



*DOTTORATO DI RICERCA
IN DIRITTO E IMPRESA
XXIX Ciclo*

Coordinatore: Chiar. mo Prof. Giuseppe Melis

CLIMATE CHANGE
REGULATION: COMPARING THE
EU AND THE US LEGAL
APPROACHES

Tutor:

Dottoranda:

Chiar. mo Prof. Marcello Clarich Dott.ssa Maria Antonia Impinna

Anno accademico 2016/2017

SINTESI DELLA TESI

Il cambiamento climatico è un pericolo che minaccia l'uomo e la natura e per questo rappresenta la sfida più importante e gravosa del nostro secolo.

E' ormai scientificamente provato che l'aumento delle concentrazioni di gas a effetto serra nell'atmosfera, dovuto alle emissioni antropogeniche, sta cambiando il clima terrestre in maniera disastrosa.

Il World Economic Forum che si è tenuto a Davos a Gennaio 2016, ha calcolato il costo del cambiamento climatico per l'economia globale dichiarando, nel suo ultimo report, che la crisi climatica rappresenta il rischio numero uno. In particolare, il principale rischio è stato rinvenuto nell'assenza di attività di regolazione per mitigare e adattarsi al cambiamento climatico. Questo report è stato il primo, tra quelli pubblicati dal World Economic Forum, in cui un rischio ambientale è al primo posto tra quelli che minacciano l'economia globale. Seguono al secondo posto le armi di distruzione di massa e al terzo le crisi idriche, le migrazioni involontarie su larga scala al quarto posto e gravi shock (incremento o decremento) dei prezzi delle fonti energetiche al quinto.

Il cambiamento climatico è un fenomeno non solo scientifico, ma anche giuridico: numerosa è la legislazione in materia di cambiamento climatico a livello sia nazionale sia globale. In particolare, il legislatore, per combattere il cambiamento climatico è intervenuto attraverso la regolazione, poiché il cambiamento climatico è un fallimento di mercato.

Alla luce di ciò, il giurista ha l'obbligo di analizzare e approfondire questo fenomeno portandolo all'attenzione della comunità accademica.

L'obiettivo della tesi è dimostrare l'importanza della regolazione del cambiamento climatico sia a livello nazionale sia a livello globale, e

analizzare i suoi possibili benefici e svantaggi nell'ambito di due specifiche giurisdizioni: quella dell'Unione Europea e quella degli Stati Uniti.

La scelta di analizzare la regolazione del cambiamento climatico nelle due menzionate giurisdizioni è dovuta ai seguenti motivi; (i) questi due "paesi" sono tra i principali produttori di gas effetto serra; (ii) l'UE e gli USA sono i principali attori politici, la cui partecipazione, o mancata partecipazione, anche a livello internazionale può determinare il successo o la mancata realizzazione di regolazione in materia di cambiamento climatico; (iii) in entrambi i "paesi" ferve, tra gli amministrativisti e gli studiosi di diritto ambientale, il dibattito giuridico sulla regolazione del cambiamento climatico; (iv) sia gli Stati Membri dell'Unione Europea sia i singoli Stati che compongono la federazione americana, sono destinatari di atti giuridici vincolanti in materia di legislazione ambientale provenienti da un governo centrale.

Al fine di raggiungere l'obiettivo preposto, la tesi è stata divisa in cinque capitoli ognuno dei quali rappresenta uno specifico aspetto nella costruzione di un complesso quadro giuridico.

Il primo capitolo mira a dimostrare l'importanza dell'attività di regolazione come strumento più efficace nella lotta ai cambiamenti climatici da un punto di vista scientifico, economico e giuridico.

Il secondo capitolo, *in primis*, ricostruisce il background storico che ha determinato, prima nella UE e poi negli Stati Uniti, la nascita della politica e quindi della legislazione in materia di cambiamento climatico. Questa ricostruzione storico-comparativa non è mai stata affrontata in letteratura, perché i principali lavori ricostruttivi sul tema hanno avuto per oggetto le principali tappe storiche legate esclusivamente al diritto internazionale. L'importanza di un'analisi storico-comparata della regolazione del cambiamento climatico mira a comprendere quando, come e

