



UNIVERSITÀ POLITECNICA DELLE MARCHE

FACOLTÀ DI ECONOMIA «GIORGIO FUÀ»

Corso di Laurea Magistrale in
Management della Sostenibilità ed Economia Circolare

REGOLARE IL CLIMA SENZA UNA LEGGE SUL CLIMA

Delega amministrativa, giudice e instabilità regolatoria

REGULATING THE CLIMATE WITHOUT A CLIMATE LAW:

Administrative delegation, the Courts and Regulatory Instability

Relatrice:

Prof.ssa Mariacristina Zarro

Tesi di laurea di:

Rachele Melis

Anno Accademico 2025/2026

INDICE

INDICE.....	2
PREMESSA	8
INTRODUZIONE	9
CAPITOLO 1.....	16
Il potere amministrativo nella regolamentazione ambientale statunitense: struttura, competenze e limiti dell'EPA	16
1.1. L'Environmental Protection Agency (EPA)	16
1.1.1. Profilo storico, competenze statutarie e architettura istituzionale	16
1.1.2. Gli indirizzi programmatici dell'Amministrazione e la Energy Dominance.....	20
1.1.3. L'architettura di bilancio e il meccanismo del cooperative federalism.....	23
1.1.4. La rendicontazione delle performance: portata e limiti conoscitivi dei dati disponibili.....	25
1.2. L'Agenzia Europea dell'Ambiente	27
1.2.1. Profilo giuridico, competenze e architettura istituzionale.....	27
1.2.2. Iniziative, progetti di cooperazione e monitoraggio degli obiettivi climatici al 2030	28
1.2.3. Il contributo dell'AEA alle politiche ambientali italiane.....	30
1.3. EPA e AEA a confronto: natura giuridica, poteri e modelli di governance ambientale	31
CAPITOLO 2.....	34
Il ruolo del potere giudiziario nella definizione dei limiti e degli obblighi dell'azione climatica statunitense.....	34
2.1. L'analisi giurisprudenziale come chiave di lettura dell'evoluzione del diritto ambientale	34

2.1.1. Ragioni e rilevanza dell'indagine casistica.....	34
2.1.2. L'architettura del potere giudiziario federale e la politicizzazione strutturale dell'organo giudicante	35
2.1.3. Criterio di selezione dei casi e ordine di esposizione	38
2.2. Il caso West Virginia v. EPA (2022) e la formalizzazione della Major Questions Doctrine	39
2.2.1. Antefatti e genesi del Clean Power Plan.....	39
2.2.2. Evoluzione procedurale e politica: la discontinuità amministrativa, la regola ACE e l'ammissibilità del ricorso	42
2.2.3. L'interpretazione della Sezione 111(a)(1): la nozione di «system» e i limiti del BSER.....	43
2.2.4. La pronuncia della maggioranza e la dialettica interna della Corte: ratio decidendi, opinione concorrente e dissenso	45
2.2.5. Major Questions Doctrine e non-delegation doctrine: una distinzione necessaria.....	47
2.2.6. Implicazioni sistemiche e ridefinizione dei rapporti tra i poteri dello Stato	48
2.2.7. Sintesi del principio di diritto, conseguenze per l'EPA e funzione argomentativa della pronuncia.....	50
2.3. Il caso Loper Bright Enterprises v. Raimondo (2024) e il superamento della Chevron deference	51
2.3.1. La questione giuridica e il principio di diritto affermato	51
2.3.2. Rapporto con la giurisprudenza precedente, incidenza sui poteri dell'EPA e rilievo sistemico	52
2.4. Il caso Held v. State (Montana, 2024) e la tutela costituzionale dell'istanza climatica.....	54
2.4.1. Il quadro costituzionale del Montana e la questione sottoposta alla Corte	54
2.4.2. La pronuncia della Corte Suprema statale e la reazione del legislatore	55

2.4.3. Sintesi del principio di diritto e funzione argomentativa della pronuncia	56
2.5. Il caso <i>Clean Fuels Alliance America v. Zeldin</i> (2024-2026) e il sindacato sull'inerzia amministrativa	57
2.5.1. Il quadro normativo del Renewable Fuel Standard e la dialettica procedurale.....	57
2.5.2. Profili critici, esito della vicenda e funzione argomentativa.....	59
2.6. Il caso <i>City of New York v. Exxon Mobil Corp.</i> (2025) e i limiti della tutela azionata a livello locale.....	60
2.6.1. La strategia processuale, il riparto di giurisdizione e la decisione di primo grado.....	60
2.6.2. Profili critici, asimmetria della preclusione federale e funzione argomentativa	62
2.7. Il caso <i>State of Texas et al. v. EPA</i> (2025) e la caducazione del Waste Emissions Charge	63
2.7.1. Il Methane Emissions Reduction Program, i motivi del ricorso e l'intervento del Congresso	63
2.7.2. Profili critici e funzione argomentativa della vicenda.....	65
2.8. Il caso <i>Environmental Defense Fund v. EPA</i> (2025): trasparenza documentale e revoca dell'Endangerment Finding.....	66
2.8.1. La centralità dogmatica dell'Endangerment Finding e l'azione di accesso documentale.....	66
2.8.2. La funzione del controllo di trasparenza, l'esito sostanziale e la funzione argomentativa	68
2.9. Il caso <i>Sierra Club et al. v. EPA et al.</i> (2025-2026) e la dottrina dello standing quale filtro del sindacato.....	70
2.9.1. La soppressione delle infrastrutture informative pubbliche e i motivi del ricorso	70
2.9.2. L'esito processuale, i profili critici e la funzione argomentativa	71

2.10. Il caso Environmental Defense Fund et al. v. Zeldin (2025-2026) e la deregolamentazione per rinvio	73
2.10.1. Il differimento dei termini di conformità e l'abuso della clausola di buona causa	73
2.10.2. Profili critici, esito e funzione argomentativa	74
2.11. Conclusioni intermedie	76
CAPITOLO 3	78
Le ricadute internazionali dell'instabilità regolatoria e giudiziaria statunitense sulla governance climatica globale	78
3.1. Gli Stati Uniti e l'architettura multilaterale della governance climatica ...	78
3.1.1. Il ruolo statunitense nell'Accordo di Parigi: adesione, recesso e rientro come specchio della «pendolarità» istituzionale	78
3.1.2. Gli effetti geopolitici dell'incoerenza statunitense sulla credibilità negoziale nei consessi multilaterali (COP, UNFCCC)	82
3.1.3. Le ricadute sulla climate finance e sui Paesi maggiormente vulnerabili: il principio delle responsabilità comuni ma differenziate alla prova dell'instabilità statunitense.....	86
3.2. Il confronto sistemico tra il modello statunitense e quello europeo di governance ambientale.....	89
3.2.1. Il Green Deal come architettura giuridico-economica integrata: stabilità normativa dell'Unione e instabilità regolatoria statunitense	89
3.2.2. Attivismo giudiziario a confronto: la Corte Suprema statunitense e la Corte di giustizia dell'Unione europea di fronte alle politiche climatiche	92
3.2.3. Il meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere e la «doppia conformità» delle imprese statunitensi tra regolazione federale incerta e standard europei	96
3.3. L'incertezza regolatoria come fattore di rischio: mercati, investimenti e diffusione del modello contenzioso	101
3.3.1. Il climate legal risk: come investitori istituzionali e agenzie di rating prezzano l'instabilità normativa statunitense	101

3.3.2. Gli effetti disincentivanti sugli investimenti a lungo termine nella transizione energetica.....	104
3.3.3. La climate litigation statunitense come modello (o anti-modello) per il contenzioso climatico in altre giurisdizioni	106
3.4. Prospettive di riforma e considerazioni conclusive	111
3.4.1. Dalla delega amministrativa alla codificazione legislativa: proposte per un «vincolo rafforzato»	111
3.4.2. Il dibattito dottrinale sulla revisione della Major Questions Doctrine e il ruolo dei governi subnazionali come argine alla discontinuità federale.....	114
3.4.3. Bilancio critico e prospettive de lege ferenda.....	117
BIBLIOGRAFIA	121
FONTI NORMATIVE	127
Stati Uniti d’America	127
Provvedimenti dell’Environmental Protection Agency	129
Stato del Montana.....	130
Unione europea	130
Diritto internazionale	131
Italia	132
GIURISPRUDENZA.....	133
Corte Suprema degli Stati Uniti d’America.....	133
Corti federali di appello e di merito.....	134
Corti statali	135
Giurisdizioni europee e internazionali.....	136
DOCUMENTI ISTITUZIONALI E RAPPORTI	137
Organizzazioni internazionali	137
Unione europea e agenzie europee	138
Stati Uniti d’America	139
Centri di ricerca e organismi tecnici.....	141

SITOGRAFIA.....	142
------------------------	------------

PREMESSA

L'inizio del XXI secolo ha segnato l'ingresso dell'umanità in una fase storica nella quale le attività antropiche costituiscono un fattore determinante delle trasformazioni degli equilibri biofisici del pianeta.¹ In un simile contesto, la questione ambientale ha superato i confini della disciplina specialistica e della mera istanza etico-conservativa, affermandosi come il baricentro attorno al quale ruotano la stabilità macroeconomica, la sicurezza degli Stati e l'evoluzione degli ordinamenti giuridici interni e internazionali. L'esigenza di governare la transizione verso modelli di sviluppo sostenibili impone dunque un mutamento di prospettiva: la tutela dell'ambiente e del clima non si configura come un vincolo esterno allo sviluppo, bensì come una delle condizioni della tenuta istituzionale, sociale ed economica delle democrazie contemporanee.

È all'interno di questo processo di ridefinizione dei rapporti tra sovranità statale, regolazione dei mercati e responsabilità globale che si colloca l'analisi svolta in questo lavoro.

¹ Cfr. INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC), *Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Ginevra, 2023, *Summary for Policymakers*, sezione A.1, ove si afferma che le attività umane, principalmente attraverso le emissioni di gas a effetto serra, hanno inequivocabilmente causato il riscaldamento globale.

INTRODUZIONE

Il cambiamento climatico non rappresenta unicamente un'alterazione dei parametri biofisici dell'atmosfera terrestre: esso costituisce oggi una delle più complesse sfide geopolitiche, giuridiche ed economiche della contemporaneità, e richiede una risposta multilaterale coordinata, capace di operare oltre i tradizionali confini della sovranità statale². Il fenomeno, innescato in via primaria dall'intensificazione della combustione di fonti fossili — carbone, petrolio e gas naturale —, ha determinato un accumulo progressivo di gas a effetto serra in atmosfera, in particolare biossido di carbonio (CO₂), metano (CH₄) e protossido di azoto (N₂O). L'evidenza scientifica delinea un quadro di stringente urgenza: secondo l'Organizzazione meteorologica mondiale, nel 2024 la concentrazione media globale di CO₂ ha raggiunto 423,9 parti per milione, con un incremento annuo di 3,5 ppm, il più elevato dall'avvio delle misurazioni sistematiche nel 1957³. Nel 2025 la temperatura media globale si è collocata a circa 1,43 °C al di sopra della media del periodo 1850-1900, e il periodo 2015-2025 comprende gli undici anni più caldi mai registrati⁴.

Sotto il profilo della stabilità socioeconomica, i costi dell'inazione climatica sono documentati da rilevazioni istituzionali convergenti. I dati elaborati dall'Agenzia Europea dell'Ambiente evidenziano una crescita costante dei danni economici da eventi meteorologici e climatici estremi nell'Unione europea: la media annua è passata da 8,6 miliardi di euro nel decennio 1980-1989 a 44,9 miliardi di euro nel periodo 2020-2024, per un valore cumulato di circa 822 miliardi di euro nell'intero arco 1980-2024⁵. A ciò si aggiunge il carico sanitario connesso all'inquinamento atmosferico, che nel 2023 risulta associato, nella sola Unione europea, a circa 182.000 morti premature attribuibili all'esposizione al particolato fine (PM_{2,5}), oltre a 63.000 decessi riconducibili all'ozono troposferico e 34.000 al biossido di azoto⁶. Le proiezioni economiche indicano inoltre che,

² Cfr. Nazioni Unite, *Che cos'è il cambiamento climatico?*, UNRIC – Centro regionale di informazione delle Nazioni Unite, consultabile all'indirizzo <https://unric.org/it/che-cose-il-cambiamento-climatico/> (ultima consultazione: agosto 2026).

³ Cfr. World Meteorological Organization (WMO), *WMO Greenhouse Gas Bulletin. The State of Greenhouse Gases in the Atmosphere Based on Global Observations through 2024*, n. 21, Ginevra, 15 ottobre 2025, p. 1.

⁴ Cfr. World Meteorological Organization (WMO), *State of the Global Climate 2025*, WMO-No. 1391, Ginevra, 2026, sezione *Key messages*.

⁵ Cfr. European Environment Agency (EEA), *Economic losses from weather- and climate-related extremes in Europe*, indicatore pubblicato il 14 ottobre 2025, consultabile all'indirizzo <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/indicators/economic-losses-from-climate-related>.

⁶ Cfr. European Environment Agency (EEA), *Harm to Human Health from Air Pollution in Europe: Burden of Disease Status, 2025*, EEA Briefing n. 16/2025, Copenhagen, 1° dicembre 2025 (dati riferiti all'anno 2023).

in uno scenario di riscaldamento globale pari a 3 °C, l'Unione europea e il Regno Unito potrebbero subire una perdita di benessere annua non inferiore a 175 miliardi di euro, corrispondente all'1,38% del prodotto interno lordo⁷. In questo scenario, la prevenzione e l'adattamento precoce non costituiscono soltanto un imperativo etico, ma una scelta di razionalità economica: le analisi disponibili stimano che l'investimento in sistemi di allerta rapida e in infrastrutture resilienti possa generare benefici netti largamente superiori al costo iniziale⁸.

La risposta a un quadro di questa portata non dipende soltanto dall'intensità dell'impegno politico assunto dai singoli ordinamenti, ma anche – e in misura che tende a essere sottovalutata – dalla forma giuridica nella quale tale impegno viene consacrato. In ogni ordinamento la disciplina climatica può infatti essere collocata in un atto legislativo, che ne fissi gli obiettivi e ne definisca gli strumenti, oppure essere affidata all'esercizio di poteri amministrativi conferiti da deleghe contenute in leggi preesistenti, concepite per fini in tutto o in parte diversi. La scelta tra le due soluzioni non è neutrale, poiché determina chi possa modificare la disciplina, con quale procedura e quali tempi: quando l'obiettivo climatico viene definito all'interno di un atto legislativo, esso può essere mutato soltanto da un atto di pari rango, adottato secondo una procedura pubblica e prevedibile; quando, invece, viene definito attraverso l'esercizio di poteri amministrativi, esso resta esposto alla discontinuità determinata dall'alternanza politica, al sindacato giurisdizionale sui limiti della delega e alla reversibilità degli atti che lo hanno prodotto. È a questa seconda configurazione – al modo in cui essa nasce, ai limiti che incontra e alle conseguenze che produce oltre i confini dell'ordinamento che la adotta – che il presente lavoro è dedicato.⁹

La presente tesi esamina tale configurazione attraverso l'ordinamento degli Stati Uniti d'America. La scelta richiede di essere motivata, perché da essa dipende la portata dei risultati, e riposa su tre ragioni. La prima attiene al peso del Paese: gli Stati Uniti figurano tra i principali responsabili delle emissioni globali – per volume corrente e, ancor più, per

⁷ Cfr. European Environment Agency (EEA), *Europe's Environment 2025*, Copenhagen, 29 settembre 2025, sezione 2.6 *Climate risks to the economy*, che riprende le stime della *European Climate Risk Assessment*, EEA Report n. 01/2024.

⁸ Cfr. Global Commission on Adaptation, *Adapt Now: A Global Call for Leadership on Climate Resilience*, Rotterdam-Washington D.C., 2019, *Executive Summary*.

⁹ Sul rilievo che la prevedibilità di lungo periodo della disciplina — e non il suo contenuto puntuale — assume per i destinatari di una politica climatica, nonché sui rimedi istituzionali proposti all'incertezza regolatoria, si veda S. BRUNNER, C. FLACHSLAND e R. MARSCHINSKI, *Credible Commitment in Carbon Policy*, in *Climate Policy*, vol. 12, n. 2, 2012, pp. 255-271, in part. pp. 256-259 e 262-268. Il tema è ripreso *infra*, §§ 3.2.1 e 3.4.1.

contributo storico – sicché le loro politiche interne producono effetti che eccedono largamente i confini del proprio ordinamento. La distribuzione delle emissioni evidenzia una marcata asimmetria strutturale: i dieci Paesi maggiormente responsabili generano complessivamente circa il 68% delle emissioni globali, mentre i cento Paesi meno industrializzati contribuiscono per appena il 3% del totale¹⁰. Le proiezioni più recenti indicano che le politiche attualmente in vigore condurrebbero, entro la fine del secolo, a un riscaldamento dell'ordine di 2,8 °C, riducibile a 2,3-2,5 °C nell'ipotesi di piena attuazione dei contributi determinati a livello nazionale (NDC): un divario che misura la distanza tra l'evidenza scientifica e l'azione politica effettiva¹¹.

La seconda attiene alla configurazione dell'ordinamento prescelto: gli Stati Uniti non dispongono di una legge organica sul clima, sicché la disciplina climatica federale riposa per intero sull'esercizio di poteri conferiti all'amministrazione da leggi settoriali risalenti, concepite per fronteggiare fenomeni di inquinamento di natura locale o regionale. Il problema generale sopra enunciato vi si presenta dunque nella forma più netta, non attenuata dalla compresenza di un fondamento legislativo proprio. La terza ragione è di ordine documentale: gli Stati Uniti costituiscono la giurisdizione nella quale il fenomeno risulta più ampiamente osservabile, concentrando una quota del contenzioso climatico mondiale superiore a quella di tutte le altre giurisdizioni considerate nel loro complesso, e offrendo pertanto una base empirica che nessun altro ordinamento consente di ricostruire con analoga ampiezza¹². A tali ragioni se ne aggiunge una di attualità: nel corso degli ultimi due anni il fenomeno si è manifestato nelle sue forme più acute, con il recesso dall'Accordo di Parigi divenuto efficace nel gennaio 2026, la notifica del recesso dalla Convenzione quadro del 1992 nel febbraio successivo e la revoca, adottata nel febbraio 2026 e tuttora oggetto di impugnazione, dell'accertamento tecnico-scientifico posto a fondamento dell'intera regolazione climatica federale.

Tale rilievo si apprezza anzitutto sul piano convenzionale. Il regime climatico internazionale si articola infatti sulla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC) del 1992 e sull'Accordo di Parigi del 2015, strumenti la cui efficacia dipende in

¹⁰ Cfr. Nazioni Unite, *Che cos'è il cambiamento climatico?* cit.

¹¹ Cfr. United Nations Environment Programme (UNEP), *Emissions Gap Report 2025: Off Target*, Nairobi, 4 novembre 2025, *Executive Summary*.

¹² UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME, *Climate Change in the Courtroom: Trends, Impacts and Emerging Lessons. Climate Litigation Report 2025*, Nairobi, 2025, *Executive Summary*, p. viii: al 30 giugno 2025 risultano censite 3.099 controversie climatiche, delle quali 1.936 promosse negli Stati Uniti e 1.113 in tutte le altre giurisdizioni considerate nel loro complesso. Il dato è esaminato *infra*, § 3.3.3.

misura significativa dalla partecipazione dei maggiori emettitori¹³. Con ordine esecutivo del 20 gennaio 2025 il Presidente degli Stati Uniti ha disposto il recesso dall'Accordo di Parigi, divenuto efficace il 27 gennaio 2026; con memorandum presidenziale del 7 gennaio 2026 è stato inoltre disposto il recesso dalla stessa Convenzione quadro, la cui notifica, ricevuta dal depositario il 27 febbraio 2026, produrrà effetto il 27 febbraio 2027¹⁴. Si tratta di un dato di partenza essenziale, perché segna il passaggio da una fase di leadership dichiarata a una fase di disimpegno formale dal quadro pattizio multilaterale.

La traiettoria delle politiche ambientali statunitensi è del resto storicamente segnata da una spiccata discontinuità, definibile come una “pendolarità” istituzionale che riflette la polarizzazione del sistema politico federale. Le amministrazioni a guida repubblicana — segnatamente le presidenze di George W. Bush e di Donald Trump — hanno adottato posture di contenimento regolatorio e di disimpegno multilaterale, privilegiando la semplificazione normativa e il sostegno alle industrie estrattive tradizionali; le presidenze democratiche di Barack Obama e di Joe Biden hanno invece promosso il rilancio della diplomazia climatica e l'adozione di piani di investimento pubblico volti ad accelerare la transizione energetica. Nell'aprile 2021 l'amministrazione Biden aveva assunto l'obiettivo di ridurre le emissioni nette del 50-52% entro il 2030 rispetto ai livelli del 2005, in una misura comparabile al target europeo di riduzione di almeno il 55% entro il 2030 rispetto al 1990, sancito dal regolamento (UE) 2021/1119¹⁵. L'alternanza politica non costituisce tuttavia soltanto un fattore di instabilità interna: essa incide sulla credibilità internazionale degli impegni assunti e sulla prevedibilità del quadro regolatorio per gli operatori economici, poiché l'ampio ricorso all'ordine esecutivo — atto revocabile dal Presidente successivo — rende reversibili, in tempi brevi, scelte di politica ambientale di rilievo strutturale.

¹³ Cfr. Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, New York, 9 maggio 1992; Accordo di Parigi, adottato nell'ambito della XXI Conferenza delle Parti, Parigi, 12 dicembre 2015, art. 2 e art. 4.

¹⁴ Cfr. *Executive Order* n. 14162, *Putting America First in International Environmental Agreements*, 20 gennaio 2025, in 90 *Fed. Reg.* 8455 (30 gennaio 2025); il recesso dall'Accordo di Parigi ha acquistato efficacia il 27 gennaio 2026. Sul recesso dalla Convenzione quadro si vedano il *Presidential Memorandum of January 7, 2026, Withdrawing the United States From International Organizations, Conventions, and Treaties That Are Contrary to the Interests of the United States*, in 91 *Fed. Reg.* 2281 (16 gennaio 2026), sezione 2, lettera b), e la notifica depositaria delle Nazioni Unite C.N.102.2026.TREATIES-XXVII.7. Sul punto si rinvia diffusamente al § 3.1.1.

¹⁵ Cfr. The White House, *FACT SHEET: President Biden Sets 2030 Greenhouse Gas Pollution Reduction Target Aimed at Creating Good-Paying Union Jobs and Securing U.S. Leadership on Clean Energy Technologies*, Washington D.C., 22 aprile 2021; regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 giugno 2021, che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica, in *GUUE* L 243 del 9 luglio 2021, p. 1, art. 4.

A livello attuativo, l'efficacia della legislazione ambientale federale dipende in misura decisiva dall'operato delle agenzie tecniche specializzate, e in primo luogo dell'*Environmental Protection Agency* (EPA), chiamata a dare attuazione a normative fondamentali quali il *Clean Air Act*. Proprio per questa ragione, l'Agenzia si colloca in una posizione di permanente tensione tra l'esigenza di rigore tecnico-scientifico e la pressione degli indirizzi politici dell'Amministrazione in carica: una tensione che, negli ultimi anni, si è tradotta anche in una progressiva restrizione dei margini della delega legislativa a opera della giurisprudenza della Corte Suprema, dapprima con l'elaborazione della *Major Questions Doctrine* in *West Virginia v. EPA*¹⁶ e successivamente con il superamento della *Chevron deference* in *Loper Bright Enterprises v. Raimondo*¹⁷.

