la frammentarietà del quadro giuridico di riferimento⁵³.

⁴⁷ L. KRÄMER, *Environmental Governance in the EU*, in M. ALBERTON, F. PALERMO (eds.), *Environmental Protection in Multi-Layered Systems*, Leiden, 2012, pp. 9-30; J. SCOTT, *Law and Environmental Governance in the EU*, in *ICLQ*, n. 4, 2002, pp. 996-1005.

⁴⁸ Le direttive ambientali sono definite “riflessive” in quanto muovono da un significativo confronto transnazionale e sono esse stesse soggette a regolare revisione alla luce dei c.d. *learning mechanisms*, che implicano un'ampia consultazione delle parti sociali rilevanti. Sulla c.d. *governance* riflessiva, trasversalmente adottata nel processo integrativo europeo, si veda, *ex multis*, E. LANTSCHNER, *Reflexive Governance in EU Equality Law*, Oxford, 2021.

⁴⁹ In questi termini si veda J. SCOTT, *Environmental protection: European law and governance*, Oxford, 2009, p. 23.

⁵⁰ Sul punto v. A. DI MARCO, *Water Law in Circular Economy: Ultra Vires Actions in Environmental Sector, or when Union Ambition Far Exceed its Abilities*, in *MJECL*, n. 2, 2022, pp. 182-200.

⁵¹ Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 giugno 2021, che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica («Normativa europea sul clima»).

⁵² Regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla *governance* dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima.

⁵³ M. KNODT, *Instruments and Modes of Governance in EU Climate and Energy Policy: from Energy Union to the European Green Deal*, in RAYNER ET AL. (eds.), *op.*

Il regime di *governance* del clima e l'energia fornisce chiaramente il quadro di riferimento all'interno del quale l'Unione dovrà misurare le sue ambizioni in termini di autonomia strategica e rafforzamento delle proprie capacità d'azione. Incentrato sul complesso e articolato dialogo tra la Commissione e gli Stati membri sui piani nazionali integrati per l'energia e il clima (PNEC), tale regime di *governance* fornisce la possibilità di adottare un approccio sistemico e rafforzare la coerenza orizzontale delle politiche connesse alla transizione energetica⁵⁴.

I PNEC, che devono rispettare obblighi di forma e riflettono la logica delle cinque dimensioni della c.d. Unione dell'energia, sono monitorati alla luce di obiettivi di qualità, corredati da obblighi di risultato, prendendo in analisi la rendicontazione sul fabbisogno di investimenti e sulle relative fonti di finanziamento delle misure programmatiche⁵⁵. Gli Stati membri, per ogni dimensione, devono includere traguardi, obiettivi e/o contributi, nonché politiche e misure per raggiungere gli obiettivi nazionali; la Commissione, a sua volta, nelle sue valutazioni integra i riferimenti ad atti di *hard law*, quali ad esempio quelli relativi all'efficienza energetica e alle energie rinnovabili, a quelli tradizionali di *soft governance*, che ricoprono anche aspetti relativi alla tassazione e all'aggiustamento dei budget pubblici⁵⁶.

L'integrazione degli strumenti di *soft law* in quelli di *hard law* ha portato alcuni autori a parlare di "*harder*" *soft governance*, dove la rigida divisione di competenze tende a sfumare e le istituzioni europee accrescono la loro capacità di indirizzo ben al di là dei poteri attribuiti⁵⁷.

cit., pp. 202-215.

⁵⁴ L. HANCHER, *EU Energy Governance —Moving Targets and Flexible Ambitions between Opacity and Opportunism?*, in *YEL*, vol. 41, 2022, pp. 162–196.

⁵⁵ *Rapporto speciale 18/23, Obiettivi dell'UE in materia di energia e di clima*, *cit.*, allegato IV, pp. 56-58.

⁵⁶ S. SCHLACKE ET AL., *Implementing the EU Climate Law via the 'Fit for 55' package*, in *Oxford Open Energy*, n. 1, 2022, pp. 1-13; M. KNODT, J. SCHOENEFELD, *Harder Soft Governance in European Climate and Energy Policy: Exploring a New Trend in Public Policy*, in *Journal of Environmental Policy and Planning*, n. 6, 2020, p. 761.