perché si sia sviluppata una politica e quindi un'attività legislativa e regolamentare in materia di cambiamento climatico. Inoltre, l'analisi supporta la tesi della presenza di un c.d. stato regolatore nella lotta al cambiamento climatico in entrambe le giurisdizioni. Il capitolo prosegue con il necessario studio dei principi giuridici che informano la materia e si conclude con l'individuazione e l'analisi approfondita dell'attività svolta dai regolatori del cambiamento climatico nella UE e negli USA. Lo studio approfondisce e compara in particolare le procedure amministrative utilizzate nella fase di realizzazione della regolazione, nella fase di implementazione della regolazione e di esecuzione di quest'ultima da parte, rispettivamente, della Commissione Europea per il tramite della DG Clima (attraverso l'attività di proposta legislativa, l'attività di consultazione, la comitologia, l'uso degli atti esecutivi e degli atti delegati, l'attività di impact assessment nella forma di risk assesment e analisi costi benefici) e dalla amministrazione governativa americana per il tramite della Environmental Protection Agency – EPA (attraverso le APA rules, l'OIRA review, la delegation doctrine, e l'impact assessment nella forma di risk assessment e analisi costi benefici). Nonostante la divergenza delle due giurisdizioni in termini di categorie giuridiche e istituti costituzionali, il confronto effettuato rivela notevoli somiglianze e divergenze da cui trarre esempio.

Il terzo capitolo prosegue nell'analisi individuando due esempi emblematici di regolazione in materia di cambiamento climatico: la Direttiva Emission Trading Scheme e la Clean Power Plan Rule. Questa comparazione dà la possibilità al lettore di comprendere come concretamente prende forma la regolazione del cambiamento climatico nelle due giurisdizioni. Inoltre, la comparazione, oltre ad individuare le principali similitudini e differenze nella realizzazione dell'attività di regolazione,

permette di individuare qual è il soggetto migliore per svolgere attività di regolazione e quale tecnica regolatoria risulta più efficace.

Il quarto capitolo è il naturale prosieguo del terzo, poiché analizza i contenziosi verificatisi a seguito dell'attività di regolazione analizzata nel terzo capitolo e quindi il contenzioso relativo alla Direttiva Emission Trading e alla Clean Power Plan Rule. Questo capitolo in particolare sottolinea da un lato l'importanza del contenzioso in materia di cambiamento climatico come strumento di ausilio alla realizzazione dell'attività di regolazione, dall'altro, attraverso la dettagliata analisi delle censure proposte avverso le due analizzate regolazioni, individua una serie di problematiche giuridiche a livello sostanziale e processuale che caratterizzano il contenzioso in materia di cambiamento climatico nelle due giurisdizioni.

Infine, il quinto capitolo analizza la dimensione globale della lotta al cambiamento climatico. L'aspetto globale del fenomeno giuridico 'cambiamento climatico' è innegabile e riconosciuto dai più influenti giuristi e in particolare da coloro che per la prima volta hanno introdotto il concetto di diritto amministrativo globale. Quest'ultimo capitolo rappresenta uno dei primi lavori in materia di regolazione del cambiamento climatico nella prospettiva del diritto amministrativo globale e in particolare investiga il ruolo dell'UNFCCC (United Nation Framework Convention on Climate Change) come regolatore globale, nonché il nuovo Accordo di Parigi attraverso gli strumenti utilizzati dal giurista amministrativo.

La tesi può collocarsi tra le prime opere giuridiche che studiano, dal punto di vista del diritto amministrativo e ambientale, i regimi e gli strumenti giuridici che regolano o possono essere utilizzati per regolare i cambiamenti climatici in Europa e negli Stati Uniti. Inoltre, la tesi può

essere inclusa nell'ambito degli studi che contribuiscono al settore emergente del diritto ambientale comparato.

La regolazione del cambiamento climatico rappresenta un campo relativamente nuovo, in cui accademici e professionisti stanno lavorando per definire confini, principi e normativa della disciplina. Pertanto, l'utilità della tesi è duplice: da un lato può rappresentare un riferimento sulle principali questioni legali amministrative e ambientali per accademici e professionisti, dall'altro partecipa al dibattito di un settore giuridico emergente quale, appunto, quello della regolazione del cambiamento climatico.

Questa tesi è il risultato di un percorso di ricerca di circa quattro anni di studio, in parte trascorsi a comprendere, studiare, sperimentare e discutere con i principali esperti nel campo del diritto amministrativo e ambientale in Italia e negli Stati Uniti, presso la New York University School of Law, dove ho svolto il mio ultimo anno di ricerca.

Grazie a questa straordinaria opportunità accademica, ho potuto scoprire, come ricercatrice, nuovi orizzonti del diritto amministrativo e ambientale e avere il privilegio di occuparmi di una questione di vitale importanza come quella del cambiamento climatico e apportarvi il mio contributo.