Il quadro regolatorio federale è inoltre costantemente plasmato dal confronto tra i gruppi di interesse industriali legati ai combustibili fossili, orientati al mantenimento dello *status quo*, e le organizzazioni ambientaliste e di *environmental justice*, che sollecitano interventi di decarbonizzazione più incisivi. Mentre l'Unione europea ha ricondotto la transizione ecologica a un quadro programmatico e normativo unitario, il *Green Deal* europeo¹⁸, negli Stati Uniti l'azione climatica si è sviluppata prevalentemente attraverso strumenti settoriali, incentivi fiscali e regolazione amministrativa, in assenza di una legge organica sul clima.

Il successo di un percorso di decarbonizzazione richiede, sul piano materiale, una trasformazione strutturale del sistema energetico. Le analisi disponibili evidenziano tuttavia che i piani di produzione di combustibili fossili annunciati dai governi per il 2030 eccedono ampiamente i livelli compatibili con la traiettoria di 1,5 °C — del 500% per il carbone, del 92% per il gas e del 31% per il petrolio —, superando anche i volumi impliciti negli impegni climatici assunti dagli stessi Stati¹⁹. Tale trasformazione, ben oltre la sua dimensione di vincolo ambientale, rappresenta al contempo un'opportunità strategica per l'innovazione tecnologica, per l'occupazione qualificata e per la competitività industriale.

¹⁶ Cfr. *West Virginia v. Environmental Protection Agency*, 597 U.S. 697 (2022), con cui la Corte Suprema ha limitato l'autorità regolatoria dell'EPA ai sensi del *Clean Air Act* facendo applicazione della *Major Questions Doctrine*.

¹⁷ Cfr. *Loper Bright Enterprises v. Raimondo*, 603 U.S. 369 (2024), con cui la Corte Suprema ha superato il criterio di deferenza giudiziale enunciato in *Chevron U.S.A., Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc.*, 467 U.S. 837 (1984).

¹⁸ Cfr. Commissione europea, *Il Green Deal europeo*, comunicazione dell'11 dicembre 2019, COM(2019) 640 final, Bruxelles.

¹⁹ Cfr. Stockholm Environment Institute – Climate Analytics – E3G – IISD – UNEP, *The Production Gap Report 2025*, Stoccolma-Nairobi, 22 settembre 2025, *Executive Summary*.

In questo quadro, la traiettoria climatica degli Stati Uniti non si configura come una mera vicenda politica interna, ma assume rilievo per gli equilibri della governance globale. Poiché una parte rilevante dell'azione climatica statunitense non discende da una legislazione organica e stabile, bensì dall'esercizio di poteri attribuiti alle agenzie amministrative — prima fra tutte l'EPA —, la tenuta di questa architettura dipende da due fattori strutturalmente instabili: la discontinuità determinata dall'alternanza politica alla Casa Bianca e al Congresso, e il controllo giudiziario, sempre più incisivo, esercitato dalle corti federali sui limiti della delega legislativa alle agenzie stesse. Si tratta, come il secondo capitolo mostrerà, di una ricognizione ancora parziale: all'alternanza politica e al controllo giudiziario si affiancano infatti la revocabilità della disciplina amministrativa per mano dello stesso Congresso, la gestione dei tempi del procedimento quale strumento sostitutivo dell'abrogazione e la rimovibilità degli accertamenti tecnico-scientifici posti a fondamento della regolazione.

Il presente lavoro muove dunque da un interrogativo di fondo: è possibile, all'interno di un sistema di questo tipo, costruire e mantenere una politica climatica federale stabile, quando la sua effettiva attuazione dipende da poteri amministrativi esposti tanto alla discontinuità politica quanto a un sindacato giurisdizionale che ne ridefinisce costantemente i confini? Per rispondere a tale interrogativo, il lavoro si articola in tre capitoli, concepiti come tappe di un unico percorso argomentativo. Il primo capitolo ricostruisce il quadro istituzionale entro cui tale potere si esercita: quali competenze in materia ambientale siano attribuite al livello federale, quali poteri siano statutariamente conferiti all'EPA, come operi il meccanismo del federalismo cooperativo e quali differenze strutturali emergano rispetto al modello europeo, nel confronto con l'Agenzia Europea dell'Ambiente. Il secondo capitolo assume una prospettiva giurisprudenziale e analizza che cosa accada quando l'esercizio — o il mancato esercizio — di questi poteri entra nel circuito giudiziario: attraverso una selezione di pronunce delle corti federali, il capitolo mostra le diverse configurazioni che tale controllo può assumere, dal giudice come limite al potere amministrativo (*West Virginia v. EPA*, *Loper Bright*), al giudice come garante dell'azione climatica in presenza di un parametro costituzionale specifico (*Held v. Montana*), fino al giudice chiamato a pronunciarsi sull'inerzia amministrativa. Il terzo capitolo, infine, verifica le conseguenze che tale discontinuità produce all'esterno dell'ordinamento che la genera, lungo quattro direttrici: la partecipazione statunitense al regime convenzionale sul clima, il confronto sistemico con il modello europeo e con il meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere, il prezzo

che i mercati finanziari attribuiscono all'incertezza normativa e la circolazione del modello contenzioso statunitense. Su queste basi, l'ultimo paragrafo esamina le prospettive di riforma che la dottrina ha effettivamente elaborato e formula la risposta all'interrogativo iniziale: una risposta negativa, che il lavoro riconduce non a ragioni politiche contingenti, bensì al rango dell'atto in cui la disciplina climatica statunitense è consacrata. Il risultato che se ne ricava, benché ottenuto sull'ordinamento statunitense, non è a esso circoscritto: esso individua infatti un criterio – il rango dell'atto nel quale la disciplina è consacrata, e dunque la prevedibilità della procedura attraverso cui essa può essere modificata – applicabile alla valutazione di qualsiasi ordinamento che affidi la propria politica climatica all'esercizio di poteri amministrativi; come il confronto con il modello europeo, condotto nel terzo capitolo, consente di verificare.

CAPITOLO 1

Il potere amministrativo nella regolamentazione ambientale statunitense: struttura, competenze e limiti dell'EPA

Il capitolo che segue ricostruisce il quadro istituzionale entro cui si esercita il potere amministrativo in materia ambientale negli Stati Uniti: quali competenze siano attribuite al livello federale, quale sia l'estensione dei poteri statutariamente conferiti all'EPA e in che modo essi si articolino rispetto agli Stati federati e al modello europeo. La ricostruzione non ha finalità meramente compilativa: l'ampiezza e la natura discrezionale di tali poteri costituiscono infatti la premessa necessaria per comprendere, nel capitolo successivo, i termini e i limiti del controllo che il potere giudiziario esercita sul loro esercizio.

1.1. L'Environmental Protection Agency (EPA)

1.1.1. Profilo storico, competenze statutarie e architettura istituzionale

L'*Environmental Protection Agency* (EPA) degli Stati Uniti d'America è un'agenzia federale collocata nell'*Executive Branch*, dotata di rilevanti competenze regolatorie, amministrative e di *enforcement* in materia ambientale²⁰. Essa non costituisce un'*independent regulatory commission* nel senso tecnico proprio del diritto amministrativo statunitense: non è retta da un organo collegiale a composizione bipartisan né gode di garanzie normative di inamovibilità dei propri vertici, essendo diretta da un *Administrator* di nomina presidenziale, previo *advice and consent* del Senato, che opera alle dipendenze funzionali del Presidente. La sua peculiarità consiste piuttosto nel non essere incardinata all'interno di un Dipartimento, pur restando pienamente inserita nel circuito dell'indirizzo politico-amministrativo dell'Esecutivo.

La nascita dell'Agenzia affonda le proprie radici nel passaggio tra gli anni Sessanta e Settanta del Novecento, un periodo caratterizzato da una crescente consapevolezza pubblica circa la natura limitata delle risorse naturali e la necessità di una loro tutela sistemica. Il 10 febbraio 1970 il Presidente Richard Nixon trasmise al Congresso un articolato messaggio in materia di qualità ambientale, incentrato sul trattamento delle acque reflue, sulla tutela della

²⁰ Cfr. US Environmental Protection Agency (EPA), *Our Mission and What We Do*, Washington D.C., ultimo aggiornamento 2025, consultabile all'indirizzo <https://www.epa.gov/aboutepa/our-mission-and-what-we-do>.

qualità dell'aria, sulla riduzione delle emissioni degli autoveicoli e sulla gestione dei rifiuti²¹. Per superare la frammentazione delle competenze allora ripartite tra distinti dipartimenti federali, il Presidente promosse il *Reorganization Plan No. 3 of 1970*, con il quale numerose funzioni di monitoraggio, ricerca, definizione degli *standard* e repressione dell'inquinamento furono concentrate in un unico ente di nuova istituzione²². Il processo di accentramento non fu tuttavia integrale: all'EPA confluirono in particolare le competenze in materia di inquinamento atmosferico, idrico e da rifiuti solidi già facenti capo al *Department of Health, Education, and Welfare* e al *Department of the Interior*, nonché la registrazione dei presidi fitosanitari già attribuita al *Department of Agriculture* e la fissazione di taluni *standard* in materia di radiazioni; rimasero invece assegnate ad altre amministrazioni federali rilevanti funzioni di natura ambientale, quali la gestione del demanio naturale e della fauna selvatica (*Department of the Interior*), l'amministrazione del patrimonio forestale (*U.S. Forest Service*), l'osservazione atmosferica e la tutela delle risorse marine, affidate alla *National Oceanic and Atmospheric Administration*, istituita presso il *Department of Commerce* con il coevo *Reorganization Plan No. 4 of 1970*, e il rilascio delle autorizzazioni allo scarico di materiali di dragaggio nelle acque navigabili (*U.S. Army Corps of Engineers*).

Nel corso di oltre cinquant'anni di attività, la missione istituzionale dell'EPA è rimasta quella di tutelare la salute umana e l'ambiente. Per adempiere a tale mandato, l'Agenzia opera al fine di garantire aria, suolo e acqua puliti, assicurando che le politiche nazionali si fondino sulle migliori evidenze scientifiche disponibili e che le leggi federali in materia ambientale trovino applicazione equa ed efficace²³. La sua azione mira inoltre a integrare la considerazione dell'interesse ambientale nelle politiche in materia di trasporti, energia, agricoltura, industria e commercio, assicurando al contempo la trasparenza delle informazioni, la bonifica dei siti contaminati e la valutazione della sicurezza delle sostanze chimiche immesse sul mercato²⁴.

Per il conseguimento dei propri obiettivi istituzionali, l'EPA svolge tre ordini principali di attività.

²¹ Cfr. R. Nixon, *Special Message to the Congress on Environmental Quality*, 10 febbraio 1970, testo integrale in *The American Presidency Project*, consultabile all'indirizzo <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/special-message-the-congress-environmental-quality>.

²² Cfr. *Reorganization Plan No. 3 of 1970*, in 35 Fed. Reg. 15623 (6 ottobre 1970), efficace dal 2 dicembre 1970.

²³ Cfr. US EPA, *Our Mission and What We Do*, cit.

²⁴ Cfr. US EPA, *Our Mission and What We Do*, cit., sezione *The purpose of EPA*.

- a) *Elaborazione e applicazione dei regolamenti.* L'Agenzia esercita il proprio potere regolamentare adottando regolamenti e *standard* tecnici nei limiti delle deleghe conferite dalle leggi federali, e ne cura l'applicazione anche mediante il sostegno e il coordinamento degli Stati e delle nazioni tribali cui l'attuazione dei relativi programmi è affidata²⁵.
- b) *Erogazione di finanziamenti e assistenza.* Una quota rilevante del bilancio dell'Agenzia è destinata a programmi ambientali statali e tribali, a enti senza scopo di lucro e a istituzioni accademiche, per la realizzazione di interventi infrastrutturali, attività di risanamento e ricerche scientifiche²⁶.
- c) *Ricerca scientifica, informazione e formazione.* L'EPA conduce attività di ricerca attraverso una rete di laboratori e centri nazionali, promuove programmi di educazione ambientale e sviluppa forme di collaborazione con il settore privato e con gli enti locali²⁷.

La compresenza di queste funzioni — normativa, finanziaria e conoscitiva — in capo a un unico soggetto amministrativo restituisce la misura dell'ampiezza della discrezionalità di cui l'EPA dispone nell'attuazione delle leggi ambientali federali. È precisamente l'estensione di tale discrezionalità, e i limiti che il potere giudiziario le ha progressivamente imposto, a costituire l'oggetto dell'analisi condotta nel capitolo successivo.

Sotto il profilo normativo, l'azione dell'Agenzia trova fondamento in precisi mandati statutari: si tratta, in tutti i casi che seguono, di leggi approvate dal Congresso, la cui attuazione è affidata all'EPA nei limiti e secondo le modalità stabiliti da ciascuna disciplina.

Quanto alla tutela dell'aria, il *Clean Air Act*, approvato nel 1963 e successivamente emendato in modo sostanziale nel 1970, nel 1977 e nel 1990, attribuisce all'Agenzia il compito di fissare gli *standard* nazionali di qualità dell'aria ambiente (*National Ambient Air Quality Standards*, NAAQS) per gli inquinanti diffusi, di approvare i piani statali di attuazione, di stabilire gli *standard* di prestazione per le nuove fonti fisse e i limiti alle emissioni di inquinanti pericolosi, nonché di disciplinare le emissioni delle fonti mobili²⁸. In

²⁵ Cfr. US EPA, *Our Mission and What We Do*, cit.

²⁶ Cfr. US EPA, *FY 2025 EPA Budget in Brief*, EPA-190-R-24-001, Washington D.C., marzo 2024, p. 28.

²⁷ Cfr. US EPA, *FY 2025 EPA Budget in Brief*, EPA-190-R-24-001, Washington D.C., marzo 2024, sezione *Science and Technology*.

²⁸ Cfr. *Clean Air Act*, Pub. L. n. 88-206 (1963), come modificato in particolare dal *Clean Air Act Amendments of 1970*, Pub. L. n. 91-604, dal *Clean Air Act Amendments of 1977*, Pub. L. n. 95-95, e dal *Clean Air Act Amendments of 1990*, Pub. L. n. 101-549, codificato in 42 U.S.C. § 7401 ss.; si vedano in particolare 42 U.S.C.

materia di acque, il *Clean Water Act*, nel testo risultante dagli emendamenti del 1972, affida all'EPA la disciplina degli scarichi di inquinanti nelle acque superficiali degli Stati Uniti, principalmente attraverso il sistema autorizzatorio *National Pollutant Discharge Elimination System* (NPDES) e la definizione dei criteri di qualità delle acque, mentre il *Safe Drinking Water Act* del 1974 le attribuisce la competenza a fissare gli *standard* nazionali di potabilità dell'acqua destinata al consumo umano²⁹.

Quanto alle sostanze chimiche, ai presidi fitosanitari, ai rifiuti e ai siti contaminati, il *Toxic Substances Control Act* del 1976, nel testo modificato nel 2016, attribuisce all'Agenzia poteri di valutazione e gestione del rischio delle sostanze chimiche di uso industriale; il *Federal Insecticide, Fungicide, and Rodenticide Act* subordina l'immissione in commercio dei prodotti fitosanitari a un procedimento di registrazione condotto dall'EPA; il *Resource Conservation and Recovery Act* del 1976 istituisce un regime di controllo dei rifiuti pericolosi lungo l'intero ciclo di vita; il *Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act* del 1980, comunemente noto come *Superfund*, disciplina infine gli interventi di bonifica dei siti contaminati e il regime di responsabilità dei soggetti obbligati³⁰.

L'architettura organizzativa dell'Agenzia si articola su una duplice direttrice: la sede centrale di Washington D.C., cui competono l'elaborazione degli indirizzi generali e l'adozione delle norme tecniche di rilievo nazionale, e dieci uffici regionali distribuiti sul territorio federale, cui è demandata la gestione dei rapporti con gli Stati e con le nazioni tribali di ciascuna circoscrizione. Tale articolazione territoriale consente un'azione amministrativa calibrata sulle specificità geografiche e produttive locali, salvaguardando al contempo l'uniformità applicativa del diritto ambientale federale³¹.

§§ 7408-7409 (NAAQS), § 7410 (*State Implementation Plans*), § 7411 (*New Source Performance Standards*), § 7412 (inquinanti atmosferici pericolosi) e § 7521 (fonti mobili).

²⁹ Cfr. *Federal Water Pollution Control Act*, come modificato dal *Clean Water Act* del 1972, Pub. L. n. 92-500, codificato in 33 U.S.C. § 1251 ss., in particolare § 1311, § 1313 e § 1342 (sistema NPDES); *Safe Drinking Water Act*, Pub. L. n. 93-523 (1974), codificato in 42 U.S.C. § 300f ss.

³⁰ Cfr. *Toxic Substances Control Act*, Pub. L. n. 94-469 (1976), come modificato dal *Frank R. Lautenberg Chemical Safety for the 21st Century Act*, Pub. L. n. 114-182 (2016), codificato in 15 U.S.C. § 2601 ss.; *Federal Insecticide, Fungicide, and Rodenticide Act*, codificato in 7 U.S.C. § 136 ss.; *Resource Conservation and Recovery Act*, Pub. L. n. 94-580 (1976), codificato in 42 U.S.C. § 6901 ss.; *Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act*, Pub. L. n. 96-510 (1980), codificato in 42 U.S.C. § 9601 ss.

³¹ Cfr. US EPA, *EPA Organization Chart e Regional Offices*, Washington D.C., aggiornamento 2025, consultabili all'indirizzo <https://www.epa.gov/aboutepa>.

1.1.2. Gli indirizzi programmatici dell'Amministrazione e la *Energy Dominance*

Con l'insediamento della nuova Amministrazione, nel gennaio 2025, l'EPA ha impresso una netta discontinuità ai propri indirizzi programmatici e amministrativi rispetto al precedente *FY 2022-2026 EPA Strategic Plan*³². Il nuovo corso è stato sintetizzato nell'iniziativa denominata *Powering the Great American Comeback*, annunciata dall'*Administrator Lee Zeldin* il 4 febbraio 2025³³. Va precisata sin d'ora la natura di tale documento: non si tratta di un atto normativo né di un provvedimento amministrativo, bensì di una comunicazione istituzionale con la quale il vertice dell'Agenzia ha reso note le proprie priorità programmatiche. La distinzione non è meramente formale, poiché dalla enunciazione di un indirizzo non discende alcun effetto giuridico immediato: l'attuazione richiede, caso per caso, l'avvio e la conclusione dei procedimenti previsti dall'*Administrative Procedure Act* e dalle singole leggi settoriali.

L'iniziativa si colloca nel solco dell'indirizzo politico-programmatico della *Energy Dominance*, formalizzato negli ordini esecutivi del gennaio e del febbraio 2025 con i quali il Presidente ha disposto il riesame delle discipline ritenute suscettibili di gravare sulla produzione energetica nazionale, dichiarato lo stato di emergenza energetica e istituito il *National Energy Dominance Council*³⁴. Anche in questo caso è opportuna una precisazione terminologica: la *Energy Dominance* non costituisce una “dottrina” in senso tecnico-giuridico, bensì un orientamento politico-programmatico dell'Amministrazione, privo di per sé di forza normativa e destinato a tradursi in atti giuridici soltanto attraverso l'attività delle singole amministrazioni competenti.

L'iniziativa si articola in cinque pilastri, ai quali corrispondono interventi che si collocano in stadi procedimentali eterogenei.

1. *Clean Air, Land, and Water for Every American*. Il primo pilastro riafferma la priorità dei compiti statuari essenziali dell'Agenzia. In tale ambito si colloca, tra gli

³² Cfr. US EPA, *FY 2022-2026 EPA Strategic Plan*, Washington D.C., marzo 2022.

³³ Cfr. US EPA, *EPA Administrator Lee Zeldin Announces EPA's "Powering the Great American Comeback" Initiative*, comunicato stampa, Washington D.C., 4 febbraio 2025, consultabile all'indirizzo <https://www.epa.gov/newsreleases/epa-administrator-lee-zeldin-announces-epas-powering-great-american-comeback>.

³⁴ Cfr. *Executive Order* n. 14154, *Unleashing American Energy*, 20 gennaio 2025, in 90 Fed. Reg. 8353 (29 gennaio 2025); *Executive Order* n. 14156, *Declaring a National Energy Emergency*, 20 gennaio 2025, in 90 Fed. Reg. 8433 (29 gennaio 2025); *Executive Order* n. 14213, *Establishing the National Energy Dominance Council*, 14 febbraio 2025, in 90 Fed. Reg. 9945 (20 febbraio 2025).

altri, l'intervento sulla crisi sanitaria e ambientale del bacino del fiume Tijuana, oggetto del memorandum d'intesa sottoscritto il 24 luglio 2025 dall'*Administrator* dell'EPA e dalla Segretaria messicana dell'Ambiente, successivamente tradotto in impegni operativi vincolanti per i due Paesi attraverso la *Minute No. 333* adottata dalla *International Boundary and Water Commission* il 15 dicembre 2025³⁵.

2. *Restore American Energy Dominance*. Il secondo pilastro attiene al riesame del carico regolatorio gravante sulla produzione di energia da fonti fossili. In questo ambito l'EPA ha avviato, con proposta di regolamento del 17 giugno 2025, l'abrogazione delle discipline sulle emissioni di gas a effetto serra delle centrali termoelettriche, adottate nel maggio 2024 e formalmente denominate *New Source Performance Standards for Greenhouse Gas Emissions from New, Modified, and Reconstructed Fossil Fuel-Fired Electric Generating Units; Emission Guidelines for Greenhouse Gas Emissions from Existing Fossil Fuel-Fired Electric Generating Units* — comunemente indicate nel dibattito pubblico e giornalistico come *Clean Power Plan 2.0*, denominazione che non corrisponde tuttavia al titolo ufficiale del provvedimento³⁶. Alla data di redazione il procedimento non risulta concluso: la proposta di abrogazione non è stata ancora adottata in via definitiva e lo schema di provvedimento finale è all'esame dell'*Office of Management and Budget*³⁷. Diverso è l'esito del parallelo procedimento relativo ai *Mercury and Air Toxics Standards* (MATS): in tal caso l'abrogazione delle modifiche introdotte nel 2024 è stata adottata in via definitiva con provvedimento pubblicato il 24 febbraio 2026 ed efficace dal successivo 27 aprile³⁸.
3. *Permitting Reform, Cooperative Federalism, and Cross-Agency Partnership*. Il terzo pilastro concerne l'accelerazione dei procedimenti autorizzatori e la valorizzazione del ruolo degli Stati. Rientrano in questo ambito le approvazioni dei programmi

³⁵ Cfr. US EPA, *United States and Mexico Reach Agreement to Permanently and Urgently End Decades-Long Tijuana River Sewage Crisis*, comunicato stampa, Washington D.C., 24 luglio 2025; *International Boundary and Water Commission, Minute No. 333*, Tijuana, 15 dicembre 2025.