⁵⁷ M. KNODT, M. RINGEL, R. MÜLLER, "*Harder*" *Soft Governance in the European Energy Union*, in *Journal of Environmental Policy and Planning*, vol. 22, n. 6, 2020, p. 1; P. BOCQUILLON, E. BROOKS, T. MALTBY, *Speak Softly and Carry a Big Stick: Hardening Soft Governance in EU Energy and Health Policies*, in *Journal of*

Supportati anche dal rafforzamento dei c.d. strumenti di *shaming and blaming*⁵⁸, si potrebbe argomentare che il processo di acquisizione di autonomia strategica consoliderebbe la posizione delle istituzioni europee nel dialogo costante con le autorità statali. Parafrasando una nota affermazione dell'attuale presidente della Corte di giustizia, di fronte all'esigenza di tutelare il processo integrativo e l'autonomia dell'Unione non sarebbe «possible to ascertain a nucleus of sovereignty that Member States can invoke, as such, against the Community»⁵⁹. Alla luce del principio di leale cooperazione, riprendendo altre interessanti riflessioni sulle competenze dell'Unione, sembrerebbe «superfluo, o comunque soltanto un esercizio di stile, provare a tracciare un confine netto tra le competenze dell'Unione e le competenze proprie degli Stati, in quanto l'assestamento della costruzione giuridica ed istituzionale dell'Unione ha affermato una cooperazione propiziata dall'alto, ma che alimenta un costante dialogo diretto alla creazione di un *humus* entro il quale si dispiegano i diversi poteri»⁶⁰.

Tuttavia, la possibilità delle istituzioni europee di accrescere le loro capacità d'azione, riducendo quella che abbiamo indicato come la frammentarietà verticale del sistema giuridico dell'Unione, rimane ampiamente da verificare. I possibili sviluppi in senso “dirigista” dell'Unione dovrebbero confrontarsi con due limiti strutturali di tale regime di *governance*: in primo luogo, le raccomandazioni della Commissione sui PNEC rimangono non vincolanti, e gli Stati membri devono semplicemente tenere «in debita considerazione la raccomandazione in uno spirito di solidarietà tra Stati membri e Unione e tra gli Stati membri, [precisando] nell'anno successivo [...] in che modo ha tenuto in debita considerazione la raccomandazione»⁶¹.

In secondo luogo, le autorità nazionali mantengono un ampio margine d'apprezzamento sui mezzi da adottare per soddisfare gli

Environmental Policy & Planning, vol. 22, n. 6, 2020, p. 843.

⁵⁸ M. KNODT, *op. cit.*, pp. 202-215.

⁵⁹ K. LENAERTS, *Constitutionalism and the Many Faces of Federalism*, in *American Journal of Comparative Law*, vol. 38, 1990, p. 220.

⁶⁰ P. DE PASQUALE, *Competenze proprie degli Stati e principio di leale collaborazione*, in AA.VV., *Temi e questioni di diritto dell'Unione europea*, Bari, 2019, p. 12.

⁶¹ Regolamento (UE) 2018/1999, *cit.*, art. 34 (2).

obblighi di risultato⁶². Il regime di *governance* del clima e l'energia non definisce con precisione le misure che le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri devono adottare, e quando, per progredire verso un'Europa neutrale dal punto di vista climatico entro il 2050⁶³. In tale contesto, è possibile avanzare l'idea che gli Stati membri siano destinatari di un generico obbligo di pianificazione, che non vincola la programmazione normativa ed economica dei pubblici poteri a specifiche misure. La capacità di azione dell'Unione rimarrebbe funzionale e subordinata alle decisioni prese dagli Stati, anche nei casi in cui le misure identificate siano finanziariamente supportate dall'Unione.

Si potrebbe sostenere che il quadro giuridico istituito per la protezione dell'ambiente e la lotta al cambiamento climatico fornirebbe strumenti idonei al coordinamento e alla pianificazione strategica, ma l'ambizione dell'Unione di rafforzare la sua capacità di agire autonomamente sarebbe frustrata dall'incertezza sulle misure da adottare. La mancanza di un consenso diffuso sul “come” procedere renderebbe l'autonomia strategica verde una diade ineluttabile, le cui incertezze operative esalterebbero i limiti di un ordinamento che rimane saldamente ancorato al principio di attribuzione.

5. Osservazioni (non) conclusive: diadi ineluttabili e capacità ordinamentali incerte

Questa riflessione ha evidenziato come l'irruzione della nozione di autonomia strategica in ambito ambientale non sembra che incida in maniera significativa sulle capacità di “sintesi” e di “azione” delle istituzioni europee. Viceversa, è possibile sostenere che siano i poteri e le capacità di azione, che si sono consolidati nel corso degli ultimi decenni in materia ambientale, che possano contribuire al perseguimento degli obiettivi esterni.