³⁶ Cfr. US EPA, *Repeal of Greenhouse Gas Emissions Standards for Fossil Fuel-Fired Electric Generating Units*, proposta di regolamento, in 90 Fed. Reg. 25752 (17 giugno 2025), *docket* EPA-HQ-OAR-2025-0124, con cui si propone l'abrogazione della disciplina adottata in 89 Fed. Reg. 39798 (9 maggio 2024).

³⁷ Cfr. Harvard Environmental and Energy Law Program, *Regulating Greenhouse Gases for New and Existing Fossil Fuel-Fired Power Plants, Regulatory Tracker*, aggiornamento al 26 agosto 2026, consultabile all'indirizzo <https://eelp.law.harvard.edu/tracker/regulating-greenhouse-gases-for-new-and-existing-fossil-fuel-fired-power-plants>.

³⁸ Cfr. US EPA, *National Emission Standards for Hazardous Air Pollutants: Coal- and Oil-Fired Electric Utility Steam Generating Units: Final Repeal*, in 91 Fed. Reg. 9088 (24 febbraio 2026), efficace dal 27 aprile 2026, con cui è stata abrogata la disciplina adottata in 89 Fed. Reg. 29808 (7 maggio 2024).

statali di rilascio dei permessi per la gestione dei residui della combustione del carbone (*coal combustion residuals*, CCR), previsti dal *Resource Conservation and Recovery Act*: il programma del North Dakota è stato approvato con provvedimento del 17 novembre 2025, quello del Wyoming con provvedimento del 26 febbraio 2026³⁹. Si tratta, come si vedrà, dell'approvazione di specifici programmi statali espressamente contemplati dalla normativa federale, e non di un trasferimento generalizzato di competenze agli Stati federati.

4. *Make the United States the Artificial Intelligence Capital of the World*. Il quarto pilastro riguarda l'adeguamento delle procedure autorizzatorie all'infrastrutturazione dei centri di elaborazione dati destinati allo sviluppo dell'intelligenza artificiale. Sul piano informativo, l'Agenzia ha istituito nel settembre 2025 uno sportello documentale dedicato all'applicazione del *Clean Air Act* a tali impianti; sul piano regolatorio, ha presentato il 13 maggio 2026 una proposta di modifica della nozione di *begin actual construction* nell'ambito del programma *New Source Review*, volta a consentire l'avvio di talune attività di cantiere prima del rilascio del permesso di costruzione. Anche in questo caso si tratta di una proposta non ancora adottata in via definitiva⁴⁰.
5. *Protecting and Bringing Back American Auto Jobs*. Il quinto pilastro attiene al settore automobilistico. In questo ambito l'Agenzia ha portato a compimento l'intervento di maggiore rilievo sistematico dell'intero programma: con provvedimento pubblicato il 18 febbraio 2026 ed efficace dal 20 aprile 2026, l'EPA ha revocato l'*Endangerment Finding* adottato nel 2009 ai sensi della sezione 202(a) del *Clean Air Act* — l'accertamento in forza del quale le emissioni di gas a effetto serra dei veicoli a motore erano state qualificate come pericolose per la salute pubblica e per il benessere collettivo — e ha contestualmente abrogato i relativi *standard* di emissione per i veicoli leggeri, medi e pesanti⁴¹. Il provvedimento è stato tempestivamente

³⁹ Cfr. US EPA, *North Dakota: Approval of State Coal Combustion Residuals Permit Program*, in 90 Fed. Reg. 51168 (17 novembre 2025); US EPA, *Wyoming: Approval of State Coal Combustion Residuals Permit Program*, in 91 Fed. Reg. 9459 (26 febbraio 2026). La base giuridica dell'approvazione è costituita dalla sezione 4005(d) del *Resource Conservation and Recovery Act*, 42 U.S.C. § 6945(d).

⁴⁰ Cfr. US EPA, *Clean Air Act Resources for Data Centers*, Washington D.C., pagina istituzionale pubblicata il 5 settembre 2025; US EPA, *Begin Actual Construction in the New Source Review (NSR) Preconstruction Permitting Program*, proposta di regolamento, in 91 Fed. Reg. 26958 (13 maggio 2026).

⁴¹ Cfr. US EPA, *Rescission of the Greenhouse Gas Endangerment Finding and Motor Vehicle Greenhouse Gas Emission Standards Under the Clean Air Act*, provvedimento definitivo, in 91 Fed. Reg. 7686 (18 febbraio 2026), *docket* EPA-HQ-OAR-2025-0194, efficace dal 20 aprile 2026, con cui è stato revocato l'accertamento adottato in 74 Fed. Reg. 66496 (15 dicembre 2009).

impugnato dinanzi alla *Court of Appeals for the District of Columbia Circuit*, tanto da un gruppo di organizzazioni sanitarie e ambientaliste quanto da una coalizione di Stati ed enti locali, sicché la definitiva stabilizzazione dei suoi effetti resta subordinata all'esito del sindacato giurisdizionale⁴².

Resta da chiarire un profilo di riparto di competenze frequentemente frainteso. Gli *standard* di efficienza dei consumi di carburante (*Corporate Average Fuel Economy*, CAFE) non rientrano nelle attribuzioni dell'EPA, bensì in quelle della *National Highway Traffic Safety Administration* (NHTSA), che li adotta ai sensi della legislazione federale in materia di politica energetica e di risparmio dei consumi. All'EPA compete invece la disciplina delle emissioni degli autoveicoli ai sensi del *Clean Air Act*. I due sistemi sono tecnicamente interdipendenti — poiché il consumo di carburante e le emissioni di anidride carbonica sono grandezze fisicamente correlate — ma restano giuridicamente distinti quanto a fondamento normativo, autorità competente e procedimento di adozione⁴³.

1.1.3. L'architettura di bilancio e il meccanismo del *cooperative federalism*

L'analisi dell'operatività istituzionale dell'EPA non può prescindere da una disamina della sua architettura finanziaria. I dati di seguito esaminati fanno riferimento alla richiesta di bilancio presentata dal Presidente (*President's Budget Request*) per l'esercizio finanziario 2025: si tratta pertanto di stime programmatiche, che illustrano le priorità dell'Amministrazione e non le dotazioni definitivamente stanziare dal Congresso all'esito del procedimento di *appropriation*⁴⁴.

La ripartizione della richiesta di bilancio tra i diversi capitoli di spesa è la seguente.

Capitolo di spesa (FY 2025 <i>President's Budget Request</i>)	Importo (milioni di \$)	Percentuale totale	sul
STAG (<i>State and Tribal Assistance Grants</i>)	4.528	41,2%	
EPM (<i>Environmental Programs and Management</i>)	4.407	40,1%	
S&T (<i>Science and Technology</i>)	1.010	9,2%	
SF (<i>Hazardous Substance Superfund</i>)	661	6,0%	
LUST (<i>Leaking Underground Storage Tanks</i>)	109	1,0%	

⁴² I ricorsi risultano proposti dinanzi alla *United States Court of Appeals for the District of Columbia Circuit* il 18 febbraio 2026 (n. 26-1037) da un gruppo di organizzazioni sanitarie e ambientaliste, e il 19 marzo 2026 (n. 26-1061) da una coalizione di Stati ed enti territoriali: cfr. Jones Day, *Challenges to EPA's Repeal of the 2009 Endangerment Finding*, giugno 2026.

⁴³ Cfr. 49 U.S.C. § 32902, che attribuisce alla *National Highway Traffic Safety Administration* la determinazione degli *standard* CAFE; per la competenza dell'EPA in materia di emissioni degli autoveicoli si veda 42 U.S.C. § 7521.

⁴⁴ Cfr. US EPA, *FY 2025 EPA Budget in Brief*, cit., p. 28 (tavola riepilogativa delle richieste per capitolo di spesa).

Capitolo di spesa (FY 2025 <i>President's Budget Request</i>)	Importo (milioni di \$)	Percentuale totale	sul
B&F (<i>Buildings and Facilities</i>)	106	1,0%	
WIFIA (<i>Water Infrastructure Finance and Innovation Act</i>)	80	0,7%	
IG (<i>Office of Inspector General</i>)	65	0,6%	
OIL (<i>Inland Oil Spill Programs</i>)	28	0,2%	
Totale	10.994	100,0%	

Sotto il profilo del diritto amministrativo, il dato di maggiore interesse riguarda l'incidenza delle risorse destinate alle amministrazioni territoriali: il 41,2% della richiesta complessiva è ascritto alla voce *State and Tribal Assistance Grants* (STAG). Va tuttavia precisato che tale voce non si risolve in un trasferimento diretto e indifferenziato di risorse agli Stati: essa aggrega una pluralità di programmi eterogenei — tra cui i contributi ai fondi rotativi statali per le infrastrutture idriche, i contributi categoriali a sostegno dei programmi ambientali statali e tribali e specifici programmi di assistenza — retti da presupposti, criteri di riparto e modalità di gestione differenti⁴⁵.

Questo meccanismo di allocazione delle risorse costituisce l'impalcatura finanziaria del *cooperative federalism*, il modello che caratterizza l'attuazione della normativa ambientale federale statunitense. Tale principio non implica una delega generalizzata di funzioni né una cessione incondizionata di competenze agli Stati federati. Esso descrive piuttosto una tecnica normativa ricorrente, per effetto della quale le principali leggi ambientali federali fissano requisiti sostanziali minimi di livello nazionale e prevedono che l'attuazione dei relativi programmi possa essere assunta dagli Stati, previa approvazione da parte dell'EPA e sotto la sua vigilanza.⁴⁶

Le concrete modalità di questo meccanismo variano da disciplina a disciplina. Nell'ambito del *Clean Air Act*, gli Stati elaborano i piani di attuazione (*State Implementation Plans*, SIP) diretti al conseguimento e al mantenimento dei NAAQS, che divengono efficaci soltanto a seguito dell'approvazione dell'Agenzia; in caso di mancata presentazione o di approvazione negata, l'EPA è tenuta ad adottare un piano federale sostitutivo (*Federal Implementation*

⁴⁵ Cfr. US EPA, *FY 2025 Justification of Appropriation Estimates for the Committee on Appropriations*, EPA-190-R-24-002, Washington D.C., marzo 2024, *tab* dedicato allo *State and Tribal Assistance Grants*, sezione introduttiva.

⁴⁶ Sulla nozione di *cooperative federalism* nel diritto ambientale statunitense — fissazione di requisiti minimi federali quali soglie e non tetti, assunzione facoltativa dell'attuazione da parte degli Stati previa approvazione federale e potere federale sostitutivo in caso di inadempimento — si veda R. L. GLICKSMAN, *From Cooperative to Inoperative Federalism: The Perverse Mutation of Environmental Law and Policy*, in *Wake Forest Law Review*, vol. 41, 2006, pp. 719 ss., in part. pp. 723-731.

Plan). Nell'ambito del *Clean Water Act*, gli Stati possono essere autorizzati ad amministrare il sistema autorizzatorio NPDES; analogamente, il *Resource Conservation and Recovery Act* consente l'autorizzazione dei programmi statali in materia di rifiuti pericolosi e il *Safe Drinking Water Act* prevede il riconoscimento della *primacy* statale sui sistemi di acqua potabile⁴⁷.

In tutti questi casi l'EPA conserva poteri di rilievo: la determinazione degli *standard* minimi nazionali, l'approvazione e il ritiro dell'autorizzazione ai programmi statali, la vigilanza sulla loro attuazione e la titolarità di un autonomo potere sanzionatorio, esercitabile anche in via concorrente rispetto all'azione statale.⁴⁸ Il *cooperative federalism* si configura dunque come un modello di attuazione decentrata sotto supervisione federale, e non come una devoluzione di sovranità normativa.

1.1.4. La rendicontazione delle *performance*: portata e limiti conoscitivi dei dati disponibili

Al di là del dato programmatico, la portata concreta dei poteri sin qui descritti può essere apprezzata attraverso i documenti con cui l'Agenzia rende conto della propria attività. È peraltro necessaria una premessa metodologica: i *report* annuali di *performance* e i rendiconti in materia di *enforcement* costituiscono strumenti di rendicontazione amministrativa e di monitoraggio gestionale, redatti in adempimento degli obblighi di programmazione e di riscontro previsti dalla normativa federale in materia di risultati dell'azione amministrativa. Essi documentano il volume e la tipologia delle attività svolte e il grado di conseguimento degli obiettivi che l'Agenzia si è autonomamente prefissata; non costituiscono invece valutazioni di impatto e non consentono, di per sé, di ricondurre in termini causali gli andamenti ambientali osservati a specifiche scelte regolatorie o organizzative, salvo che tale nesso sia espressamente affermato dalla fonte⁴⁹.

⁴⁷ Cfr. 42 U.S.C. § 7410 (*State Implementation Plans*) e § 7410(c) (*Federal Implementation Plan*); 33 U.S.C. § 1342(b) (autorizzazione dei programmi statali NPDES); 42 U.S.C. § 6926 (autorizzazione dei programmi statali in materia di rifiuti pericolosi); 42 U.S.C. § 300g-2 (*primacy* statale ai sensi del *Safe Drinking Water Act*).

⁴⁸ Per i poteri federali conservati si vedano, quanto all'approvazione dei piani e dei programmi statali e al ritiro dell'autorizzazione, 42 U.S.C. § 7410(k) e § 7410(c) (*Clean Air Act*), 33 U.S.C. § 1342(c)(3) (*Clean Water Act*), 42 U.S.C. § 6926(e) (*Resource Conservation and Recovery Act*) e 42 U.S.C. § 300g-2(b) (*Safe Drinking Water Act*); quanto al potere sanzionatorio autonomo dell'Agenzia, esercitabile anche in presenza di un programma statale autorizzato, 42 U.S.C. § 7413 e 33 U.S.C. § 1319.

⁴⁹ Cfr. *Government Performance and Results Act Modernization Act of 2010*, Pub. L. n. 111-352, che disciplina gli obblighi di programmazione e di rendicontazione delle *performance* delle agenzie federali; US EPA, *FY 2024 Annual Performance Report*, Washington D.C., gennaio 2025, *Introduction*.

Con questa avvertenza, i dati disponibili offrono comunque una misura significativa della scala materiale dell'azione amministrativa. Nell'esercizio finanziario 2024 — l'ultimo per il quale risultano pubblicati risultati consolidati di *performance* al momento della redazione — l'Agenzia ha riferito di aver reso 840 siti industriali dismessi (*brownfields*) disponibili per un riutilizzo, di aver completato 63 interventi di bonifica nell'ambito del programma *Superfund* riguardanti la contaminazione da piombo e di aver adottato procedure tali per cui il 98% delle valutazioni di rischio relative ai nuovi principi attivi fitosanitari considera gli effetti sulle specie protette ai sensi dell'*Endangered Species Act*; nello stesso esercizio è stata inoltre conclusa la revisione dello *standard* nazionale annuale relativo al particolato fine (PM_{2,5}), portato a 9,0 µg/m³⁵⁰. I risultati relativi all'esercizio 2025 non erano invece ancora disponibili in forma consolidata alla stessa data, essendone prevista la pubblicazione nel *FY 2025 Annual Performance Report*, unitamente alla documentazione di bilancio per l'esercizio 2027⁵¹.

Un quadro più aggiornato è offerto dalla rendicontazione in materia di *enforcement*, pubblicata nel febbraio 2026. Con riferimento all'esercizio 2025, l'Agenzia riferisce la conclusione di 2.127 procedimenti sanzionatori in sede civile, l'irrogazione di sanzioni pecuniarie civili per oltre 652 milioni di dollari e l'assunzione, da parte dei soggetti destinatari, di obblighi di adeguamento e di ripristino per un valore superiore a 6,4 miliardi di dollari; sul versante penale risultano avviati 187 nuovi procedimenti, con la formulazione di capi d'imputazione nei confronti di 156 soggetti. Nello stesso esercizio sono state svolte oltre 14.000 attività di controllo della conformità, di cui circa 8.300 ispezioni⁵².

Questi dati non consentono di formulare un giudizio sull'efficacia complessiva delle politiche dell'Agenzia, e non è questa la funzione cui essi assolvono. Essi restituiscono tuttavia la dimensione concreta e capillare dell'azione amministrativa dell'EPA: una dimensione la cui rilevanza economica e politica costituirà, come si vedrà nel capitolo successivo, uno dei presupposti fattuali della *Major Questions Doctrine* elaborata dalla Corte Suprema per sindacare l'esercizio — o il mancato esercizio — di poteri amministrativi di analogia portata.

⁵⁰ Cfr. US EPA, *FY 2024 Annual Performance Report*, cit., p. 2.

⁵¹ Cfr. US EPA, *Fiscal Year 2025 Agency Financial Report*, Washington D.C., 31 dicembre 2025, p. 13.

⁵² Cfr. US EPA, Office of Enforcement and Compliance Assurance, *Enforcement and Compliance Assurance Annual Results Report, Fiscal Year 2025*, Washington D.C., 26 febbraio 2026, pp. 10, 14 e 17.

1.2. L'Agenzia Europea dell'Ambiente

1.2.1. Profilo giuridico, competenze e architettura istituzionale

L'Agenzia Europea dell'Ambiente (AEA) è stata istituita con il regolamento (CEE) n. 1210/90 del Consiglio, del 7 maggio 1990, sull'istituzione dell'Agenzia europea dell'ambiente e della rete europea d'informazione e di osservazione in materia ambientale, la cui disciplina è oggi contenuta nel regolamento (CE) n. 401/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, che ne costituisce la versione codificata⁵³. Divenuta operativa nel 1994, con sede a Copenaghen, l'Agenzia è un organismo decentrato dell'Unione europea, dotato di personalità giuridica propria e distinto dalle istituzioni dell'Unione.

L'inquadramento giuridico dell'AEA è essenziale per delimitarne correttamente il ruolo. Il regolamento istitutivo le assegna l'obiettivo di fornire all'Unione e agli Stati membri informazioni obiettive, attendibili e comparabili a livello europeo, tali da consentire l'adozione delle misure necessarie alla protezione dell'ambiente, la valutazione della loro attuazione e la corretta informazione del pubblico sullo stato dell'ambiente⁵⁴. L'Agenzia non è dunque titolare di poteri regolatori, di poteri di adozione di atti normativi vincolanti né di funzioni di indirizzo politico: tali prerogative spettano alla Commissione europea, al Parlamento europeo e al Consiglio, secondo il riparto stabilito dai Trattati. Il contributo dell'AEA è di natura conoscitiva e si esplica nella raccolta e nell'elaborazione dei dati, nella produzione di analisi tecnico-scientifiche indipendenti e nel supporto ai processi decisionali delle istituzioni competenti⁵⁵.

L'Agenzia opera in stretta connessione con la rete Eionet (*European Environment Information and Observation Network*), prevista dallo stesso regolamento istitutivo, che collega l'AEA alle amministrazioni ambientali nazionali attraverso i Punti Focali Nazionali; per l'Italia tale funzione è svolta dall'ISPRA, che coordina la rete nazionale e cura la

⁵³ Cfr. regolamento (CEE) n. 1210/90 del Consiglio, del 7 maggio 1990, sull'istituzione dell'Agenzia europea dell'ambiente e della rete europea d'informazione e di osservazione in materia ambientale, in *GUCE* L 120 dell'11 maggio 1990, p. 1; regolamento (CE) n. 401/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, sull'Agenzia europea dell'ambiente e la rete europea d'informazione e di osservazione in materia ambientale (versione codificata), in *GUUE* L 126 del 21 maggio 2009, p. 13.

⁵⁴ Cfr. regolamento (CE) n. 401/2009, cit., art. 1.

⁵⁵ Cfr. regolamento (CE) n. 401/2009, cit., art. 2; European Environment Agency (EEA), *Who We Are*, Copenaghen, consultabile all'indirizzo <https://www.eea.europa.eu/en/about/who-we-are>.

trasmissione dei dati all'Agenzia⁵⁶. La rete riunisce attualmente 32 Paesi membri — i 27 Stati membri dell'Unione unitamente a Islanda, Liechtenstein, Norvegia, Svizzera e Turchia — e sette Paesi cooperanti⁵⁷.

Sul piano organizzativo, l'AEA è retta da un consiglio di amministrazione, composto da un rappresentante per ciascuno Stato membro dell'Agenzia, da rappresentanti della Commissione europea e da membri scientifici designati dal Parlamento europeo, cui competono l'adozione del programma di lavoro pluriennale e annuale, l'approvazione della relazione annuale e la nomina del direttore esecutivo; quest'ultimo è responsabile della gestione dell'Agenzia e ne è il rappresentante legale. Un comitato scientifico assiste gli organi dell'Agenzia esprimendo pareri sui profili tecnico-scientifici dell'attività⁵⁸.

I compiti fondamentali dell'Agenzia, come definiti dal regolamento istitutivo, possono essere ricondotti a tre direttrici: fornire competenze analitiche e valutazioni indipendenti sullo stato dell'ambiente; sostenere lo sviluppo, l'attuazione e la valutazione delle politiche ambientali dell'Unione, anche in relazione ai principali processi ambientali di rilievo internazionale; assicurare il funzionamento di un'infrastruttura di raccolta, armonizzazione e diffusione dei flussi di dati nazionali e internazionali⁵⁹. Le aree tematiche di intervento comprendono la qualità dell'aria, il cambiamento climatico, la biodiversità, l'uso del suolo, l'economia circolare, la gestione delle sostanze chimiche e la transizione nei settori dell'energia e dei trasporti. Tra le pubblicazioni periodiche di maggior rilievo figura la relazione quinquennale sullo stato dell'ambiente in Europa, la cui settima edizione — *Europe's environment 2025* — è stata pubblicata il 29 settembre 2025⁶⁰.

1.2.2. Iniziative, progetti di cooperazione e monitoraggio degli obiettivi climatici al 2030

L'operatività dell'AEA si articola attraverso una pluralità di iniziative e di progetti di cooperazione, tutti riconducibili alla sua funzione conoscitiva. In ambito di osservazione del territorio, l'Agenzia partecipa all'attuazione del *Copernicus Land Monitoring Service* (CLMS) unitamente al *Joint Research Centre* della Commissione europea, avvalendosi di

⁵⁶ Cfr. regolamento (CE) n. 401/2009, cit., art. 4; ISPRA, *L'Agenzia europea dell'ambiente (AEA) e la rete Eionet*, Roma, consultabile all'indirizzo <https://www.isprambiente.gov.it>.

⁵⁷ Cfr. European Environment Agency (EEA), *EEA and Eionet Welcome Moldova as a Cooperating Country*, comunicato stampa, Copenaghen, 19 marzo 2026.

⁵⁸ Cfr. regolamento (CE) n. 401/2009, cit., artt. 8-10.

⁵⁹ Cfr. regolamento (CE) n. 401/2009, cit., art. 2.

⁶⁰ Cfr. European Environment Agency (EEA), *Europe's Environment 2025*, Copenaghen, 29 settembre 2025.

dati satellitari e di rilevazioni *in situ* sull'osservazione della superficie terrestre⁶¹. A tale attività si affiancano la cooperazione con l'*Energy Community* — organizzazione internazionale istituita per estendere l'acquis del mercato interno dell'energia ai Paesi dell'Europa sud-orientale e dell'area del Mar Nero⁶² — e la partecipazione all'iniziativa EuroGEO, che favorisce l'accesso ai dati territoriali rilevanti anche ai fini dell'adattamento ai cambiamenti climatici⁶³.

Sul fronte della salute pubblica e della sicurezza chimica, l'AEA gestisce, congiuntamente alla Commissione europea, l'*European Climate and Health Observatory*, istituito nel marzo 2021 e ospitato sulla piattaforma Climate-ADAPT, con la finalità di raccogliere e diffondere le conoscenze disponibili sugli effetti sanitari del cambiamento climatico⁶⁴. L'Agenzia partecipa inoltre alle iniziative europee di biomonitoraggio umano — dapprima HBM4EU e successivamente il partenariato PARC — dirette a valutare l'esposizione della popolazione alle sostanze chimiche⁶⁵. Tali attività convergono, sul piano istituzionale, nella *Cross-agency One Health Task Force*, costituita nel 2023, che vede l'AEA cooperare con ECDC, ECHA, EFSA ed EMA nell'ambito di un quadro comune di azione per il periodo 2024-2026, finalizzato a integrare la tutela della salute umana, animale, vegetale e ambientale⁶⁶.

Sul piano dei prodotti conoscitivi, si segnalano tanto le valutazioni di ampio respiro quanto i rapporti periodici di monitoraggio. Alla prima categoria appartiene la *European Climate Risk Assessment* (EUCRA), pubblicata l'11 marzo 2024, prima valutazione europea complessiva dei rischi climatici, che individua 36 rischi principali articolati in cinque ambiti — ecosistemi, alimentazione, salute, infrastrutture ed economia e finanza — dei quali otto sono qualificati come particolarmente urgenti⁶⁷. Alla seconda appartiene la relazione annuale

⁶¹ Cfr. European Environment Agency (EEA) e Joint Research Centre (JRC), *Copernicus Land Monitoring Service*, consultabile all'indirizzo <https://land.copernicus.eu>.

⁶² Cfr. *Treaty Establishing the Energy Community*, Atene, 25 ottobre 2005, in vigore dal 1° luglio 2006; European Environment Agency (EEA), *Projects and Cooperation Agreements: Energy Community*, Copenhagen.

⁶³ Cfr. European Environment Agency (EEA), *Projects and Cooperation Agreements: EuroGEO*, Copenhagen.

⁶⁴ Cfr. Commissione europea, *Launch of the New European Climate and Health Observatory*, 4 marzo 2021; *European Climate and Health Observatory*, piattaforma Climate-ADAPT, consultabile all'indirizzo <https://climate-adapt.eea.europa.eu/en/observatory>.

⁶⁵ Cfr. European Environment Agency (EEA), *Projects and Cooperation Agreements: HBM4EU and PARC*, Copenhagen.

⁶⁶ Cfr. ECDC – ECHA – EEA – EFSA – EMA, *Cross-Agency One Health Task Force: Framework for Action 2024-2026*, 2024; European Environment Agency (EEA), *Cross-Agency One Health Task Force*, Copenhagen, consultabile all'indirizzo <https://www.eea.europa.eu/en/about/who-we-are/projects-and-cooperation-agreements/cross-agency-one-health-task-force>.

⁶⁷ Cfr. European Environment Agency (EEA), *European Climate Risk Assessment*, EEA Report n. 01/2024, Copenhagen, 11 marzo 2024, *Executive Summary*.

Trends and projections in Europe, elaborata sulla base delle comunicazioni degli Stati membri e diretta a verificare i progressi verso gli obiettivi climatici ed energetici dell'Unione: l'edizione 2025 registra, nel 2024, una riduzione delle emissioni nette di gas a effetto serra pari a circa il 37% rispetto ai livelli del 1990 e stima, sulla base delle misure vigenti, una riduzione dell'ordine del 54% al 2030, a fronte dell'obiettivo vincolante di almeno il 55% fissato dal regolamento (UE) 2021/1119⁶⁸. Il quadro conoscitivo complessivo restituito dalla relazione sullo stato dell'ambiente evidenzia inoltre progressi nella qualità dell'aria e nella diffusione delle fonti rinnovabili, a fronte di criticità persistenti sul fronte della perdita di biodiversità e della transizione verso un'economia pienamente circolare⁶⁹.

Va ribadito che, in tutti i casi richiamati, l'apporto dell'Agenzia si esaurisce sul piano tecnico-scientifico e informativo. La definizione degli obiettivi, l'adozione degli atti normativi e la valutazione formale dell'adempimento degli obblighi da parte degli Stati membri restano attribuite alle istituzioni dell'Unione, e in particolare alla Commissione europea nell'esercizio delle proprie funzioni di iniziativa legislativa e di vigilanza sull'applicazione del diritto dell'Unione.

1.2.3. Il contributo dell'AEA alle politiche ambientali italiane

L'attività dell'Agenzia Europea dell'Ambiente costituisce un riferimento significativo anche per le politiche ambientali italiane, il cui raccordo istituzionale con l'Agenzia passa attraverso l'ISPRA, designato quale Punto Focale Nazionale della rete Eionet e responsabile del coordinamento della rete nazionale e della trasmissione dei dati ambientali a livello europeo⁷⁰.

Tale contributo va tuttavia qualificato con precisione. I flussi informativi e le analisi elaborate dall'AEA concorrono a formare la base conoscitiva comune sulla quale si sviluppa la valutazione delle politiche ambientali europee e nazionali; essi non producono però, di per sé, effetti giuridici nei confronti degli Stati membri, né determinano direttamente il contenuto degli atti di programmazione nazionale. Con riferimento specifico ai Piani Nazionali Integrati per l'Energia e il Clima (PNIEC), l'obbligo di elaborazione e di aggiornamento discende dal regolamento (UE) 2018/1999 sulla governance dell'Unione

⁶⁸ Cfr. European Environment Agency (EEA), *Trends and Projections in Europe 2025*, Copenhagen, 6 novembre 2025, sezione *Progress towards achieving 2030 climate and energy targets in the EU-27*; regolamento (UE) 2021/1119, cit., art. 4.

⁶⁹ Cfr. European Environment Agency (EEA), *Europe's Environment 2025*, cit.

⁷⁰ Cfr. ISPRA, *L'Agenzia europea dell'ambiente (AEA) e la rete Eionet*, cit.

dell'energia e dell'azione per il clima, che disciplina altresì le raccomandazioni della Commissione europea e la valutazione dei piani nazionali. L'Italia ha trasmesso alla Commissione la versione definitiva del PNIEC aggiornato nel luglio 2024⁷¹. In tale procedimento i dati e gli indicatori elaborati dall'AEA — in particolare quelli confluiti nelle relazioni *Trends and projections* — costituiscono parte della base informativa utilizzata a livello europeo, mentre la valutazione dei piani e l'eventuale formulazione di raccomandazioni restano di competenza della Commissione⁷².

Analoghe considerazioni valgono per gli altri ambiti nei quali l'attività dell'Agenzia interseca la programmazione nazionale. Le valutazioni contenute nella *European Climate Risk Assessment* hanno contribuito ad alimentare, a livello europeo e nazionale, la riflessione sull'adattamento ai rischi climatici, con particolare riguardo alla gestione delle risorse idriche e alla protezione delle infrastrutture maggiormente esposte⁷³. Allo stesso modo, gli indicatori elaborati dall'AEA in materia di rifiuti e di uso efficiente delle risorse offrono parametri di riferimento comparabili per la definizione e il monitoraggio delle politiche nazionali in materia di economia circolare⁷⁴. Anche in questi casi, tuttavia, il contributo dell'Agenzia si colloca sul piano della produzione di conoscenza comparabile, e non su quello della determinazione degli obblighi giuridici o dell'accesso alle risorse finanziarie dell'Unione, che restano disciplinati dai rispettivi quadri normativi e dalle procedure gestite dalla Commissione europea.

1.3. EPA e AEA a confronto: natura giuridica, poteri e modelli di governance ambientale

Prima di procedere al confronto è necessaria una precisazione metodologica. EPA e AEA non sono organismi istituzionalmente equivalenti: la prima è un'agenzia federale dell'*Executive Branch*, dotata di poteri regolatori e di *enforcement* diretto; la seconda è un organismo decentrato dell'Unione europea, privo di poteri normativi e sanzionatori propri. Il confronto che segue non mira dunque ad accostare due strutture omologhe, bensì a mettere

⁷¹ Cfr. 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, in *GUUE* L 328 del 21 dicembre 2018, p. 1, artt. 3 e 14; Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, *Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima*, Roma, luglio 2024.

⁷² Cfr. European Environment Agency (EEA), *Trends and Projections in Europe 2025*, cit.

⁷³ Cfr. European Environment Agency (EEA), *European Climate Risk Assessment*, cit.

⁷⁴ Cfr. European Environment Agency (EEA), *Circular Economy*, area tematica, Copenaghen, consultabile all'indirizzo <https://www.eea.europa.eu/en/topics/in-depth/circular-economy>.

in evidenza due distinti modelli di governance ambientale: l'uno incentrato sull'attribuzione a un'agenzia amministrativa di ampi poteri di regolazione e di repressione; l'altro fondato sulla produzione di conoscenza indipendente a supporto di un processo decisionale che rimane in capo alle istituzioni politiche dell'Unione.

Negli Stati Uniti, l'EPA è un'agenzia federale collocata nel ramo esecutivo, dotata di poteri di regolazione, di amministrazione attiva e di *enforcement* sanzionatorio diretto, esercitati nei limiti delle deleghe conferite dalle leggi federali⁷⁵. Il modello statunitense si fonda su un nucleo di leggi vincolanti di settore — *Clean Air Act*, *Clean Water Act* e *Safe Drinking Water Act* per le matrici aria e acqua⁷⁶; *Toxic Substances Control Act*, *FIFRA*, *Resource Conservation and Recovery Act* e *CERCLA* per le sostanze chimiche, i rifiuti e le bonifiche⁷⁷ — che attribuiscono all'Agenzia il potere di fissare *standard* nazionali giuridicamente vincolanti, di autorizzare e vigilare i programmi statali di attuazione e di reagire alle violazioni attraverso strumenti sanzionatori amministrativi e giudiziari. In questa cornice, l'orientamento concreto dell'azione dell'Agenzia risente in misura significativa degli indirizzi programmatici dell'Amministrazione in carica, che si traducono in atti giuridici soltanto all'esito dei procedimenti previsti dalla legge⁷⁸.

L'AEA, per contro, si qualifica come organismo decentrato dell'Unione europea con funzioni prevalentemente conoscitive, informative e di supporto tecnico-scientifico⁷⁹. Essa non dispone né di poteri regolatori o di adozione di atti normativi, né di poteri sanzionatori: la sua efficacia operativa riposa sulla rete Eionet e sui Punti Focali Nazionali, che assicurano la raccolta armonizzata dei dati ambientali nei Paesi membri e cooperanti e il raccordo con gli enti tecnici nazionali quali l'ISPRA⁸⁰. Attraverso la propria attività analitica e la produzione di valutazioni indipendenti, l'Agenzia fornisce il quadro conoscitivo a supporto delle politiche climatiche dell'Unione e del monitoraggio dei relativi obiettivi al 2030⁸¹, avvalendosi di una rete di cooperazione che spazia dall'osservazione satellitare del

⁷⁵ Cfr. US EPA, *Our Mission and What We Do*, cit.; *Reorganization Plan No. 3 of 1970*, cit.

⁷⁶ Cfr. 42 U.S.C. § 7401 ss.; 33 U.S.C. § 1251 ss.; 42 U.S.C. § 300f ss.

⁷⁷ Cfr. 15 U.S.C. § 2601 ss.; 7 U.S.C. § 136 ss.; 42 U.S.C. § 6901 ss.; 42 U.S.C. § 9601 ss.

⁷⁸ Cfr. US EPA, *FY 2022-2026 EPA Strategic Plan*, cit.; US EPA, *EPA Administrator Lee Zeldin Announces EPA's "Powering the Great American Comeback" Initiative*, cit.

⁷⁹ Cfr. regolamento (CE) n. 401/2009, cit., artt. 1 e 2.

⁸⁰ Cfr. regolamento (CE) n. 401/2009, cit., art. 4; ISPRA, *L'Agenzia europea dell'ambiente (AEA) e la rete Eionet*, cit.

⁸¹ Cfr. European Environment Agency (EEA), *Trends and Projections in Europe 2025*, cit.

territorio⁸² alla valutazione degli effetti sanitari del cambiamento climatico⁸³, sino alle iniziative di biomonitoraggio e all'approccio *One Health*⁸⁴.

Dal confronto emergono dunque due modelli distinti non soltanto sul piano organizzativo, ma su quello della natura stessa dei poteri attribuiti. Nel modello statunitense la funzione di produzione della conoscenza e quella di regolazione sono concentrate nello stesso soggetto: ciò conferisce all'EPA una notevole capacità di intervento, ma espone al contempo la valutazione tecnica alla pressione dell'indirizzo politico e rende l'intero assetto vulnerabile tanto all'alternanza delle maggioranze quanto al sindacato giurisdizionale sui limiti della delega legislativa. Nel modello europeo le due funzioni sono invece istituzionalmente separate: l'AEA produce e certifica la base conoscitiva, mentre la decisione normativa resta alle istituzioni politiche dell'Unione. Tale separazione garantisce una maggiore stabilità e continuità della funzione conoscitiva, ma subordina l'efficacia dell'azione ambientale alla capacità del legislatore europeo e degli Stati membri di tradurre le evidenze disponibili in obblighi giuridici e in misure di attuazione. Questa diversità strutturale — e la diversa esposizione dei due modelli alla discontinuità politica — costituisce la chiave di lettura dei capitoli che seguono.

⁸² Cfr. European Environment Agency (EEA) e Joint Research Centre (JRC), *Copernicus Land Monitoring Service*, cit.

⁸³ Cfr. *European Climate and Health Observatory*, cit.

⁸⁴ Cfr. ECDC – ECHA – EEA – EFSA – EMA, *Cross-Agency One Health Task Force: Framework for Action 2024-2026*, cit.

CAPITOLO 2

Il ruolo del potere giudiziario nella definizione dei limiti e degli obblighi dell'azione climatica statunitense

2.1. L'analisi giurisprudenziale come chiave di lettura dell'evoluzione del diritto ambientale

2.1.1. Ragioni e rilevanza dell'indagine casistica

Il primo capitolo ha ricostruito il quadro istituzionale entro cui si esercita il potere amministrativo in materia ambientale negli Stati Uniti, mettendo in evidenza come una parte rilevante dell'azione climatica federale non discenda da una legislazione organica sul clima, bensì dall'esercizio di poteri conferiti all'EPA da leggi settoriali concepite, nella loro impostazione originaria, per fronteggiare fenomeni di inquinamento di natura locale o regionale. Da tale configurazione discende l'interrogativo di fondo del presente lavoro: se sia possibile costruire e mantenere una politica climatica federale stabile in un ordinamento nel quale l'attuazione dipende da poteri amministrativi esposti tanto alla discontinuità determinata dall'alternanza politica quanto a un controllo giudiziario sempre più incisivo sui limiti della delega legislativa. Il presente capitolo affronta la seconda di queste due variabili.

Per comprendere l'effettiva portata e l'evoluzione del diritto ambientale statunitense, l'esame del quadro normativo e dei grandi statuti federali — quali il *Clean Air Act* o il *Clean Water Act* — risulta metodologicamente incompleto se separato dallo studio della giurisprudenza con cui le corti federali, e in primo luogo la Corte Suprema, applicano e interpretano le deleghe legislative⁸⁵. Nell'ordinamento statunitense, fondato sui principi di *common law* e caratterizzato dalla centralità dell'*administrative state*, le leggi approvate dal Congresso tracciano infatti principi di carattere generale, affidando l'attuazione tecnica e il riempimento delle lacune normative all'operato delle agenzie esecutive specializzate, in primo luogo all'*Environmental Protection Agency*. Di conseguenza, è l'interpretazione fornita dai giudici federali, e in ultima istanza dalla Corte Suprema, a fissare i confini della

⁸⁵ Cfr. J. H. ADLER, *West Virginia v. EPA: Some Answers about Major Questions*, in *Cato Supreme Court Review*, 2022, pp. 37-72, in part. pp. 40-42; Supreme Court of the United States, *West Virginia et al. v. Environmental Protection Agency et al.*, 597 U.S. 697 (2022), *Slip Opinion*, E. KAGAN (*dissenting opinion*), pp. 6-7.

legalità dell'azione amministrativa, determinando quali misure regolatorie possano considerarsi legittime e vincolanti per gli operatori economici e per i singoli Stati⁸⁶.

L'adozione di tale prospettiva analitica riveste una rilevanza cruciale, perché consente di verificare come l'orientamento ermeneutico della Corte Suprema incida in modo diretto e determinante sui poteri regolatori delle agenzie federali e, di riflesso, sulle concrete possibilità di attuazione delle politiche climatiche statunitensi. In epoche contrassegnate da stasi legislativa o da inerzia del Congresso di fronte alle emergenze ambientali globali, talune amministrazioni presidenziali — in particolare quelle di orientamento democratico — hanno frequentemente tentato di ricorrere alle ampie deleghe contenute in normative preesistenti per promuovere incisive strategie di decarbonizzazione; le amministrazioni di segno opposto hanno all'inverso impiegato gli strumenti del procedimento amministrativo per sospendere, differire o revocare le discipline ereditate. In entrambe le direzioni, l'esito ultimo di queste iniziative è rimesso al vaglio delle corti federali, sicché ricostruire l'orientamento giurisprudenziale non costituisce un esercizio accessorio, bensì il solo modo per misurare quanto margine effettivo residui al potere amministrativo e, con esso, alla politica climatica federale.

2.1.2. L'architettura del potere giudiziario federale e la politicizzazione strutturale dell'organo giudicante

Prima di procedere all'esame delle singole controversie è opportuno anticipare alcuni elementi di contesto istituzionale, in assenza dei quali il ruolo assunto dalle corti risulterebbe difficilmente intelligibile. Il sistema giudiziario degli Stati Uniti d'America non può essere interpretato come un apparato meramente tecnico-procedurale, dovendo invece essere analizzato quale pilastro del complesso meccanismo di *checks and balances* che sorregge l'architettura costituzionale della Federazione: in questa prospettiva, la magistratura federale si configura come un attore politico-istituzionale a pieno titolo, la cui attività interpretativa incide direttamente sulla definizione delle politiche pubbliche, e in modo particolare negli ambiti ad alta densità regolamentare come quello ambientale ed energetico.⁸⁷

⁸⁶ Cfr. S. B. JOYCE, *Testing the Major Questions Doctrine*, in *Stanford Environmental Law Journal*, vol. 43, 2024, pp. 45-50; L. HEINZERLING, *The Major Questions Doctrine and the Future of Environmental Regulation*, Georgetown University Law Center, 2022.

⁸⁷ La qualificazione del giudice federale come attore del processo di formazione delle politiche pubbliche, e non come mero applicatore tecnico della norma, è acquisizione risalente della scienza politica statunitense: cfr. R. A. DAHL, *Decision-Making in a Democracy: The Supreme Court as a National Policy-Maker*, in *Journal of Public Law*, vol. 6, 1957, pp. 279-295. Per la verifica empirica della correlazione tra orientamento delle

La genesi del potere giudiziario federale risiede nell'Articolo III della Costituzione del 1787, il quale, pur istituendo formalmente una Corte Suprema, affida al Congresso il compito di strutturare e articolare l'intero apparato giudiziario mediante l'istituzione dei tribunali inferiori⁸⁸. Tale mandato è stato attuato con il *Judiciary Act* del 1789, provvedimento che ha strutturato il sistema secondo una precisa gerarchia: le *District Courts* quali organi di prima istanza per l'accertamento dei fatti, le *Courts of Appeals* organizzate in circuiti regionali per la revisione delle questioni di diritto, e la Corte Suprema quale vertice ultimo della giurisdizione⁸⁹. All'interno di tale architettura, e con specifico riguardo alla materia che qui interessa, assume un rilievo del tutto peculiare la *Court of Appeals for the District of Columbia Circuit*, alla quale il *Clean Air Act* devolve in via esclusiva l'impugnazione degli atti dell'EPA di portata nazionale: circostanza che fa di tale corte, prima ancora della Corte Suprema, il giudice ordinario della regolazione ambientale federale, e che spiega la ricorrenza con cui essa comparirà nei paragrafi che seguono⁹⁰.

L'efficacia di tale architettura si è consolidata in maniera definitiva con la storica sentenza *Marbury v. Madison*, nella quale il *Chief Justice* Marshall non si limitò a risolvere una controversia relativa a una mancata notifica di nomina, ma stabilì la prevalenza della Carta costituzionale sulle leggi ordinarie, istituendo di fatto il potere di *judicial review*⁹¹. Attraverso questo controllo diffuso di costituzionalità, ogni magistrato ha il dovere di disapplicare gli atti legislativi in contrasto con la Costituzione, con la conseguenza di attribuire all'intero sistema giudiziario — e in ultima istanza alla Corte Suprema — il potere di agire come un vero e proprio contrappeso politico nei confronti delle maggioranze legislative⁹².

Su questo assetto incide in modo determinante il processo di selezione dei giudici federali, disciplinato dall'Articolo II, Sezione 2 della Costituzione, che rappresenta il punto di massima frizione tra legittimazione politica e indipendenza tecnica. Il Presidente detiene la

decisioni e provenienza della designazione si veda L. EPSTEIN, W. M. LANDES e R. A. POSNER, *The Behavior of Federal Judges: A Theoretical and Empirical Study of Rational Choice*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.), 2013, in part. capp. 3 e 4.

⁸⁸ Costituzione degli Stati Uniti d'America, Articolo III, Sezione 1.

⁸⁹ *Judiciary Act of 1789*, 1 Stat. 73. Cfr. L. C. MECHAM, *The Federal Court System in the United States*, Administrative Office of the United States Courts, Washington D.C., 2001, pp. 15-16.

⁹⁰ *Clean Air Act*, Sezione 307(b)(1), 42 U.S.C. § 7607(b)(1), che devolve in via esclusiva alla *Court of Appeals for the District of Columbia Circuit* l'impugnazione degli atti dell'EPA di portata nazionale.

⁹¹ Supreme Court of the United States, *Marbury v. Madison*, 5 U.S. (1 Cranch) 137 (1803).

⁹² Costituzione degli Stati Uniti d'America, Articolo VI, clausola 2 (*Supremacy Clause*). Cfr. E. GRANDE, *Un connubio inconciliabile: legittimazione democratica e imparzialità dei giudici e dei prosecutors negli Stati Uniti*, in *Questione Giustizia*, 2024.

prerogativa di nomina, orientando la scelta su candidati che riflettono l'affinità ideologica della propria amministrazione, mentre il Senato sottopone i medesimi candidati a uno stretto scrutinio politico attraverso il meccanismo dell'*advice and consent*⁹³. A controbilanciare tale condizionamento iniziale interviene la garanzia della carica a tempo indeterminato (*during good behavior*), la quale, se da un lato assicura al magistrato l'indipendenza dal potere che lo ha nominato, dall'altro proietta ben oltre la durata del mandato presidenziale gli orientamenti della maggioranza che ne ha promosso la designazione, cristallizzando per decenni l'indirizzo di una presidenza ormai conclusa. Da tale assetto discende la cosiddetta *counter-majoritarian difficulty*, ossia il paradosso di legittimità democratica che sorge allorché giudici privi di investitura elettiva invalidino leggi espressione della volontà popolare⁹⁴. Il quadro si differenzia nettamente nei sistemi statali, nei quali la frequente elezione popolare dei giudici li espone in modo diretto alle pressioni dell'elettorato: circostanza di cui occorrerà tenere conto nell'esame della vicenda del Montana.