Si è notato che i poteri di coordinamento e pianificazione strategica, il cui rafforzamento secondo un approccio olistico è stato

⁶² S. ROMPPANEN, *Targets, Timetables and Effort Sharing as Governance Tools: Emergence, Scope and Ambition*, in RAYNER ET AL. (eds.), *op. cit.*, pp. 351-366, pp. 216-230.

⁶³ L. HANCHER, *op. cit.*, p. 171.

implicitamente indicato come la principale conseguenza del processo di acquisizione di autonomia strategica sugli equilibri istituzionali e sull'esercizio delle competenze, rappresenti una caratteristica ben consolidata dell'azione comune in materia ambientale. Il c.d. principio d'interconnessione dei diversi aspetti ambientali derivanti dall'attività umana, che sancisce la natura intersettoriale delle questioni ambientali, ha da tempo introdotto nella prassi delle istituzioni europee la formulazione di documenti strategici volti a coordinare azioni e iniziative settoriali che necessitano di essere orientate verso un obiettivo comune.

Inoltre, è stato argomentato che le indicazioni e strategie formulate in materia ambientale dovrebbero essere integrate in ogni politica dell'UE, come *ratio legis* ed esigenze da bilanciare e soddisfare, in virtù del principio dell'integrazione ambientale sancito dai Trattati e dalla CDFUE. Quest'ultimo, come noto, secondo una giurisprudenza consolidata è un obiettivo guida del diritto dell'Unione, che stabilisce un collegamento tra gli obiettivi generali d'integrazione enunciati negli articoli introduttivi del TUE e i compiti e i poteri specifici conferiti all'UE nei titoli successivi del TFUE. Tale principio, che agirebbe come clausola orizzontale dei Trattati, integrerebbe in ogni politica e attività obiettivi che vanno al di là di quelli specificamente stabiliti da ciascuna base giuridica, consentendo così l'adozione di un approccio olistico alle diverse politiche dell'Unione.

In tale prospettiva, appare evidente che nel quadro giuridico dell'Unione, dove l'ambiente ha assunto un valore autonomo di rango ordinamentale, il processo di acquisizione di autonomia strategica debba essere necessariamente interpretato e implementato attraverso il prisma degli obiettivi ambientali, e in modo particolare alla luce di quelli recentemente sanciti dalla normativa europea sul clima.

L'autonomia strategica verde rappresenterebbe una diade nella quale i due elementi costitutivi, l'autonomia strategica e la transizione verde, sono interconnessi e devono essere congiuntamente considerati nella formulazione delle politiche e delle decisioni. Nel caso di conflitti tra questi due elementi, un tentativo di bilanciamento dovrebbe ragionevolmente realizzarli coerentemente alle linee giurisprudenziali definite dalla Corte di giustizia sull'applicazione del principio di integrazione ambientale, che come noto non impone di anteporre

sistematicamente le necessità connesse alla protezione ambientale⁶⁴.

Tuttavia, nel quadro di una valutazione su misure e azioni, essenzialmente giustificate dalle motivazioni dell'autonomia strategica, che pongano il dilemma *polluting autonomy/green dependence*, è possibile ipotizzare che dovrebbe essere garantita una *primauté* alla preservazione della transizione verde. In particolare, in situazioni in cui non sia possibile perseguire l'obiettivo esterno dell'autonomia strategica attraverso una sua attuazione ponderata, e l'azione contestata comprometta irrimediabilmente gli obiettivi dettagliatamente fissati dalla normativa europea sul clima, una "scelta tragica" dovrebbe essere operata a favore dello scenario di *green dependence*. Ciò alla luce della portata giuridica degli obiettivi ambientali, che ad oggi appaiono particolarmente enfatizzati dall'urgenza ambientale e dall'imperativo etico e di giustizia intergenerazionale che l'UE e i suoi Stati membri hanno solennemente riconosciuto a più riprese, sia internamente che attraverso l'adesione ad accordi internazionali come, ad esempio, l'accordo multilaterale di Parigi sui cambiamenti climatici⁶⁵.