Questa politicizzazione strutturale della magistratura federale ha riflessi diretti sulle dottrine interpretative adottate dalle corti, le quali non costituiscono mai scelte neutre, bensì strumenti di un più ampio scontro istituzionale. La tensione tra l'approccio testualista e l'interpretazione evolutiva della Costituzione, e più ancora il diverso atteggiamento verso la deferenza dovuta alle valutazioni tecniche dell'amministrazione, incide in modo decisivo sulla capacità delle agenzie regolatrici, e dell'EPA in particolare, di dare attuazione alle politiche ambientali ed energetiche⁹⁵. La selezione dei giudici diventa così una proiezione delle dinamiche partitiche ben oltre la durata del mandato esecutivo, in un sistema nel quale il giudice è chiamato ad essere simultaneamente tecnico della norma e custode di una determinata visione istituzionale: il rilievo trova puntuale riscontro nelle due pronunce della Corte Suprema esaminate nei paragrafi che seguono, adottate entrambe con una maggioranza di sei giudici designati da presidenze repubblicane a fronte di un dissenso composto da giudici designati da presidenze democratiche; esso non è invece estensibile alle restanti controversie, decise da corti di merito e da corti statali, rispetto alle quali una simile lettura non sarebbe sostenibile.⁹⁶

⁹³ Costituzione degli Stati Uniti d'America, Articolo II, Sezione 2, clausola 2.

⁹⁴ L'espressione risale a A. M. BICKEL, *The Least Dangerous Branch: The Supreme Court at the Bar of Politics*, Yale University Press, New Haven, 1962, pp. 16-23. Cfr. altresì E. GRANDE, *op. cit.*

⁹⁵ Cfr. G. FEDERICO, *Checks and balances nell'ordinamento statunitense*, in *DirittoConsenso*, 2020; E. GRANDE, *op. cit.*

⁹⁶ In *West Virginia v. EPA* l'opinione del Chief Justice Roberts ha raccolto l'adesione dei giudici Thomas, Alito, Gorsuch, Kavanaugh e Barrett, tutti designati da presidenze repubblicane, a fronte del dissenso dei

2.1.3. Criterio di selezione dei casi e ordine di esposizione

La selezione delle controversie esaminate nel presente capitolo non risponde a un criterio di esaustività, né alla sola notorietà delle singole pronunce, ma è guidata dall'esigenza di isolare le diverse configurazioni che il controllo giudiziario può assumere rispetto all'esercizio — o al mancato esercizio — dei poteri amministrativi in materia climatica. Per ciascun caso, la sintesi conclusiva del relativo paragrafo risponde a una domanda precisa: che cosa dimostra questa controversia, rispetto all'interrogativo di fondo del lavoro, che le altre non mostrano. Quattro sono le configurazioni che emergono.

Nella prima, il giudice opera come limite al potere amministrativo, sanzionando il tentativo dell'agenzia di esercitare una competenza regolatoria priva di una chiara autorizzazione del Congresso: è la funzione svolta da *West Virginia v. EPA* (2022), qui assunto come caso di apertura per la sua portata fondativa, e ripresa in una prospettiva più ampia da *Loper Bright Enterprises v. Raimondo* (2024), che colloca quella evoluzione all'interno del generale ripensamento del rapporto tra giudice e agenzie amministrative.

Nella seconda, opposta e complementare, il giudice assume una funzione di garanzia dell'azione climatica, allorché disponga di uno specifico parametro costituzionale che gli consenta di imporre all'amministrazione un obbligo positivo di considerazione degli effetti climatici: è quanto accade in *Held v. State* (2024) nell'ordinamento del Montana.

Nella terza, il sindacato giurisdizionale non investe l'eccesso, bensì il difetto di azione amministrativa, sotto forme tra loro distinte: l'inosservanza di termini statutari non discrezionali (*Clean Fuels Alliance America v. Zeldin*), l'elusione degli obblighi di trasparenza documentale (*Environmental Defense Fund v. EPA*), l'uso restrittivo della dottrina dello *standing* per sottrarre l'inerzia dell'amministrazione al sindacato di legittimità (*Sierra Club et al. v. EPA et al.*) e l'abuso della clausola di buona causa per differire l'efficacia di norme già vigenti (*Environmental Defense Fund et al. v. Zeldin et al.*).

Nella quarta, infine, il sindacato giurisdizionale viene reso sostanzialmente irrilevante dalla dinamica politica, allorché il mutamento della maggioranza congressuale intervenga a definire l'esito della controversia prima ancora che il giudice possa pronunciarsi nel merito:

giudici Breyer, Sotomayor e Kagan, designati da presidenze democratiche. La medesima ripartizione ricorre in *Loper Bright Enterprises v. Raimondo* e nel giudizio riunito *Relentless, Inc. v. Department of Commerce*, con la precisazione che la giudice Jackson non ha preso parte alla decisione del primo dei due procedimenti. Le altre controversie esaminate nel presente capitolo sono state invece decise da corti federali di merito, da corti d'appello di circuito o da corti statali, sicché a esse il rilievo non è estensibile.

è quanto accade in *State of Texas et al. v. EPA*, risolto non da una sentenza ma dall'abrogazione della norma contestata mediante *Congressional Review Act*. Su un piano complementare si colloca *City of New York v. Exxon Mobil Corp.*, il quale, pur non riguardando direttamente l'azione dell'EPA, mostra come la compressione dei poteri dell'agenzia federale si accompagni alla neutralizzazione degli strumenti di tutela azionati dagli enti locali nei confronti dei soggetti privati.

I casi sono esposti secondo l'ordine cronologico delle rispettive decisioni, assumendo come riferimento, per le controversie tuttora pendenti, la data di introduzione del giudizio. A *West Virginia v. EPA* è dedicata una trattazione più ampia, in ragione della sua portata fondativa; per le pronunce successive l'esame è deliberatamente più sintetico e circoscritto alla questione giuridica sottoposta alla corte, al principio di diritto affermato, all'incidenza della decisione sui poteri dell'EPA e al suo rapporto con la giurisprudenza precedente.

2.2. Il caso West Virginia v. EPA (2022) e la formalizzazione della Major Questions Doctrine

Con la sentenza *West Virginia et al. v. Environmental Protection Agency et al.*, decisa il 30 giugno 2022, la Corte Suprema ha rigettato il tentativo dell'EPA di strutturare i limiti alle emissioni delle centrali elettriche su scala nazionale mediante il meccanismo del *generation shifting*, consacrando e applicando in via formale la *Major Questions Doctrine* e stabilendo il principio per cui un'agenzia federale non può risolvere questioni di straordinaria rilevanza economica e politica in assenza di un'autorizzazione legislativa chiara ed esplicita del Congresso⁹⁷. La pronuncia è ampiamente riconosciuta dalla dottrina come uno spartiacque per il diritto amministrativo e ambientale contemporaneo, avendo ridisegnato non soltanto il futuro delle regolamentazioni sui gas a effetto serra, ma l'intera architettura dei rapporti tra potere legislativo, esecutivo e giudiziario⁹⁸.

2.2.1. Antefatti e genesi del Clean Power Plan

L'inquadramento della controversia ha origine dall'articolata struttura del *Clean Air Act*, il quale ripartisce la tutela della qualità dell'aria in tre programmi principali: il programma

⁹⁷ Supreme Court of the United States, *West Virginia et al. v. Environmental Protection Agency et al.*, No. 20-1530, decisa il 30 giugno 2022, 597 U.S. 697 (2022).

⁹⁸ Cfr. J. H. ADLER, *West Virginia v. EPA: Some Answers about Major Questions*, cit., pp. 37-40; S. DVORETZKY, L. MALONE, E. J. KENNEDY, *West Virginia v. EPA: Implications for Climate Change and Beyond*, Skadden, Arps, Slate, Meagher & Flom LLP, settembre 2022.

NAAQS (*National Ambient Air Quality Standards*, Sezioni 108-110) per gli inquinanti atmosferici diffusi; il programma HAP (*Hazardous Air Pollutants*, Sezione 112) per le sostanze altamente tossiche, quali il piombo o il mercurio; e il programma NSPS (*New Source Performance Standards*, Sezione 111) per le fonti stazionarie di inquinamento⁹⁹. In questa architettura, la Sezione 111(d) opera quale norma di chiusura (*gap filler*), concepita per evitare che fattispecie inquinanti o minacce emergenti, non espressamente disciplinate nelle categorie precedenti, rimangano prive di regolazione giuridica: essa abilita infatti l'EPA a intervenire sugli inquinanti emessi da fonti industriali preesistenti che non rientrino nei parametri dei NAAQS né nella disciplina degli HAP¹⁰⁰. Ai sensi della Sezione 111(a)(1), l'Agenzia ha il compito di determinare il «*best system of emission reduction ... adequately demonstrated*» (BSER), identificando il miglior sistema di riduzione delle emissioni adeguatamente dimostrato e qualificando così il livello di abbattimento che gli Stati dovranno recepire e applicare attraverso i propri piani di attuazione¹⁰¹.

Su questo presupposto normativo, nel mese di ottobre del 2015 l'amministrazione Obama, tramite l'EPA, ha promulgato il *Clean Power Plan* (CPP), regolamentazione volta a ridurre incisivamente le emissioni di anidride carbonica generate dal settore termoelettrico esistente, e in particolare dalle centrali a carbone e a gas naturale¹⁰². Per stabilire il BSER, l'Agenzia ha strutturato il piano attorno a tre misure fondamentali, denominate *building blocks*: il miglioramento dell'efficienza termica delle centrali a carbone esistenti, mediante l'adozione di pratiche operative e miglioramenti tecnologici che consentissero ai singoli impianti di bruciare il combustibile in modo più pulito; la sostituzione della generazione elettrica a livello di rete (*generation shifting*), consistente nello spostamento della produzione dalle centrali a carbone verso le centrali a gas naturale a ciclo combinato, le quali emettono tipicamente meno della metà di anidride carbonica per unità di energia prodotta; e un ulteriore spostamento della produzione, dal carbone e dal gas, verso fonti a zero o bassissime emissioni, principalmente eolico e fotovoltaico¹⁰³.

⁹⁹ Cfr. *West Virginia v. EPA*, cit., *Slip Opinion*, pp. 2-4; *Clean Air Act*, Sezioni 108-110, 112 e 111, 42 U.S.C. §§ 7408-7410, 7412 e 7411.

¹⁰⁰ Cfr. *West Virginia v. EPA*, cit., *Slip Opinion*, p. 5, ove la Sezione 111(d) è espressamente qualificata come *gap filler*.

¹⁰¹ *Clean Air Act*, Sezione 111(a)(1), 42 U.S.C. § 7411(a)(1); cfr. *West Virginia v. EPA*, cit., *Slip Opinion*, pp. 4-6.

¹⁰² US EPA, *Carbon Pollution Emission Guidelines for Existing Stationary Sources: Electric Utility Generating Units, Final Rule*, in 80 Fed. Reg. 64662 (23 ottobre 2015), *docket* EPA-HQ-OAR-2013-0602; cfr. *West Virginia v. EPA*, cit., *Slip Opinion*, pp. 6-7.

¹⁰³ Cfr. *West Virginia v. EPA*, cit., *Slip Opinion*, pp. 8-9.

Il nodo centrale del contenzioso risiede nella profonda frattura concettuale tra gli interventi tradizionali definiti *inside the fence-line* e l'impostazione sistemica definita *outside the fence-line*¹⁰⁴. Storicamente, l'EPA aveva sempre stabilito il BSER sulla base di interventi *inside the fence-line*, ossia di misure tecniche, apparecchiature di abbattimento o modifiche gestionali applicabili direttamente al singolo impianto o struttura, affinché la fonte producesse in modo più pulito¹⁰⁵. Al contrario, con il secondo e il terzo *building block* del CPP, l'Agenzia ha introdotto un approccio fondato sulla natura integrata della rete elettrica nazionale, stabilendo standard di prestazione emissiva così stringenti che nessuna centrale a carbone esistente avrebbe potuto raggiungerli attraverso i soli miglioramenti di efficienza interna: per conformarsi, i gestori degli impianti avrebbero dovuto contrarre la produzione, investire in parchi eolici e solari di terzi oppure acquistare crediti di emissione sul mercato¹⁰⁶.

Sul versante economico e sociale, la maggioranza della Corte, nella ricostruzione del *Chief Justice Roberts*, ha valorizzato la portata trasformativa e gravosa della misura. L'EPA stessa prevedeva che l'applicazione del BSER avrebbe imposto la contrazione della quota di elettricità prodotta dal carbone a livello nazionale dal 38% del 2014 al 27% entro il 2030¹⁰⁷; secondo i dati della *Energy Information Administration* e le analisi di impatto regolatorio richiamate in sentenza, il rispetto dei requisiti del piano avrebbe inoltre comportato miliardi di dollari in costi di conformità, un aumento dei prezzi al dettaglio dell'elettricità stimato fino al 10% in diversi Stati, la chiusura di numerose centrali e rilevanti ricadute occupazionali¹⁰⁸.

Di contro, l'opinione dissenziente della giudice Kagan ha contestato tale ricostruzione, evidenziando come l'analisi della maggioranza trascurasse il bilanciamento complessivo tra costi e benefici e la gravità della crisi climatica: nel dissenso si fa notare come i costi di conformità stimati dall'EPA — compresi tra 5 e 8 miliardi di dollari al 2030 — appaiano marginali se rapportati ai benefici ambientali e sanitari netti, quantificati in decine di miliardi di dollari l'anno¹⁰⁹. Il dissenso ha inoltre sottolineato che il *generation shifting* rappresentava in realtà il meccanismo più economico ed efficiente già spontaneamente utilizzato dal

¹⁰⁴ Cfr. *ibid.*, *Slip Opinion*, pp. 11-12.

¹⁰⁵ Cfr. *ibid.*, *Slip Opinion*, pp. 4 e 20-21, con richiamo alla Sezione 111(a)(3) del *Clean Air Act*, che definisce la nozione di fonte stazionaria.

¹⁰⁶ Cfr. *ibid.*, *Slip Opinion*, pp. 8-10.

¹⁰⁷ Cfr. *ibid.*, *Slip Opinion*, p. 9.

¹⁰⁸ Cfr. *ibid.*, *Slip Opinion*, p. 10, ove sono richiamate US EPA, *Regulatory Impact Analysis for the Clean Power Plan Final Rule*, 2015, e U.S. Energy Information Administration, *Analysis of the Impacts of the Clean Power Plan*, maggio 2015.

¹⁰⁹ Cfr. E. KAGAN (*dissenting opinion*), *West Virginia v. EPA*, cit., p. 23, nota 6.

mercato per abbattere le emissioni¹¹⁰. La contrapposizione tra la tutela dell'assetto produttivo esistente e la necessità di una transizione energetica sistemica ha condotto al primo blocco giudiziario del piano già nel febbraio del 2016, quando la Corte Suprema ne ha sospeso in via cautelare l'esecutività prima ancora che i tribunali di merito potessero pronunciarsi in via definitiva sulla sua legittimità¹¹¹.

2.2.2. Evoluzione procedurale e politica: la discontinuità amministrativa, la regola ACE e l'ammissibilità del ricorso

Il contenzioso evidenzia la profonda politicizzazione del diritto amministrativo statunitense, ambito nel quale l'avvicendamento alla Casa Bianca determina inversioni radicali nell'indirizzo regolatorio delle agenzie federali. Nel luglio 2019, sotto la prima amministrazione Trump, l'EPA ha formalmente abrogato il *Clean Power Plan* del 2015, dichiarando che il piano emanato sotto la presidenza Obama aveva travalicato i limiti fissati dalla delega legislativa del Congresso, e ha contestualmente promulgato la regola sostitutiva denominata *Affordable Clean Energy* (ACE), fondata su una filosofia ermeneutica marcatamente restrittiva¹¹². L'Agenzia ha in quella sede stabilito che la Sezione 111(d) vincolasse tassativamente il BSER alle sole misure applicabili all'interno del singolo impianto, qualificando il *generation shifting* come esercizio di un potere che, in quanto capace di ristrutturare l'intero mix energetico nazionale, avrebbe richiesto un'autorizzazione congressuale esplicita¹¹³.

Tale discontinuità ideologica si è scontrata con il vaglio giurisprudenziale nel gennaio 2021, quando la *Court of Appeals for the District of Columbia Circuit*, adita da una coalizione di Stati e organizzazioni ambientaliste nel caso *American Lung Association v. EPA*, ha annullato sia l'abrogazione del CPP sia l'emanazione della regola ACE, stabilendo che l'interpretazione dell'EPA fosse viziata da un'errata lettura del *Clean Air Act* e che la Sezione 111(d) non precludesse in modo assoluto l'impiego di sistemi basati sul *generation shifting*¹¹⁴. L'annullamento della regola ACE ha determinato la teorica reviviscenza del

¹¹⁰ Cfr. *ibid.*, pp. 3 e 23-24.

¹¹¹ *West Virginia v. EPA*, 577 U.S. 1126 (2016) (ordinanza di sospensione cautelare del 9 febbraio 2016); cfr. *West Virginia v. EPA*, cit., *Slip Opinion*, p. 10.

¹¹² US EPA, *Repeal of the Clean Power Plan; Emission Guidelines for Greenhouse Gas Emissions From Existing Electric Utility Generating Units; Revisions to Emission Guidelines Implementing Regulations, Final Rule*, in 84 Fed. Reg. 32520 (8 luglio 2019), *docket* EPA-HQ-OAR-2017-0355.

¹¹³ Cfr. 84 Fed. Reg. 32520, 32524 e 32529 (2019); *West Virginia v. EPA*, cit., *Slip Opinion*, pp. 11-12.

¹¹⁴ *American Lung Association v. EPA*, 985 F.3d 914 (D.C. Cir. 2021); cfr. *West Virginia v. EPA*, cit., *Slip Opinion*, p. 13.

Clean Power Plan, in coincidenza con un nuovo avvicendamento presidenziale; la nuova dirigenza dell'Agenzia ha tuttavia intrapreso una direzione interlocutoria, chiedendo al giudice d'appello di sospendere l'esecutività del piano per consentire l'elaborazione di un quadro regolatorio interamente nuovo¹¹⁵.

Tale condotta ha innescato una complessa questione procedurale dinanzi alla Corte Suprema, chiamata a pronunciarsi sul ricorso avanzato dallo Stato del West Virginia e da diversi operatori del settore minerario ed energetico. I controricorrenti federali hanno eccepito il difetto dei presupposti dell'Articolo III della Costituzione, sostenendo che la controversia fosse priva di attualità in quanto l'EPA non intendeva applicare il vecchio piano. La Corte ha tuttavia respinto l'eccezione, riaffermando la propria competenza decisoria sulla base della dottrina della *voluntary cessation*: l'interruzione volontaria della condotta contestata non rende la causa priva di oggetto a meno che non risulti assolutamente certo che essa non sarà ripresa, e poiché il Governo federale continuava a difendere la legittimità del *generation shifting*, la Corte ha ritenuto necessario pronunciarsi nel merito per definire in via definitiva i confini dell'autorità regolatoria dell'Agenzia¹¹⁶.

Il passaggio non è privo di rilievo critico. L'oggetto del contendere era infatti un piano mai entrato in vigore, la cui abrogazione era stata a sua volta annullata e che la stessa amministrazione dichiarava di non voler applicare. Nel decidere ugualmente di conoscerne il merito, la Corte ha adottato una nozione particolarmente estesa dei presupposti del proprio intervento, che una parte della dottrina ha letto come la scelta di utilizzare quel ricorso quale veicolo per l'affermazione di un principio di diritto, più che come l'esigenza di risolvere una controversia effettivamente attuale¹¹⁷.

2.2.3. L'interpretazione della Sezione 111(a)(1): la nozione di «system» e i limiti del BSER

Una volta superati i rilievi pregiudiziali sull'attualità del ricorso e riaffermata la propria giurisdizione, la Corte Suprema ha affrontato il nucleo sostanziale della controversia, incentrato sul perimetro dell'autorità statutaria dell'EPA e sul rispetto del principio costituzionale di separazione dei poteri. La questione di fondo attiene al confine tra la

¹¹⁵ Cfr. *West Virginia v. EPA*, cit., *Slip Opinion*, p. 13.

¹¹⁶ Cfr. *ibid.*, *Slip Opinion*, pp. 14-16, ove la Corte richiama lo *standard* per cui la cessazione volontaria non rende la causa *moot* se non risulti «*absolutely clear*» che la condotta non sarà ripresa.

¹¹⁷ Cfr. L. HEINZERLING, *The Major Questions Doctrine and the Future of Environmental Regulation*, cit.; S. B. JOYCE, *Testing the Major Questions Doctrine*, cit., pp. 51-55.

discrezionalità tecnica della delega all'agenzia e la riserva al Congresso delle scelte di politica economica ed energetica: mentre l'Agenzia aveva storicamente determinato il BSER sulla base di tecnologie fisiche applicabili alla singola fonte stazionaria, con il *Clean Power Plan* essa ha preteso di estendere il proprio raggio d'azione all'intera rete elettrica nazionale¹¹⁸.

Dinanzi al giudice supremo, l'EPA ha difeso la legittimità del proprio operato argomentando che la parola «*system*», contenuta nella Sezione 111(a)(1), possedesse un'ampiezza semantica tale da ricomprendere qualsiasi insieme coordinato di misure idonee ad abbattere l'inquinamento, incluso il *generation shifting* e lo scambio di quote di emissione¹¹⁹. Il *Chief Justice* Roberts ha rigettato tale impostazione letterale, osservando che il vocabolo «*system*», se privo del suo contesto normativo e sistematico, costituisce un mero contenitore vuoto: un'interpretazione puramente grammaticale e astratta della parola consentirebbe all'Esecutivo di arrogarsi un potere regolatorio pressoché illimitato, trasformando una disposizione nata come norma di chiusura in una delega in bianco per la ristrutturazione di interi settori industriali della nazione¹²⁰.

Per smontare la tesi dell'Agenzia, la maggioranza ha tracciato una distinzione concettuale destinata a incidere ben oltre il caso deciso, relativa a due diverse modalità di utilizzo del meccanismo di *emissions trading* nel diritto ambientale statunitense. Nella prima, il *trading* opera come strumento di adempimento (*compliance mechanism*): è il modello tradizionale, adottato dal Congresso nel Programma per le piogge acide di cui al Titolo IV del *Clean Air Act*, nel quale il tetto massimo delle emissioni è prefissato direttamente dal legislatore o calcolato in base a criteri scientifici e ambientali oggettivi, mentre il mercato dei crediti negoziabili interviene solo in una seconda fase, come strumento di flessibilità concesso alle imprese per adempiere a quel limite prestabilito nel modo più conveniente¹²¹. Nella seconda, il *trading* è impiegato come criterio di determinazione del tetto massimo: è l'approccio innovativo e contestato tentato dall'EPA nel CPP, che non ha usato il *generation shifting* come modalità di adempimento per le centrali, bensì ha impiegato la stimata capacità di

¹¹⁸ Cfr. *West Virginia v. EPA*, cit., *Slip Opinion*, pp. 16-20.