La capacità dell'UE di risolvere coerentemente tali "dilemmi", trovando il giusto equilibrio tra autonomia strategica e accelerazione della transizione verde, appare tuttavia compromessa, o seriamente limitata, dalla difficoltà a valutare l'impatto e i possibili (e incerti) scenari legati a specifiche decisioni, come in parte suggerito da alcune ONG attraverso una denuncia presentata al Mediatore europeo il 25 maggio 2022⁶⁶. In tale denuncia si contesta un accordo con gli Stati Uniti sulla sicurezza energetica europea, stipulato in linea con il *REPowerEU* il 25 marzo 2022, che secondo i promotori si baserebbe fundamentalmente su una valutazione errata delle implicazioni sugli obiettivi della neutralità climatica delle misure proposte per ridurre la dipendenza

⁶⁴ Sul punto si vedano, *ex multis*, le note conclusioni dell'Avv. gen. Bot, dell'8 maggio 2013, C-204/12 a C-208/12, *Essent Belgium NV*, par. 92.

⁶⁵ Sul riconoscimento dell'imperativo etico e di giustizia intergenerazionale da parte dell'UE, oltre agli autori citati nelle note 24-26, si veda anche: A. BUSER, *Towards a Climate Resilient European Union? Prospects and Limitations of a General EU Climate Adaption Law*, in *Journal for European Environmental & Planning Law*, n. 2, 2023, pp. 127-144.

⁶⁶ Global Legal Action Network, *Complaint to the European Ombudsman on Oil and Gas Imports from Russia*, 25 May 2022, climatecasechart.com/non-us-case/complaint-to-the-european-ombudsman-on-oil-and-gas-imports-from-russia/.

dalle importazioni di energia dalla Russia e vincolerebbe l'Unione a una dipendenza a lungo termine dai combustibili fossili⁶⁷. Alla luce di tale difficoltà, è stato difatti messa in dubbio la capacità del *Green Deal* di garantire coerentemente l'acquisizione dell'autonomia strategica⁶⁸, e l'applicazione del test di proporzionalità in un ipotetico bilanciamento rievocerebbe antiche critiche a tale metodo, definito dai suoi detrattori come «procedura fluida e praticamente incontrollabile»⁶⁹, «marasma e miseria metodologica»⁷⁰ o «tecnica priva di principi»⁷¹.

L'incertezza sulle misure da adottare è riscontrabile nel recente regime di *governance* dell'energia e il clima. È stato evidenziato come l'attuale quadro giuridico per la protezione dell'ambiente e la lotta al cambiamento climatico, definito dalla normativa europea sul clima e dal regolamento sulla *governance* dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima, ha definitivamente sancito il legame strutturale tra le questioni climatiche e quelle energetiche. La c.d. frammentarietà orizzontale del sistema giuridico dell'Unione appare notevolmente ridotta, ma non sono definite con precisione le misure che le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri devono adottare, e quando, per progredire verso un'Europa neutrale dal punto di vista climatico entro il 2050. Ciò rifletterebbe la mancanza di un consenso diffuso sul “come” procedere, che a sua volta comprometterebbe la capacità della Commissione di ricomporre coerentemente ciò che abbiamo indicato come “frammentarietà verticale”.

In tale contesto, nella discussione precedente è stata dunque avanzata l'idea che gli Stati membri siano destinatari di un generico obbligo di pianificazione, che non vincola la programmazione normativa ed economica dei pubblici poteri a specifiche misure. La capacità di azione dell'Unione rimarrebbe funzionale e subordinata alle

⁶⁷ *Ibidem*, parr. 8-9.

⁶⁸ O. QUIRICO, *The European Green Deal: a Gateway to Strategic Energy Autonomy?*, in *Cuadernos Europeos de Deusto*, vol. 68, 2023, pp. 69-87.

⁶⁹ F. MÜLLER, O. JOUANJAN, *Discours de la méthode juridique*, Paris, 1996, pp. 205-206 e 287.

⁷⁰ C.-A. MORAND, *Vers une méthodologie de la pesée des valeurs constitutionnelles*, in *Etudes en l'honneur de Jean-François Aubert*, Bâle/Francfort-sur-le-Main, 1996, p. 59 ss.

⁷¹ A. ALENIKOFF, *Constitutional Law in the Age of Balancing*, in *Yale Law Journal*, vol. 96, 1987, pp. 943-1005.

decisioni prese dagli Stati, anche nei casi in cui le misure identificate siano finanziariamente supportate dall'Unione.

Tuttavia, potrebbe sostenersi che l'ampliamento delle motivazioni e dei riferimenti alle politiche necessarie al raggiungimento congiunto degli obiettivi ambientali e di quelli esterni, contenuto nei documenti d'indirizzo per acquisire l'autonomia strategica, potrebbe colmare in parte questa lacuna, contribuendo al raggiungimento del consenso necessario per definire le misure aggiuntive per conseguire gli obiettivi ambientali evocate dalla Corte dei Conti europea.