¹¹⁹ Cfr. *ibid.*, *Slip Opinion*, pp. 20 e 28.

¹²⁰ Cfr. *ibid.*, *Slip Opinion*, p. 28 («*the word "system" ... is an empty vessel*»).

¹²¹ Cfr. *ibid.*, *Slip Opinion*, pp. 29-30, con riferimento al Titolo IV del *Clean Air Act (Acid Rain Program)*, 42 U.S.C. § 7651 ss.

riallocazione del mercato energetico per calcolare e fissare originariamente il livello del limite emissivo¹²².

La Corte ha giudicato quest'ultimo utilizzo privo di fondamento legislativo. Consentire all'EPA di ricavare il livello di emissioni ammissibili dalla capacità teorica del *generation shifting* significherebbe infatti affidare all'Agenzia la decisione unilaterale e discrezionale di quanta produzione spostare dal carbone al gas e alle rinnovabili, con quali costi per i consumatori e con quale impatto sulla stabilità della rete elettrica: nel sistema disegnato dal *Clean Air Act*, la flessibilità del mercato può essere impiegata per rispettare un limite legale, ma non per determinare il limite stesso in assenza di precisi criteri normativi e di una chiara autorizzazione del Congresso¹²³.

2.2.4. La pronuncia della maggioranza e la dialettica interna della Corte: ratio decidendi, opinione concorrente e dissenso

È proprio sull'inquadramento di tale sovversione sistemica che si incardina la decisione finale, giunta con una maggioranza di sei giudici contro tre. Nell'opinione redatta dal *Chief Justice* Roberts, il collegio ha stabilito che la Sezione 111(d) del *Clean Air Act* non attribuisce all'EPA il potere di fissare i limiti sulle emissioni mediante meccanismi di *generation shifting*¹²⁴. La *ratio decidendi* della sentenza fa perno sulla *Major Questions Doctrine*, secondo la quale, nell'ipotesi in cui un'agenzia amministrativa rivendichi un'autorità di straordinaria rilevanza economica e politica, essa deve dimostrare di essere in possesso di una chiara autorizzazione del Congresso, non essendo sufficiente il richiamo a una formula testuale ampia¹²⁵. Secondo la ricostruzione della maggioranza, l'EPA non può «scoprire» all'interno di una disposizione nata come norma di chiusura un potere di portata tale da ristrutturare l'intero settore energetico: sconfinamento reso ancora più evidente, sul piano del contesto legislativo, dal ripetuto e consapevole rigetto da parte del Congresso di proposte di legge volte a introdurre sistemi di *cap-and-trade* o una *carbon tax*¹²⁶.

A sostegno della posizione di maggioranza, il giudice Gorsuch, unitamente al giudice Alito, ha depositato un'articolata opinione concorrente diretta a saldare la *Major Questions*

¹²² Cfr. *ibid.*, *Slip Opinion*, pp. 29-30.

¹²³ Cfr. *ibid.*, *Slip Opinion*, pp. 28-31.

¹²⁴ *West Virginia v. EPA*, 597 U.S. 697 (2022), *Slip Opinion*, p. 31. La decisione è stata adottata con l'opinione del *Chief Justice* Roberts, cui hanno aderito i giudici Thomas, Alito, Gorsuch, Kavanaugh e Barrett.

¹²⁵ Cfr. *ibid.*, *Slip Opinion*, p. 28 («*clear congressional authorization*»).

¹²⁶ Cfr. *ibid.*, *Slip Opinion*, pp. 27-28 e 31.

Doctrine alla struttura costituzionale dell'Articolo I. Gorsuch ha configurato la dottrina come una garanzia strutturale a tutela della libertà individuale e della rappresentanza democratica contro l'invasione di funzionari amministrativi non eletti: richiamando una dinamica per certi versi accostabile al principio di riserva di legge del sistema italiano, l'opinione concorrente ha ribadito che le decisioni fondamentali di politica socioeconomica devono rimanere all'interno del circuito parlamentare, poiché solo il processo legislativo ordinario, fondato sul compromesso e sulla trasparenza, può assicurare la legittimazione democratica e la stabilità delle norme nel tempo¹²⁷.

Diametralmente opposta è l'opinione dissenziente redatta dalla giudice Kagan, con l'adesione dei giudici Breyer e Sotomayor, che ha condotto un serrato contrattacco fondato proprio sui canoni del testualismo rivendicati dalla maggioranza. Con un celebre incipit — «siamo tutti testualisti ora ... a quanto pare mi sbaglia» — Kagan ha accusato la maggioranza di utilizzare la *Major Questions Doctrine* come una clausola di comodo, idonea a disapplicare il dato normativo laddove esso produca esiti non condivisi dalla Corte; secondo il dissenso, la Sezione 111 impiega deliberatamente la formula ampia di «migliore sistema di riduzione delle emissioni» proprio per consentire all'Agenzia di adattare nel tempo gli strumenti di tutela ambientale a sfide scientifiche complesse ed evolutive quale è il cambiamento climatico¹²⁸. Stigmatizzando l'ingerenza del potere giudiziario, Kagan ha concluso affermando che la Corte Suprema ha di fatto esautorato un'agenzia specializzata, nominando sé stessa decisore ultimo della politica climatica nazionale¹²⁹.

In una prospettiva critico-ricostruttiva, la dialettica emersa all'interno del collegio giudicante riflette uno scontro metodologico e istituzionale di primaria rilevanza per il diritto amministrativo statunitense contemporaneo. Da un lato, la posizione della maggioranza — rafforzata dall'opinione concorrente di Gorsuch — si fonda su una rigida tutela della separazione dei poteri: sottoporre le decisioni dell'EPA al filtro della *Major Questions Doctrine* non costituirebbe un attacco alla tutela ambientale, bensì un riequilibrio costituzionale inteso a impedire che funzionari amministrativi privi di investitura democratica diretta assumano, in sostituzione del Congresso, decisioni economico-sociali di portata sistemica. Dall'altro lato, la serrata critica mossa dal dissenso evidenzia il rischio opposto, ossia una deriva verso un attivismo giudiziario nel quale la Corte Suprema, con il

¹²⁷ Cfr. N. GORSUCH (*concurring opinion*), *West Virginia v. EPA*, cit., pp. 1-9.

¹²⁸ Cfr. E. KAGAN (*dissenting opinion*), *West Virginia v. EPA*, cit., pp. 1-6 e 28.

¹²⁹ Cfr. *ibid.*, p. 33 («*The Court appoints itself — instead of Congress or the expert agency — the decisionmaker on climate policy*»).

pretesto di difendere le prerogative del legislatore, assuma il ruolo di decisore finale della politica climatica, privando le agenzie tecniche della flessibilità necessaria per applicare leggi generali di fronte a emergenze scientifiche complesse.¹³⁰

2.2.5. Major Questions Doctrine e non-delegation doctrine: una distinzione necessaria

Un profilo va chiarito con precisione, perché la sua confusione ricorre con frequenza nella letteratura divulgativa e rischia di alterare la corretta percezione della portata della pronuncia. La *Major Questions Doctrine* e la *non-delegation doctrine* costituiscono infatti costruzioni collegate ma concettualmente distinte, e in *West Virginia v. EPA* la Corte applica soltanto la prima.

La *non-delegation doctrine* è una dottrina di rango costituzionale: essa attiene alla legittimità della delega in sé e postula che il Congresso non possa trasferire all'Esecutivo il proprio potere legislativo, dovendo quantomeno fissare un «*intelligible principle*» idoneo a orientarne l'esercizio; il suo esito, ove applicata, è la dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma attributiva del potere. La *Major Questions Doctrine* opera invece sul piano dell'interpretazione della legge: essa non mette in discussione la validità della delega, ma introduce una presunzione ermeneutica in forza della quale, a fronte della rivendicazione di un potere di straordinaria rilevanza economica e politica, il giudice non ritiene che il Congresso lo abbia conferito se non lo ha fatto in modo chiaro; il suo esito non è l'invalidazione della legge, bensì l'annullamento dell'atto amministrativo per difetto di fondamento statutario.¹³¹

La distinzione trova puntuale riscontro nella struttura stessa della pronuncia. L'opinione della maggioranza si muove interamente sul terreno interpretativo e non contiene alcuna dichiarazione di incostituzionalità della Sezione 111(d), la quale resta pienamente vigente; è soltanto nell'opinione concorrente del giudice Gorsuch che il collegamento con il principio

¹³⁰ Le due letture qui contrapposte sono quelle sviluppate, rispettivamente, in N. GORSUCH (*concurring opinion*), *West Virginia v. EPA*, cit., pp. 1-9, e in E. KAGAN (*dissenting opinion*), *West Virginia v. EPA*, cit., pp. 28-33. Per l'inquadramento dottrinale della contrapposizione si veda J. H. ADLER, *West Virginia v. EPA: Some Answers about Major Questions*, cit., pp. 60-66.

¹³¹ Il criterio dell'«*intelligible principle*» risale a *J. W. Hampton, Jr., & Co. v. United States*, 276 U.S. 394, 409 (1928). Per la sua applicazione, in senso non caducatorio, alla disciplina del *Clean Air Act* si veda *Whitman v. American Trucking Associations, Inc.*, 531 U.S. 457, 472-476 (2001), ove la Corte Suprema ha respinto la censura di illegittima delega proposta contro la Sezione 109 dello statuto. Sulla distinzione tra il piano della validità della delega e quello dell'interpretazione della sua ampiezza si veda C. R. SUNSTEIN, *There Are Two "Major Questions" Doctrines*, in *Administrative Law Review*, vol. 73, 2021, pp. 475-494, in part. pp. 477-482.

di non delegabilità viene reso esplicito, attraverso l'affermazione secondo cui la *Major Questions Doctrine* costituirebbe lo strumento con cui le corti danno attuazione, in via interpretativa, ai limiti che l'Articolo I pone al trasferimento del potere normativo¹³². Si tratta dunque di una posizione argomentata da due soli giudici, che non esprime la *ratio decidendi* della sentenza. Confondere i due piani condurrebbe a sovrastimare la portata della decisione: *West Virginia v. EPA* non priva il Congresso della facoltà di attribuire all'EPA il potere di disciplinare le emissioni del settore elettrico, ma esige che, ove intenda farlo, il legislatore si esprima in termini inequivoci.

2.2.6. Implicazioni sistemiche e ridefinizione dei rapporti tra i poteri dello Stato

Il valore del precedente stabilito in *West Virginia v. EPA* trascende l'ambito della mera regolamentazione ambientale per proiettarsi sull'intero assetto costituzionale dei rapporti tra poteri dello Stato, lungo tre direttrici distinte.

Sul piano del rapporto tra Congresso ed Esecutivo, la formalizzazione della *Major Questions Doctrine* impone un ridimensionamento radicale della delega legislativa, esigendo un livello di precisione della norma mai richiesto prima ogniqualvolta un'agenzia intenda adottare decisioni di straordinaria rilevanza politica ed economica. In astratto, tale impostazione valorizza il circuito rappresentativo, muovendo dal presupposto che il Congresso intenda riservare a sé stesso le scelte politiche fondamentali anziché rimetterle alla burocrazia delle agenzie; in concreto, essa si scontra con la realtà materiale e procedurale del legislatore statunitense. Come autorevolmente denunciato dalla giudice Kagan nel suo dissenso, il Congresso ricorre storicamente a deleghe ampie e flessibili proprio perché consapevole di non possedere le competenze scientifiche e tecniche necessarie a regolamentare materie estremamente complesse, né la capacità di anticipare l'evoluzione tecnologica futura¹³³. L'insistenza della maggioranza su una delega espressa e puntuale rischia quindi di tradursi in una paralisi regolatoria sistemica, atteso che lo stallo politico e la profonda polarizzazione che caratterizzano l'odierno Congresso rendono estremamente scarse le probabilità di un intervento legislativo chiarificatore: l'esito pratico dell'orientamento non è dunque la

¹³² Cfr. N. GORSUCH (*concurring opinion*), *West Virginia v. EPA*, cit., pp. 3-6. Sulla distinzione tra le due dottrine si veda C. R. SUNSTEIN, *There Are Two "Major Questions" Doctrines*, cit., pp. 475-494; nonché J. H. ADLER, *West Virginia v. EPA: Some Answers about Major Questions*, cit., pp. 55-60.

¹³³ Cfr. E. KAGAN (*dissenting opinion*), *West Virginia v. EPA*, cit., pp. 12-15.

restituzione della decisione al legislatore, bensì la sottrazione dello strumento all'Esecutivo senza che alcun altro organo lo eserciti.

Sul piano dei rapporti tra potere giudiziario e agenzie, la pronuncia segna un netto arretramento della tradizionale deferenza giudiziaria verso la discrezionalità tecnica dell'amministrazione. Serve tuttavia una precisazione cronologica, perché la letteratura tende talora ad anticipare a questa decisione un esito in realtà successivo: nel 2022 la Corte non abroga espressamente la *Chevron deference*, ma ne aggira l'operatività ritagliando, attraverso la *Major Questions Doctrine*, un'eccezione che sottrae le questioni di straordinaria rilevanza economica e politica al consueto test di deferenza¹³⁴. Il superamento formale di *Chevron* interverrà soltanto due anni più tardi, con *Loper Bright Enterprises v. Raimondo*, esaminato nel paragrafo che segue: *West Virginia v. EPA* si colloca dunque all'inizio di una traiettoria, e non alla sua conclusione.

Ne deriva, sul piano dei rapporti tra giudice e Costituzione, un evidente paradosso, per cui l'attivismo della Corte Suprema, pur proclamandosi formalmente custode delle prerogative democratiche del Congresso e dei limiti della delega ex Articolo I, si traduce in una forma di espansione del potere giudiziario che altera la separazione stessa dei poteri. Arroghandosi la facoltà di definire autonomamente che cosa costituisca una questione di straordinaria rilevanza politica ed economica — criterio che la sentenza non definisce in termini operativi e che resta affidato a una valutazione di ordine qualitativo —, la maggioranza sostituisce alla discrezionalità amministrativa una nuova e amplissima discrezionalità giudiziaria¹³⁵. È il rilievo centrale del dissenso: rivendicando la difesa del metodo testualista, la Corte ricorre a un canone extratestuale che consente di scavalcare il dettato letterale della norma quando l'esito regolatorio si scontri con le preferenze interpretative dei giudici¹³⁶.

A ciò si aggiunge un profilo di merito non secondario. Il confinamento dell'azione dell'EPA a interventi fisici e tecnologici applicabili strettamente all'interno del singolo impianto energetico riflette una rappresentazione del settore elettrico come somma di unità produttive autonome, mentre la rete opera come sistema integrato e la sostituzione della generazione costituisce, di fatto, la leva di abbattimento economicamente più efficiente; il risultato è che l'amministrazione federale è costretta a percorrere vie indirette, con maggiori costi e minori

¹³⁴ Cfr. L. HEINZERLING, *The Major Questions Doctrine and the Future of Environmental Regulation*, cit.; J. H. ADLER, *op. cit.*, pp. 62-66.

¹³⁵ Cfr. C. R. SUNSTEIN, *There Are Two "Major Questions" Doctrines*, cit., pp. 486-490; J. H. ADLER, *op. cit.*, p. 61.

¹³⁶ Cfr. E. KAGAN (*dissenting opinion*), *West Virginia v. EPA*, cit., pp. 28-33.

risultati complessivi¹³⁷. L'alternanza delle direttive dell'EPA sotto le diverse amministrazioni presidenziali evidenzia così l'intrinseca vulnerabilità di un sistema nel quale la politica ambientale federale, in assenza di un'esplicita riforma legislativa, rimane esposta alle oscillazioni interpretative tra potere esecutivo e potere giudiziario.

2.2.7. Sintesi del principio di diritto, conseguenze per l'EPA e funzione argomentativa della pronuncia

Il principio di diritto affermato può essere così enunciato: un'agenzia federale non può fondare su una disposizione generale o di chiusura l'esercizio di un potere di straordinaria rilevanza economica e politica, essendo a tal fine necessaria una chiara autorizzazione del Congresso, la cui esistenza è accertata dal giudice senza deferenza verso l'interpretazione dell'amministrazione.

Quanto alle conseguenze concrete per l'EPA, l'Agenzia perde la possibilità di determinare il BSER sulla base di misure di sistema riferite al complesso della rete elettrica e resta vincolata a interventi applicabili alla singola fonte. Ne discende una riduzione strutturale della sua capacità di incidere sulle emissioni del settore termoelettrico attraverso la Sezione 111(d), che è la sola disposizione del *Clean Air Act* astrattamente idonea a fondare una disciplina generale delle emissioni climalteranti delle fonti stazionarie esistenti.¹³⁸

Quanto infine alla funzione argomentativa, la pronuncia illustra nella sua forma più netta la prima delle configurazioni sopra individuate: il giudice come limite all'esercizio del potere amministrativo. Il limite, per di più, non opera in via occasionale, attraverso la censura di un singolo vizio del procedimento, ma in via strutturale, sottraendo all'amministrazione un intero strumento regolatorio. È qui la ragione per cui una politica climatica federale fondata sull'esercizio di poteri amministrativi risulta strutturalmente instabile: la sua tenuta dipende non soltanto dall'orientamento dell'Amministrazione in carica, ma dalla misura in cui il giudice riconosce che il Congresso abbia autorizzato l'intervento.

¹³⁷ Cfr. *ibid.*, pp. 24-27.

¹³⁸ L'affermazione discende dall'articolazione del *Clean Air Act* ricostruita *supra*, § 2.2.1: i gas a effetto serra non sono disciplinati né dal programma NAAQS di cui alle Sezioni 108-110 né dal programma sugli inquinanti pericolosi di cui alla Sezione 112, sicché per le fonti stazionarie preesistenti residua la sola Sezione 111(d), qualificata dalla stessa Corte come norma di chiusura. Cfr. *West Virginia v. EPA*, cit., Slip Opinion, pp. 4-5, e 42 U.S.C. § 7411(d)(1)(A).

2.3. Il caso *Loper Bright Enterprises v. Raimondo* (2024) e il superamento della *Chevron deference*

2.3.1. La questione giuridica e il principio di diritto affermato

Se in *West Virginia v. EPA* il sindacato della Corte ha inciso su un potere determinato, la pronuncia resa il 28 giugno 2024 nei casi riuniti *Loper Bright Enterprises v. Raimondo* e *Relentless, Inc. v. Department of Commerce* ha modificato il metodo stesso del controllo giurisdizionale sull'operato delle agenzie¹³⁹. Il suo esame si rende necessario non perché la controversia attenga alla materia ambientale — essa originava, al contrario, da un regolamento del *National Marine Fisheries Service* che poneva a carico degli armatori il costo degli osservatori federali imbarcati sui pescherecci ai sensi del *Magnuson-Stevens Act* —, bensì perché colloca l'orientamento inaugurato nel 2022 all'interno di un più generale ripensamento del rapporto tra giudice e amministrazione.

La questione sottoposta alla Corte atteneva alla sorte del criterio enunciato in *Chevron U.S.A., Inc. v. Natural Resources Defense Council* nel 1984, in forza del quale, accertata l'ambiguità della disposizione applicabile, il giudice era tenuto ad accogliere l'interpretazione dell'agenzia purché ragionevole¹⁴⁰. Per quarant'anni tale criterio ha costituito il fondamento operativo dell'*administrative state*, assicurando alle agenzie un margine interpretativo tanto più ampio quanto più tecnica e indeterminata fosse la disciplina di riferimento, e riflettendo l'idea che, in presenza di un'ambiguità normativa, la scelta tra le letture possibili costituisca una decisione di natura sostanzialmente politica, come tale meglio affidata a un organo dotato di competenza specialistica e di responsabilità politica indiretta piuttosto che al giudice.

Con una maggioranza di sei giudici, nell'opinione redatta dal *Chief Justice* Roberts, la Corte ha stabilito che la Sezione 706 dell'*Administrative Procedure Act* — nel prescrivere che sia il giudice a decidere «*all relevant questions of law*» — impone alle corti di esercitare il proprio giudizio indipendente nello stabilire se l'amministrazione abbia agito entro i limiti della delega, e non consente di rimettersi all'interpretazione dell'agenzia per il solo fatto che

¹³⁹ Supreme Court of the United States, *Loper Bright Enterprises et al. v. Raimondo*, No. 22-451, e *Relentless, Inc. et al. v. Department of Commerce*, No. 22-1219, decisi il 28 giugno 2024, 603 U.S. 369 (2024).

¹⁴⁰ Supreme Court of the United States, *Chevron U.S.A., Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc.*, 467 U.S. 837 (1984).

la legge risulti ambigua: *Chevron* è stato conseguentemente superato¹⁴¹. La Corte ha nondimeno precisato che le competenze tecniche dell'amministrazione conservano un rilievo persuasivo e che restano ferme le deleghe con le quali il Congresso attribuisca espressamente all'agenzia il compito di riempire un determinato spazio normativo; ha inoltre chiarito, per evidenti esigenze di certezza del diritto, che le decisioni già rese in applicazione di *Chevron* conservano efficacia in forza dello *stare decisis*, non costituendo la mera dipendenza da quel criterio una giustificazione sufficiente per riaprirle¹⁴². L'opinione dissenziente della giudice Kagan, cui hanno aderito le giudici Sotomayor e Jackson, ha censurato la decisione come un'appropriazione, da parte del potere giudiziario, di scelte tecniche che l'ordinamento aveva deliberatamente affidato ad amministrazioni dotate di competenza specialistica¹⁴³.

2.3.2. Rapporto con la giurisprudenza precedente, incidenza sui poteri dell'EPA e rilievo sistemico

Il rapporto tra questa pronuncia e quella del 2022 va ricostruito con precisione, poiché le due decisioni operano su piani distinti ma convergenti. *West Virginia v. EPA* sottrae al regime di deferenza una categoria circoscritta di questioni, quelle di straordinaria rilevanza economica e politica, lasciando peraltro impregiudicato il criterio generale; *Loper Bright* rimuove il criterio generale.¹⁴⁴ Ne risulta un assetto nel quale ogni interpretazione statutaria dell'agenzia — e non soltanto quella relativa alle *major questions* — è sottoposta al giudizio indipendente della corte. La sequenza è dunque cumulativa e va presentata come tale: sarebbe scorretto attribuire alla pronuncia del 2022 il superamento formale della *Chevron deference*, che interviene solo nel 2024, così come sarebbe riduttivo leggere *Loper Bright* quale decisione isolata, poiché essa consolida una traiettoria avviata almeno un biennio prima.¹⁴⁵

¹⁴¹ *Loper Bright Enterprises v. Raimondo*, cit., *Slip Opinion*, pp. 14 e 35; *Administrative Procedure Act*, Sezione 706, 5 U.S.C. § 706, che rimette al giudice la decisione di «*all relevant questions of law*».

¹⁴² Cfr. *ibid.*, *Slip Opinion*, p. 34.

¹⁴³ Cfr. E. KAGAN (*dissenting opinion*), *Loper Bright Enterprises v. Raimondo*, cit., pp. 1-10 e 29-33.

¹⁴⁴ Sulla diversa ampiezza dei due orientamenti si veda CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, *Loper Bright Enterprises v. Raimondo and the Future of Agency Interpretations of Law*, Report R48320, Washington D.C., 2024, ove si precisa che la *major questions doctrine* opera quale eccezione circoscritta alle questioni di straordinaria rilevanza economica e politica, mentre il superamento di *Chevron* investe la generalità delle interpretazioni statutarie delle agenzie. Cfr. altresì *Loper Bright Enterprises v. Raimondo*, cit., *Slip Opinion*, pp. 16-18 e 35.

¹⁴⁵ Cfr. CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, *Supreme Court Overrules Chevron Framework*, Legal Sidebar LSB11189, Washington D.C., 2024, ove il superamento della deferenza è espressamente datato alla

L'incidenza sui poteri dell'EPA è duplice e di segno opposto rispetto all'alternanza politica. Da un lato, l'Agenzia non può più contare sul fatto che un'interpretazione estensiva ma ragionevole delle proprie leggi istitutive sarà confermata in sede giurisdizionale, con la conseguenza che le discipline fondate su letture innovative di disposizioni risalenti divengono strutturalmente più fragili. Dall'altro lato, e simmetricamente, la stessa regola si applica alle interpretazioni restrittive adottate dalle amministrazioni orientate alla deregolamentazione, le quali non possono invocare a proprio favore alcuna presunzione di correttezza tecnica: come si vedrà, è precisamente su tale presupposto che si fonderanno tanto le impugnative degli Stati contro i provvedimenti dell'Agenzia quanto quelle delle organizzazioni ambientaliste contro i successivi atti di sospensione. Il risultato non è dunque un orientamento sostanziale in una direzione o nell'altra, bensì uno spostamento del baricentro decisionale: in entrambe le direzioni, la parola definitiva sull'estensione dei poteri dell'EPA spetta ormai al giudice federale.¹⁴⁶

Sul piano della funzione argomentativa, il rilievo della pronuncia sta in ciò che *West Virginia v. EPA*, da solo, non consentirebbe di affermare: che la compressione dei poteri dell'Agenzia non costituisce il prodotto di un orientamento settoriale in materia ambientale, ma di una revisione generale del rapporto tra giudice e amministrazione, destinata a investire l'intero *administrative state*.¹⁴⁷ Ne discende, per l'interrogativo di fondo del lavoro, che l'instabilità della politica climatica federale non dipende soltanto dall'ostilità di una determinata maggioranza giudiziaria verso la regolazione ambientale, bensì da una modifica strutturale del metodo di controllo, come tale operante a prescindere dall'orientamento politico dell'Amministrazione in carica.

pronuncia del 2024. Sul carattere cumulativo della traiettoria avviata nel 2022 si veda J. H. ADLER, *West Virginia v. EPA: Some Answers about Major Questions*, cit., pp. 62-66.

¹⁴⁶ L'applicazione simmetrica del principio anche alle reinterpretaioni deregolatorie è argomentata da J. JONES e M. SARINSKY, *Statutory Interpretation and Deregulation: Key Considerations from Recent Supreme Court Decisions*, Institute for Policy Integrity, New York University School of Law, Issue Brief, giugno 2025, e sarà ripresa *infra*, § 3.4.1. Sulla persistenza di un margine interpretativo in capo all'amministrazione ove la legge le conferisca espressamente discrezionalità si veda *Loper Bright Enterprises v. Raimondo*, cit., Slip Opinion, pp. 17-18.

¹⁴⁷ Sulla portata generale della decisione, destinata a investire l'intero *administrative state* e non la sola regolazione ambientale, si vedano CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, Report R48320, cit., e E. KAGAN (*dissenting opinion*), *Loper Bright Enterprises v. Raimondo*, cit., pp. 29-33. Per la tesi, non ancora accolta in giurisprudenza, secondo cui la pronuncia potrebbe non trovare applicazione alla regolazione adottata in forza del *Clean Air Act*, in ragione dell'autonomo regime di sindacato dettato dalla Sezione 307(d), si rinvia a L. HEINZERLING, *Does Loper Bright Apply to the Clean Air Act?*, in *Yale Journal on Regulation*, Bulletin, settembre 2025, e *infra*, § 3.4.1.

2.4. Il caso *Held v. State* (Montana, 2024) e la tutela costituzionale dell'istanza climatica

2.4.1. Il quadro costituzionale del Montana e la questione sottoposta alla Corte

Le due pronunce sin qui esaminate mostrano il giudice nell'esercizio di una funzione di limite. La sentenza resa il 18 dicembre 2024 dalla Corte Suprema del Montana nel caso *Held v. State* segna invece una netta discontinuità dogmatica, illustrando la configurazione opposta e complementare: quella del giudice che impone all'amministrazione un obbligo positivo di considerazione degli effetti climatici¹⁴⁸. Con essa, l'istanza climatica cessa di configurarsi come una variabile dipendente del potere regolatorio dell'amministrazione e viene ricondotta alla tutela di un diritto fondamentale direttamente azionabile.

La possibilità di un simile esito dipende interamente dal peculiare assetto costituzionale dello Stato del Montana. Con la Convenzione costituzionale del 1972, lo Stato ha superato una lunga fase caratterizzata dallo sfruttamento incondizionato delle risorse da parte delle industrie estrattive, introducendo nel proprio testo fondamentale i cosiddetti *Green Amendments*: l'Articolo II, Sezione 3, che annovera espressamente il diritto a un ambiente pulito e salubre tra i diritti inalienabili della persona, collocandolo all'interno del *Bill of Rights* statale e sottraendolo così alla disponibilità delle maggioranze legislative contingenti; e l'Articolo IX, Sezione 1, che impone allo Stato e ai consociati l'obbligo proattivo di tutelare e migliorare l'ambiente a beneficio delle generazioni presenti e future¹⁴⁹. La giurisprudenza statale aveva già interpretato quest'ultima disposizione non quale mera clausola programmatica, bensì come dovere precettivo di non degradazione del patrimonio naturale¹⁵⁰.

Il contrasto ordinamentale si è manifestato a seguito dei ripetuti interventi con cui il legislatore statale ha cercato di sollevare la produzione energetica da fonti fossili dai vincoli di tutela ambientale. Attraverso due riforme del 2023, la legge statale sulla valutazione di

¹⁴⁸ Montana Supreme Court, *Held et al. v. State of Montana et al.*, No. DA 23-0575, 2024 MT 312, 560 P.3d 1235, decisa il 18 dicembre 2024, opinione del *Chief Justice* Mike McGrath; il giudice Sandefur ha espresso opinione concorrente nel risultato, il giudice Rice opinione dissenziente.

¹⁴⁹ Mont. Const., art. II, § 3 e art. IX, § 1. Cfr. Montana Constitutional Convention, *Verbatim Transcript*, vol. IV, 1972, pp. 1200 ss.

¹⁵⁰ Montana Supreme Court, *Montana Environmental Information Center v. Department of Environmental Quality*, 1999 MT 248, 296 Mont. 207, 988 P.2d 1236; *Park County Environmental Council v. Department of Environmental Quality*, 2020 MT 303.

impatto ambientale (*Montana Environmental Policy Act*, MEPA) è stata emendata mediante l'introduzione della cosiddetta *MEPA Limitation*, clausola che precludeva tassativamente al Dipartimento per la qualità ambientale la possibilità di analizzare le emissioni di gas a effetto serra e i relativi impatti climatici in sede di rilascio dei provvedimenti autorizzatori, determinando così una frattura sistemica tra il procedimento amministrativo di valutazione e l'evidenza scientifica¹⁵¹. Alla Corte era chiesto se una previsione di tale tenore fosse compatibile con il diritto costituzionale a un ambiente pulito e salubre. Poiché la normativa impugnata incideva su un diritto fondamentale, ha trovato applicazione il criterio dello *strict scrutiny*, con conseguente ribaltamento dell'onere della prova in capo alla pubblica amministrazione, tenuta a dimostrare la sussistenza di un interesse pubblico imperativo e la stretta proporzionalità della misura limitativa rispetto allo scopo perseguito: onere che lo Stato non è stato in grado di assolvere¹⁵².

2.4.2. La pronuncia della Corte Suprema statale e la reazione del legislatore

I giudici hanno proceduto all'espunzione non soltanto della *MEPA Limitation*, ossia del divieto frapposto alle agenzie tecniche di valutare l'impatto dei gas a effetto serra, ma anche della coeva disposizione che privava il giudice del potere di emettere misure cautelari o di annullare i titoli abilitativi rilasciati sulla base di un'istruttoria viziata: previsione, quest'ultima, che integrava una grave ingerenza del potere legislativo sulla funzione giurisdizionale¹⁵³. La Corte ha inoltre disatteso la linea difensiva fondata sull'asserita marginalità del contributo emissivo dello Stato sul piano globale, affermando che ogni quota incrementale di gas serra autorizzata in assenza di valutazione di impatto costituisce una violazione autonoma ed effettiva del precetto costituzionale¹⁵⁴. Sotto il profilo del diritto amministrativo, la rimozione preventiva di un parametro scientifico rilevante dal procedimento di valutazione è stata qualificata come deviazione dal principio di legalità, idonea a inficiare il provvedimento finale per difetto di istruttoria: conclusione che riafferma la piena operatività della dottrina dell'*hard look*, imponendo all'amministrazione il dovere

¹⁵¹ Mont. Code Ann. § 75-1-201(2)(a), come modificato dalla *House Bill 971* e dalla *Senate Bill 557* (sessione legislativa 2023).

¹⁵² Montana First Judicial District Court, Lewis and Clark County, *Held v. State*, Cause No. CDV-2020-307, *Findings of Fact, Conclusions of Law, and Order* del 14 agosto 2023 (giudice Kathy Seeley), confermata da *Held v. State*, 2024 MT 312, cit. Sull'applicazione dello *strict scrutiny* in presenza di diritti fondamentali riconosciuti dalla Costituzione del Montana si veda *Snetsinger v. Montana University System*, 2004 MT 390.

¹⁵³ *Held v. State*, 2024 MT 312, cit.; Mont. Code Ann. § 75-1-201(6)(a) (c.d. *judicial prohibition*), dichiarata incostituzionale nella parte in cui precludeva al giudice la sospensione e l'annullamento dei titoli abilitativi.

¹⁵⁴ *Held v. State*, 2024 MT 312, cit., 560 P.3d 1235, 1253.

di svolgere un'analisi esaustiva di tutte le conseguenze ambientali prevedibili prima di assentire all'esercizio di attività impattanti¹⁵⁵.

L'affermazione di tali principi non ha tuttavia chiuso il conflitto istituzionale, ma lo ha riaperto su un altro piano. Nel corso della sessione del 2025 la legislatura statale ha approvato una serie di riforme dirette a circoscrivere la portata applicativa della pronuncia: la ridefinizione del MEPA quale strumento di natura meramente procedurale, la previsione di un semplice inventario delle emissioni con espressa esclusione della loro regolazione e degli effetti a monte e a valle, il divieto per le agenzie statali di adottare standard di qualità dell'aria più stringenti di quelli federali, nonché una modifica dei criteri di competenza territoriale per le impugnative di costituzionalità, intesa a sradicare tali contenziosi dalla sede tradizionale¹⁵⁶. Nel gennaio 2026 i ricorrenti hanno conseguentemente incardinato un nuovo giudizio diretto a far dichiarare l'incostituzionalità di tali leggi, tuttora pendente in primo grado¹⁵⁷. Un ulteriore elemento di calibrazione è venuto dalla stessa Corte Suprema del Montana che, con la pronuncia resa nel gennaio 2025 nel caso *Montana Environmental Information Center v. Department of Environmental Quality*, pur ribadendo l'inderogabilità della valutazione di impatto climatico, ha riformato l'annullamento del titolo autorizzatorio disposto in primo grado, introducendo una netta cesura tra l'accertamento dell'illegittimità procedurale e il riconoscimento automatico di una tutela demolitoria e riaffermando un margine di apprezzamento tecnico in capo all'amministrazione¹⁵⁸.

2.4.3. Sintesi del principio di diritto e funzione argomentativa della pronuncia

Il principio di diritto affermato stabilisce che, in presenza di garanzie ambientali esplicite ed elevate a diritti inalienabili nel *Bill of Rights* statale, il legislatore non può precludere all'amministrazione la conoscenza dei dati della scienza climatica, né privare il potere giudiziario dei propri poteri di tutela effettiva: la protezione dell'ambiente cessa così di

¹⁵⁵ Sulla dottrina dell'*hard look* nel diritto amministrativo statunitense si veda Supreme Court of the United States, *Citizens to Preserve Overton Park, Inc. v. Volpe*, 401 U.S. 402, 416 (1971).

¹⁵⁶ *Montana Laws 2025: House Bill 285* (natura procedurale del MEPA), *Senate Bill 221* (inventario delle emissioni con esclusione della loro regolazione e degli effetti a monte e a valle), *House Bill 291* (divieto di *standard* statali di qualità dell'aria più rigorosi di quelli federali), *Senate Bill 97* (modifica dei criteri di competenza territoriale nei giudizi di costituzionalità).

¹⁵⁷ Montana First Judicial District Court, *Held v. State of Montana II*, ricorso depositato il 16 gennaio 2026; con provvedimento del 16 giugno 2026 è stata respinta l'istanza di trasferimento della causa ai sensi della *Senate Bill 97*.

¹⁵⁸ Montana Supreme Court, *Montana Environmental Information Center e Sierra Club v. Department of Environmental Quality e NorthWestern Corporation*, No. DA 23-0225, 2025 MT 3, decisa il 3 gennaio 2025.

operare come mero valore programmatico e diviene limite di legittimità dell'azione amministrativa. Le conseguenze per il modello federale sono tuttavia soltanto indirette, poiché la pronuncia non incide sui poteri dell'EPA, operando in un ordinamento statale e su un parametro costituzionale che a livello federale non esiste.

Ed è precisamente in questo che risiede la ragione della sua selezione. Letta per contrasto, la vicenda porta alla luce un dato che le altre controversie lasciano in ombra: il ruolo assunto dal giudice — limite oppure garanzia — non dipende da un orientamento culturale della magistratura, bensì dagli strumenti normativi di cui essa dispone. Dove esiste uno specifico parametro costituzionale, il sindacato giurisdizionale può fondare un obbligo positivo di azione climatica; dove tale parametro manca, e il giudice deve muoversi entro l'interpretazione di deleghe legislative risalenti, lo stesso sindacato produce l'effetto opposto. La successiva reazione della legislatura del Montana aggiunge peraltro un elemento di realismo non trascurabile: anche là dove il parametro costituzionale esiste, la tutela giurisdizionale non è mai definitiva, poiché il legislatore statale può riaprire il conflitto con nuovi interventi normativi. Anche in questo modello, dunque, la stabilità si conferma il risultato di un equilibrio precario, e non di un assetto acquisito.

2.5. Il caso *Clean Fuels Alliance America v. Zeldin* (2024-2026) e il sindacato sull'inerzia amministrativa

2.5.1. Il quadro normativo del Renewable Fuel Standard e la dialettica procedurale

Se le pronunce della Corte Suprema definiscono i confini esterni della delega legislativa, la concreta attuazione delle politiche di transizione ecologica dipende in misura non minore dal rispetto dei doveri statutari e dei termini procedimentali che il Congresso impone alle agenzie regolatrici. In questa prospettiva, il giudizio introdotto il 20 dicembre 2024 dinanzi alla *District Court for the District of Columbia* assume uno specifico valore esemplificativo, spostando l'analisi su un terreno diverso: non più l'eccesso, bensì il difetto di esercizio del potere amministrativo¹⁵⁹.

¹⁵⁹ United States District Court for the District of Columbia, *Clean Fuels Alliance America e Growth Energy v. Zeldin*, Civil Action No. 1:24-cv-03572, *Complaint for Declaratory and Injunctive Relief*, depositato il 20 dicembre 2024.

Il programma *Renewable Fuel Standard* (RFS), istituito dal Congresso con l'*Energy Policy Act* del 2005 e successivamente potenziato con l'*Energy Independence and Security Act* del 2007, costituisce il principale presidio normativo federale finalizzato a incrementare l'impiego di carburanti rinnovabili nel settore dei trasporti; la disciplina, codificata nella Sezione 211(o) del *Clean Air Act*, configura un articolato meccanismo di *market-forcing*, concepito dal legislatore con la precisa finalità di imporre al mercato l'adozione di volumi progressivamente crescenti di biocarburanti¹⁶⁰. Per gli anni successivi al 2022 la determinazione dei volumi minimi applicabili è affidata alla valutazione dell'Amministratore dell'EPA sulla base di specifici fattori statuari; al fine di garantire la certezza del diritto e di consentire agli operatori della filiera e alle raffinerie obbligate di programmare i propri investimenti, la stessa disposizione stabilisce tuttavia un dovere vincolante e non discrezionale quanto ai tempi, imponendo all'Agenzia di promulgare i regolamenti contenenti i volumi applicabili non oltre i 14 mesi antecedenti l'inizio dell'anno di adempimento: con riferimento all'anno 2026, il termine perentorio cadeva pertanto il 1° novembre 2024¹⁶¹. La tempestività del provvedimento risponde del resto a una precisa esigenza strutturale, poiché fino a quando l'Agenzia non fissa i volumi e non li converte in percentuali di obbligo individuali, i soggetti obbligati e i produttori non conoscono l'entità della domanda regolatoria, con conseguente paralisi delle decisioni di investimento¹⁶².

Decorso inutilmente il termine, le organizzazioni nazionali di categoria hanno adito il giudice federale incardinando una *citizen suit* ai sensi della Sezione 304(a)(2) del *Clean Air Act*, disposizione che attribuisce a chiunque la legittimazione ad agire contro l'EPA in caso di mancato compimento di un atto o dovere statuario non discrezionale¹⁶³. La questione sottoposta al vaglio del giudice non ha peraltro riguardato il merito dell'inadempimento — non contestato nella sua materialità —, bensì il rispetto delle condizioni procedurali di ammissibilità dell'azione: con l'istanza di rigetto depositata il 24 febbraio 2025, l'Agenzia ha eccepito il difetto di giurisdizione invocando l'immunità sovrana, sul presupposto che le notifiche di intenzione di citazione in giudizio inviate dalle attrici fossero affette da invalidità in quanto anticipatorie, ossia antecedenti alla concreta maturazione dell'inadempimento

¹⁶⁰ *Energy Policy Act of 2005*, Pub. L. n. 109-58; *Energy Independence and Security Act of 2007*, Pub. L. n. 110-140; *Clean Air Act*, Sezione 211(o), 42 U.S.C. § 7545(o). Sulla natura di *market-forcing* del programma si veda *Americans for Clean Energy v. EPA*, 864 F.3d 691, 710 (D.C. Cir. 2017).

¹⁶¹ *Clean Air Act*, Sezione 211(o)(2)(B)(ii), 42 U.S.C. § 7545(o)(2)(B)(ii); cfr. *Clean Fuels Alliance America v. Zeldin*, *Complaint*, cit., pp. 4-6, parr. 13-15.

¹⁶² Cfr. *ibid.*, *Complaint*, p. 6, par. 16.

¹⁶³ *Clean Air Act*, Sezione 304(a)(2), 42 U.S.C. § 7604(a)(2).

statutario, e come tali inidonee a offrire all'amministrazione una reale opportunità di ravvedersi nei 60 giorni successivi alla violazione¹⁶⁴. Le associazioni attrici hanno per contro fatto valere la piena conformità procedurale dell'azione, evidenziando come la disposizione invocata non richieda che la notifica sia successiva alla scadenza del dovere statutario, ma imponga soltanto il rispetto dell'intervallo di almeno 60 giorni tra l'atto di comunicazione e l'incardinamento del ricorso, condizione nella specie pienamente verificatasi¹⁶⁵.

2.5.2. Profili critici, esito della vicenda e funzione argomentativa

L'analisi della controversia mette in luce un profilo strutturale dell'attuazione del *Clean Air Act*: l'effetto che le eccezioni procedurali producono sul controllo giudiziario dell'inerzia amministrativa, quale che sia l'intento con cui vengono sollevate. Con l'eccezione di prematurità l'asse del giudizio si sposta dal piano sostanziale della violazione normativamente tipizzata al piano formale delle condizioni di ammissibilità, con l'effetto pratico di differire di diversi mesi l'intervento del giudice: differimento che, in una materia nella quale il pregiudizio consiste precisamente nel ritardo, equivale ad aggravare la violazione contestata.

Il ritardo dell'amministrazione produce inoltre un effetto distorsivo sul piano regolatorio, poiché, intervenendo con anni di scarto rispetto alle scadenze legali, l'Agenzia tende ad allineare retroattivamente i volumi obbligatori ai livelli di consumo effettivamente registratisi sul mercato, abbandonando così la funzione promozionale di *market-forcing* impressa dal Congresso per limitarsi a un semplice recepimento *ex post* dell'andamento spontaneo della domanda¹⁶⁶. Si innesca in questo modo un circolo vizioso dalle pesanti conseguenze economiche e giuridiche, alimentato da una complessa convergenza di fattori: la straordinaria complessità dell'istruttoria multivariabile prescritta dalla legge, che impone di valutare contestualmente la riduzione dei gas a effetto serra, la sicurezza energetica, gli impatti sui prezzi dei prodotti agricoli e la capacità delle infrastrutture nazionali; la perenne conflittualità giudiziaria alimentata dalle opposte pressioni dell'industria dei biocarburanti e

¹⁶⁴ United States District Court for the District of Columbia, *Clean Fuels Alliance America v. Zeldin, Defendants' Motion to Dismiss*, depositata il 24 febbraio 2025. Sui requisiti della notifica preventiva quali condizioni per il superamento dell'immunità sovrana si vedano Supreme Court of the United States, *Hallstrom v. Tillamook County*, 493 U.S. 20, 26-31 (1989), e *Friends of Animals v. Ashe*, 808 F.3d 900, 903-905 (D.C. Cir. 2015).

¹⁶⁵ Clean Air Act, Sezione 304(b)(2), 42 U.S.C. § 7604(b)(2), che subordina l'azione al decorso di 60 giorni dalla notifica dell'intenzione di agire.

¹⁶⁶ Cfr. *Americans for Clean Energy v. EPA*, cit., 864 F.3d at 710, ove la corte d'appello esamina la funzione propulsiva delle prescrizioni statutarie del programma RFS.

dei raffinatori tradizionali; e infine la gestione delle esenzioni per le piccole raffinerie, la cui concessione *ex post* per miliardi di galloni genera consistenti contrazioni della domanda complessiva e costringe l'Agenzia ad avviare macchinosi procedimenti integrativi di riallocazione dei volumi¹⁶⁷. Il procedimento non risulta a oggi definito nel merito; l'Agenzia ha tuttavia adottato la disciplina dei volumi con il regolamento del 1° aprile 2026 relativo agli anni 2026 e 2027, ripristinando in tal modo, sia pure con notevole ritardo, la programmazione pluriennale prevista dalla legge¹⁶⁸.

Il principio in gioco è che il termine fissato dal Congresso per l'esercizio di un potere amministrativo costituisce un obbligo giuridico e non un'indicazione programmatica, la cui violazione è azionabile dai soggetti interessati. Quanto all'EPA, la vicenda mette in luce un profilo che le pronunce precedenti non consentono di cogliere: l'Agenzia non è soltanto un potere da contenere, ma anche un soggetto tenuto ad agire, la cui inerzia produce effetti economici e ambientali non meno rilevanti di quelli derivanti dall'eccesso. Se ne ricava, per l'interrogativo di fondo, che l'instabilità della politica climatica federale non deriva unicamente dai limiti esterni posti dal giudice, ma altresì dalla difficoltà dell'amministrazione di operare entro i tempi che la legge le assegna, e dal fatto che gli strumenti processuali predisposti per costringerla ad agire, pur previsti dall'ordinamento, si scontrano con eccezioni di rito che ne differiscono l'efficacia.