L'esigenza di tutelare il processo integrativo e l'autonomia dell'Unione rafforzerebbe la posizione delle istituzioni europee nel complesso e costante dialogo con le autorità nazionali "diretto alla creazione di un *humus* entro il quale si dispiegano i diversi poteri". La Commissione, anche in forza dell'emergente ruolo deliberatamente interventista dell'Unione, che sta sensibilmente accrescendo le sue capacità di sostegno diretto agli investimenti rispettosi del clima, potrebbe (o dovrebbe) avanzare proposte di misure aggiuntive che potrebbero eventualmente essere inquadrare sotto forma di obblighi di mezzi.

Nel quadro di una transizione che si prefigge l'ambizioso obiettivo di cambiare i paradigmi economici che hanno in parte animato il processo integrativo, è legittimo considerare l'ipotesi dell'introduzione di obblighi di mezzi, che completino quelli di pianificazione e supportino concretamente quelli di risultato, sul modello, ad esempio, del regime di *governance* dell'acqua. Come noto, in tale regime, la previsione di obblighi di mezzi limita notevolmente il margine di manovra degli Stati, richiedendo *de facto* un intervento capace di garantire la predisposizione di un piano d'investimenti che "blocchi" così la programmazione normativa ed economica dei pubblici poteri nazionali⁷². In tale prospettiva, potrebbero assumere rilievo i lavori del comitato consultivo scientifico europeo sui cambiamenti climatici, che secondo la normativa europea sul clima ha il compito di «identificare le azioni e le opportunità necessarie per conseguire con successo gli

⁷² V. A. DI MARCO, *Il diritto dell'acqua. Principi internazionali e regolamentazione europea*, Napoli, 2018, p. 192.

obiettivi climatici dell'Unione»⁷³.

Istituzioni europee e Stati membri sarebbero tenuti a confrontarsi su tali scenari, che implicano una limitazione del margine di manovra degli Stati e consolidano la capacità d'azione dell'Unione, alla luce del carattere vincolante degli obiettivi ambientali stabiliti dalla normativa europea sul clima. Come emerso nel corso delle pagine precedenti, la coniugazione degli obiettivi ambientali attraverso il prisma dell'autonomia strategica non sarebbe una mera formula di sintesi politica, ma la conseguenza logica e giuridica del ruolo ordinamentale che l'ambiente ha assunto da tempo nel sistema giuridico dell'UE.

Sugli esiti che l'irruzione dell'autonomia strategica possa avere sulla capacità d'azione dell'Unione pesano, tuttavia, le incertezze geopolitiche e sociali che stanno interrogando i diversi governi europei. Sarà probabilmente compito della Commissione che sarà formata dopo le elezioni del Parlamento europeo del 2024 dare seguito ai segnali di cambiamento qualitativo che il nuovo quadro geopolitico ha innescato.

⁷³ Regolamento (UE) 2021/1119, cit., art. 3.

ABSTRACT (ITA)

Il presente studio esplora l'emergente nozione di autonomia strategica verde, interrogandosi sulle sue potenziali implicazioni giuridiche per le competenze delle istituzioni europee. Prendendo in analisi gli atti e le misure adottate in seguito all'aggressione della Russia all'Ucraina, si avanza l'idea di un'estensione del campo di applicazione delle competenze ambientali. Tale ipotesi è esaminata alla luce della dimensione esterna dell'azione ambientale dell'Unione e sulla base delle competenze stabilite nel quadro giuridico dei cosiddetti regimi di *governance* ambientale. L'obiettivo è verificare se la coniugazione degli obiettivi ambientali attraverso il prisma dell'autonomia strategica sia una mera formula di sintesi politica che non introduce sviluppi giuridici significativi o, al contrario, rappresenti lo sviluppo di un obiettivo comune che rafforza la capacità di azione dell'Unione.

ABSTRACT (ENG)

This study explores the emerging notion of green strategic autonomy and questions its potential legal implications for the competences of European institutions. By taking into account acts and measures adopted in the aftermath of Russia's aggression against Ukraine, the idea of an extension of the scope of environmental competences is advanced. This is examined in the light of the external dimension of the Union's environmental action and on the basis of the competences established in the legal framework of the so-called environmental governance regimes. The aim is to verify whether the implementation of environmental objectives through the prism of strategic autonomy is a mere formula of political synthesis that does not introduce significant legal developments or, conversely, represents a development of a common objective that strengthens the Union's capacity to act.