2.6. Il caso *City of New York v. Exxon Mobil Corp.* (2025) e i limiti della tutela azionata a livello locale

2.6.1. La strategia processuale, il riparto di giurisdizione e la decisione di primo grado

La controversia che vede contrapposta la municipalità di New York ai principali colossi petroliferi mondiali si colloca su un piano complementare rispetto ai casi sin qui esaminati, poiché non riguarda l'azione dell'EPA bensì la responsabilità dei soggetti privati; la sua

¹⁶⁷ *Clean Air Act*, Sezione 211(o)(9), 42 U.S.C. § 7545(o)(9), in materia di esenzioni per le piccole raffinerie.

¹⁶⁸ US EPA, *Renewable Fuel Standard (RFS) Program: Standards for 2026 and 2027, Partial Waiver of 2025 Cellulosic Biofuel Volume Requirement, and Other Changes, Final Rule*, in 91 Fed. Reg. 16388 (1° aprile 2026), *docket* EPA-HQ-OAR-2024-0505.

rilevanza risiede nel mostrare che cosa accada allorché la tutela venga azionata a un livello diverso da quello federale¹⁶⁹.

Dopo che le corti federali d'appello avevano precluso in modo categorico le tradizionali azioni risarcitorie fondate sul diritto comune federale in materia di *public nuisance* — istituto funzionalmente accostabile, nell'ordinamento italiano, alla tutela contro le immissioni intollerabili e alla responsabilità aquiliana per lesione di interessi collettivi —, impedendo alla città di addebitare ai produttori di idrocarburi i costi di adattamento infrastrutturale all'innalzamento dei mari, l'amministrazione municipale ha intrapreso una netta riconfigurazione della propria linea giudiziaria¹⁷⁰. Consapevole degli ostacoli legati all'eccezione di competenza esclusiva federale in tema di emissioni atmosferiche transfrontaliere, la città ha incardinato nell'aprile 2021 un nuovo giudizio dinanzi ai giudici dello Stato di New York, mutando radicalmente la ragione della domanda: non più il risarcimento del danno per l'alterazione del clima, bensì l'accertamento della responsabilità per pubblicità ingannevole e pratiche commerciali scorrette ai sensi della legge municipale sulla protezione dei consumatori, contestando a ExxonMobil, Shell, BP e all'*American Petroleum Institute* una rappresentazione fuorviante della sostenibilità dei carburanti commercializzati e una enfattizzazione sproporzionata dei limitati investimenti aziendali in energie rinnovabili¹⁷¹. La finalità di tale rimodulazione strategica consisteva nel sottrarre la causa alla disciplina tecnica dei limiti emissivi, riconducendola nell'alveo della trasparenza del mercato e della lealtà informativa, materie tradizionalmente rientranti nei poteri di regolazione economica riservati ai singoli Stati e agli enti locali.

La manovra ha superato il primo ostacolo. I gruppi industriali avevano infatti tempestivamente promosso la rimozione della causa dinanzi al tribunale distrettuale federale, eccependo che qualsiasi controversia inerente alla comunicazione delle imprese energetiche sui cambiamenti climatici coinvolgesse interessi federali primari quali la politica energetica nazionale e la conduzione delle relazioni internazionali; il giudice federale ha tuttavia disatteso tale ricostruzione, disponendo il rinvio della causa alla magistratura statale sul rilievo che la domanda della municipalità si limitava a far valere ordinarie pretese di

¹⁶⁹ New York State Supreme Court, New York County, *City of New York v. Exxon Mobil Corp. et al.*, Index No. 451071/2021, decisione del 14 gennaio 2025 (giudice Anar Rathod Patel).

¹⁷⁰ *City of New York v. Chevron Corp. et al.*, 993 F.3d 81 (2d Cir. 2021). Per l'inquadramento comparatistico si vedano gli artt. 844 e 2043 del codice civile italiano.

¹⁷¹ *New York City Administrative Code*, tit. 20, cap. 5, § 20-700 ss. (*Consumer Protection Law*). Cfr. M. GERRARD, *Climate Deception Litigation and the Separation of Powers*, in *Columbia Journal of Environmental Law*, vol. 48, 2023, pp. 112-145.

pubblicità ingannevole previste dall'ordinamento locale, le quali non mettono in discussione la conformità degli impianti agli standard tecnici di emissione né interferiscono direttamente con la conduzione della diplomazia climatica¹⁷².

Il nodo sostanziale è nondimeno giunto a definizione in senso sfavorevole alla città. Con decisione del 14 gennaio 2025 il giudice statale ha respinto integralmente la domanda, affermando che la municipalità non poteva fondare l'accusa di inganno sulla mancata informazione circa il ruolo delle fonti fossili nel riscaldamento climatico, in quanto tale nesso è ormai divenuto fatto notorio e parte del patrimonio di conoscenza del cittadino comune, e che le espressioni pubblicitarie contestate presentavano natura aspirazionale o valutativa; quanto alle comunicazioni relative agli investimenti nelle energie alternative, esse non sono state ritenute rese in connessione con la vendita di beni di consumo, non avendo le società convenute venduto direttamente tali prodotti ai consumatori cittadini¹⁷³. La decisione è stata impugnata dinanzi alla competente Corte d'appello statale, ove il giudizio risulta tuttora pendente¹⁷⁴.

2.6.2. Profili critici, asimmetria della preclusione federale e funzione argomentativa

Da un punto di vista critico, la pronuncia adotta una nozione oltremodo rigorosa di consumatore ragionevole e una rigida frammentazione del nesso tra immagine aziendale e vendita al dettaglio, con un esito che si presta a un rilievo paradossale: quanto più una strategia comunicativa è estesa nel tempo e diffusa nella percezione collettiva, tanto più diviene difficile qualificarla come ingannevole, poiché la conoscenza generale del fenomeno viene addotta a esclusione dell'inganno. Esigendo la dimostrazione di un condizionamento immediato sul singolo acquisto, la decisione innalza la soglia probatoria in misura tale da ridurre sensibilmente l'operatività delle norme a tutela del mercato di fronte a strategie di comunicazione d'impresa protratte nel tempo.¹⁷⁵

¹⁷² 28 U.S.C. §§ 1441(a) e 1447(c); United States District Court for the Southern District of New York, *City of New York v. Exxon Mobil Corp. et al.*, ordinanza di rinvio al giudice statale, 2024.

¹⁷³ New York State Supreme Court, *City of New York v. Exxon Mobil Corp. et al.*, cit., decisione del 14 gennaio 2025.

¹⁷⁴ Appellate Division, First Department, *City of New York v. Exxon Mobil Corp. et al.*, No. 2025-01687, appello depositato il 13 febbraio 2025; alla data del presente lavoro il giudizio risulta pendente.

¹⁷⁵ Sul rapporto tra la nozione di consumatore ragionevole e le azioni fondate su strategie comunicative d'impresa in materia climatica si veda M. GERRARD, *Climate Deception Litigation and the Separation of Powers*, cit., pp. 130-140; per la ricostruzione della motivazione qui commentata, *City of New York v. Exxon Mobil Corp. et al.*, cit., decisione del 14 gennaio 2025.

Sul piano dei rapporti tra i livelli di governo, il dato di maggiore interesse è tuttavia la contemporanea operatività di due argomenti tra loro simmetrici e di segno opposto. Da un lato, come si è visto, il vertice della magistratura federale ha progressivamente compresso i poteri normativi dell'EPA, invocando la mancanza di una chiara autorizzazione congressuale per bloccare le riforme di sistema; dall'altro lato, le stesse disposizioni del *Clean Air Act*, pur depotenziate nella loro attuazione centrale, vengono invocate in sede giudiziaria dalle imprese quale argomento di preclusione delle normative statali e municipali. Il quadro normativo federale finisce così per subire una vera e propria distorsione funzionale: esso non viene impiegato per garantire una tutela ambientale minima inderogabile, bensì come scudo processuale a difesa delle prerogative delle grandi imprese nei confronti degli organi decentrati¹⁷⁶.

Il caso vale dunque a escludere un'ipotesi che le controversie precedenti lasciavano aperta: che alla compressione dei poteri dell'agenzia federale corrisponda l'apertura di uno spazio equivalente di tutela a livello decentrato o civilistico. L'instabilità della politica climatica statunitense non trova compensazione in meccanismi sostitutivi, e l'esito dei limiti posti all'azione federale non è una redistribuzione della tutela verso altri livelli, bensì una sua riduzione complessiva.

2.7. Il caso *State of Texas et al. v. EPA* (2025) e la caducazione del *Waste Emissions Charge*

2.7.1. Il *Methane Emissions Reduction Program*, i motivi del ricorso e l'intervento del Congresso

La vicenda che segue illustra una configurazione ulteriore, nella quale la controversia non è definita dal giudice bensì superata dall'intervento del legislatore, e trova origine nell'approvazione dell'*Inflation Reduction Act* del 2022. Tale provvedimento, adottato attraverso la procedura di conciliazione di bilancio al fine di superare l'ostruzionismo parlamentare al Senato, ha introdotto profonde innovazioni nel tessuto normativo del *Clean Air Act*, segnando un parziale mutamento di paradigma dal tradizionale modello regolatorio di *command and control* verso strumenti di matrice economica e disincentivante: in questo quadro si inserisce la Sezione 136 del *Clean Air Act*, rubricata *Methane Emissions Reduction*

¹⁷⁶ Sul tema della preclusione federale in materia climatica si veda A. B. KLASS, *State Innovation and Preemption in the Climate Era*, in *Minnesota Law Review*, vol. 106, 2022, pp. 1789-1834.

Program, la quale ha istituito, per la prima volta nella storia della legislazione federale sull'inquinamento atmosferico, un prelievo economico diretto sulle emissioni, formalmente qualificato come *Waste Emissions Charge (WEC)*¹⁷⁷.

La disposizione statutaria si rivolgeva ai grandi impianti afferenti al settore dell'estrazione, lavorazione, trasporto e stoccaggio del petrolio e del gas naturale che superassero la soglia di 25.000 tonnellate annue di anidride carbonica equivalente e che, per tale ragione, rientrassero già nel regime obbligatorio di trasmissione dei dati emissivi; il legislatore ha inoltre strutturato un onere patrimoniale progressivo, parametrato sui volumi di metano rilasciati oltre specifiche soglie di intensità settoriale e fissato in 900 dollari per tonnellata metrica sui dati del 2024, destinato a salire a 1200 dollari per il 2025 e a stabilizzarsi a 1500 dollari a decorrere dal 2026¹⁷⁸. Sotto il profilo dell'analisi economica, il WEC non persegue scopi di finanza pubblica, ma opera quale strumento di matrice pigouviana volto a correggere un fallimento di mercato, internalizzando il costo sociale delle emissioni climalteranti¹⁷⁹. In attuazione del dettato statutario, con il regolamento del 18 novembre 2024 l'EPA ne ha disciplinato i presupposti applicativi, recependo le osservazioni dell'industria energetica quanto alla compensazione delle posizioni all'interno dell'intero perimetro societario e definendo le tre esenzioni previste dalla legge, tra le quali quella per conformità agli standard adottati ai sensi della Sezione 111, interpretata peraltro in senso marcatamente restrittivo¹⁸⁰.

Le reazioni degli Stati ad alta intensità estrattiva sono sfociate nell'immediata attivazione del sindacato giurisdizionale: il 16 gennaio 2025 una coalizione di 23 Stati a guida repubblicana, capeggiata dal Texas, ha depositato ricorso dinanzi alla *Court of Appeals for the District of Columbia Circuit*. I motivi si sviluppano lungo tre direttrici. Sotto il profilo della legalità statutaria, gli Stati hanno eccepito il vizio di *ultra vires*, sostenendo che l'Agenzia avesse introdotto prescrizioni procedurali gravose e condizioni applicative non contemplate dalla legge, restringendo arbitrariamente la portata delle esenzioni volute dal legislatore; sotto il profilo procedimentale, hanno denunciato la violazione

¹⁷⁷ *Inflation Reduction Act of 2022*, Pub. L. n. 117-169, § 60113, che ha introdotto la Sezione 136 del *Clean Air Act*, 42 U.S.C. § 7436.

¹⁷⁸ 42 U.S.C. § 7436(e) e (f); 40 C.F.R. Parte 98, Sottoparte W (*Petroleum and Natural Gas Systems*), che individua gli impianti soggetti all'obbligo di comunicazione dei dati emissivi.

¹⁷⁹ Sull'inquadramento teorico degli strumenti fiscali di internalizzazione delle esternalità si vedano W. J. BAUMOL, W. E. OATES, *The Theory of Environmental Policy*, 2^a ed., Cambridge University Press, Cambridge, 1988, pp. 15-35, e R. N. STAVINS, *Market-Based Environmental Policies*, in *Journal of Economic Perspectives*, vol. 12, n. 3, 1998, pp. 69-88.

¹⁸⁰ US EPA, *Waste Emissions Charge for Petroleum and Natural Gas Systems: Procedures for Facilitating Compliance, Including Netting and Exemptions, Final Rule*, in 89 Fed. Reg. 91094 (18 novembre 2024), *docket* EPA-HQ-OAR-2023-0434, in part. pp. 91118 e 91142.

dell'*Administrative Procedure Act* per arbitrarietà e manifesta irragionevolezza dell'istruttoria tecnica, lamentando la sottostima dei costi di adeguamento a carico degli operatori indipendenti; sotto il profilo costituzionale, hanno infine dedotto la lesione dell'autonomia degli Stati nelle scelte di politica energetica¹⁸¹. Tale impianto censorio ha peraltro beneficiato del nuovo quadro giurisprudenziale inaugurato da *Loper Bright*, che, attraverso il superamento della deferenza *Chevron*, ha rimesso ai giudici federali il compito di sindacare l'interpretazione statutaria dell'Agenzia senza alcuna presunzione di conformità tecnica del suo operato¹⁸².

L'evoluzione della controversia non ha tuttavia trovato il proprio compimento in una sentenza di merito, bensì in una repentina ridefinizione degli equilibri politici all'interno degli organi federali. Il 14 marzo 2025, a seguito dell'insediamento della nuova Amministrazione e del contestuale mutamento della maggioranza parlamentare, è stata promulgata una risoluzione congiunta di disapprovazione adottata ai sensi del *Congressional Review Act*, che ha formalmente caducato la disciplina con efficacia immediata¹⁸³; a completamento di tale percorso, con provvedimento del 19 maggio 2025 l'EPA ne ha rimosso integralmente i requisiti dal *Code of Federal Regulations*, privando così di rilievo sostanziale il contenzioso pendente¹⁸⁴.

2.7.2. Profili critici e funzione argomentativa della vicenda

L'esame dell'intera vicenda offre importanti spunti critici sull'efficacia delle politiche ambientali fondate su strumenti economici. Nel breve periodo, l'eliminazione del prelievo alleggerisce indubbiamente i costi operativi e burocratici per le società del settore. Sul piano degli incentivi, tuttavia, la cancellazione della sanzione economica priva la disciplina della propria componente coercitiva, lasciando in campo i soli finanziamenti: la riduzione delle emissioni di metano non è più guidata da un obbligo patrimoniale, ma viene affidata alla

¹⁸¹ *State of Texas et al. v. Environmental Protection Agency, Petition for Review*, United States Court of Appeals for the District of Columbia Circuit, No. 25-1022, depositata il 16 gennaio 2025; *Administrative Procedure Act*, 5 U.S.C. § 706(2)(A).

¹⁸² *Loper Bright Enterprises v. Raimondo*, cit.

¹⁸³ *H.J. Res. 35*, 119° Congresso, risoluzione congiunta di disapprovazione adottata ai sensi del *Congressional Review Act*, 5 U.S.C. §§ 801-808, promulgata il 14 marzo 2025 come Pub. L. n. 119-2.

¹⁸⁴ US EPA, *Congressional Review Act Revocation of Waste Emissions Charge for Petroleum and Natural Gas Systems*, in 90 Fed. Reg. 21225 (19 maggio 2025), con cui è stata rimossa la Parte 99 del 40 C.F.R.

scelta volontaria delle imprese di avvalersi delle risorse stanziare dal programma per modernizzare gli impianti.¹⁸⁵

Merita inoltre una precisazione il meccanismo impiegato, che presenta caratteristiche peculiari e conseguenze non reversibili. Il *Congressional Review Act* consente al Congresso di annullare un regolamento entro un termine ristretto dalla sua trasmissione, con procedura sottratta all'ostruzionismo del Senato e con l'effetto ulteriore di precludere all'agenzia l'adozione di una disciplina sostanzialmente analoga in assenza di una nuova autorizzazione legislativa¹⁸⁶. Ne discende una conseguenza di notevole rilievo: la caducazione non è rimediabile in via amministrativa, sicché non basterà una successiva Amministrazione di segno favorevole per ripristinare la misura.

La vicenda non affianca alle precedenti un ulteriore principio di diritto, e proprio in ciò risiede il suo interesse. Essa dimostra infatti che, in un ordinamento nel quale la disciplina climatica è affidata ad atti amministrativi, il sindacato giurisdizionale può risultare del tutto irrilevante: non perché il giudice si pronunci in un senso o nell'altro, bensì perché la dinamica politica definisce l'esito della controversia prima ancora che egli possa pronunciarsi. Se ne ricava un terzo fattore di instabilità, distinto tanto dall'alternanza alla Casa Bianca quanto dal controllo giudiziario: la reversibilità della disciplina amministrativa per mano dello stesso Congresso che l'aveva resa possibile, e la marcata incertezza normativa che ne deriva per gli investimenti a lungo termine nelle tecnologie pulite.

2.8. Il caso *Environmental Defense Fund v. EPA* (2025): trasparenza documentale e revoca dell'Endangerment Finding

2.8.1. La centralità dogmatica dell'Endangerment Finding e l'azione di accesso documentale

Nell'architettura amministrativa degli Stati Uniti il ricorso agli strumenti di accesso documentale rappresenta un presidio di controllo civico e giurisdizionale indispensabile per

¹⁸⁵ Sull'inquadramento del prelievo quale strumento di internalizzazione delle esternalità e sulla funzione deterrente che gli è propria si rinvia a quanto osservato *supra*, § 2.7.1, e ivi a W. J. BAUMOL e W. E. OATES, *The Theory of Environmental Policy*, cit., pp. 15-35, e a R. N. STAVINS, *Market-Based Environmental Policies*, cit., pp. 69-88. Quanto alla permanenza delle sole misure di finanziamento dopo la caducazione dell'onere, si veda 42 U.S.C. § 7436(a)-(b).

¹⁸⁶ 5 U.S.C. § 801(b)(2), che preclude all'agenzia l'adozione di una disciplina sostanzialmente analoga a quella disapprovata in assenza di una nuova autorizzazione legislativa; 42 U.S.C. § 7436(a)-(b), in materia di finanziamenti del *Methane Emissions Reduction Program*.

preservare la legalità procedimentale di fronte alle spinte polarizzanti dell'indirizzo politico presidenziale. In questa prospettiva, la controversia incardinata il 3 marzo 2025 dinanzi alla *District Court for the District of Columbia* offre un tassello complementare, mostrando la funzione che il contenzioso di trasparenza assolve quale strumento di verifica della base istruttoria sulla quale l'amministrazione fonda un mutamento di indirizzo¹⁸⁷.

La genesi del contrasto affonda le proprie radici nella centralità dell'*Endangerment Finding* adottato dall'EPA nel dicembre del 2009. Scaturendo direttamente dal principio enunciato dalla Corte Suprema nel celebre precedente *Massachusetts v. EPA* del 2007 — ove il collegio chiari che i gas a effetto serra rientrano a pieno titolo nella nozione statutaria di inquinanti atmosferici ai sensi del *Clean Air Act* —, tale accertamento ha formalmente attestato, ai sensi della Sezione 202(a) del medesimo statuto, che la concentrazione atmosferica di sei gas climalteranti costituisce una minaccia oggettiva per la salute e il benessere pubblico delle generazioni presenti e future¹⁸⁸. Fondata su una monumentale istruttoria scientifica e sul vaglio di oltre 380.000 osservazioni pubbliche, tale determinazione ha istituito un vincolo cogente per il regolatore federale, costituendo il presupposto giuridico per l'emanazione di standard emissivi obbligatori non soltanto nel settore automobilistico, ma per l'intera filiera delle grandi fonti stazionarie; negli oltre 15 anni successivi, la sua solidità ha resistito a reiterati ricorsi giudiziari promossi dai gruppi di pressione industriali e dagli Stati conservatori, sicché essa opera come la pietra angolare dell'intero diritto climatico statunitense e, correlativamente, come il principale ostacolo normativo per le amministrazioni orientate a programmi di deregolamentazione energetica¹⁸⁹.

Il cambio di presidenza del gennaio 2025 ha fatto riesplodere il contrasto tra rigore scientifico e linea politica. A seguito dell'ordine esecutivo con cui il Presidente ha incaricato l'Amministratore dell'EPA di verificare se l'accertamento di pericolo fosse ancora giuridicamente e operativamente valido, l'organizzazione *Environmental Defense Fund* ha

¹⁸⁷ United States District Court for the District of Columbia, *Environmental Defense Fund v. U.S. Environmental Protection Agency*, Civil Action No. 1:25-cv-00617, *Complaint for Declaratory and Injunctive Relief*, depositato il 3 marzo 2025.

¹⁸⁸ Supreme Court of the United States, *Massachusetts v. EPA*, 549 U.S. 497 (2007); US EPA, *Endangerment and Cause or Contribute Findings for Greenhouse Gases Under Section 202(a) of the Clean Air Act*, in 74 *Fed. Reg.* 66496 (15 dicembre 2009), efficace dal 14 gennaio 2010. I sei gas oggetto dell'accertamento sono il biossido di carbonio, il metano, il protossido di azoto, gli idrofluorocarburi, i perfluorocarburi e l'esafluoruro di zolfo; sul numero delle osservazioni pervenute nel procedimento — oltre 380.000 — si veda *ibid.*, 74 *Fed. Reg.* 66502.

¹⁸⁹ Cfr. *Coalition for Responsible Regulation, Inc. v. EPA*, 684 F.3d 102 (D.C. Cir. 2012), che ha respinto le impugnazioni proposte contro l'accertamento del 2009; J. FREEMAN, D. B. SPENCE, *Old Statutes, New Problems*, in *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 163, 2014, pp. 1-93.

presentato un'istanza formale di accesso documentale ai sensi del *Freedom of Information Act*, finalizzata a ottenere l'ostensione della corrispondenza, dei pareri tecnici e dei registri delle comunicazioni intercorse tra il comitato di transizione presidenziale, i funzionari di nomina politica dell'Agenzia e i portatori di interessi esterni in merito alla revoca¹⁹⁰. L'amministrazione ha nondimeno opposto una condotta marcatamente elusiva: dopo aver rigettato l'istanza di trattazione urgente, ha unilateralmente collocato la pratica nel canale di trattazione complessa, prospettando un differimento di oltre 3 mesi e lasciando decorrere il termine perentorio di 20 giorni lavorativi imposto dalla legge per la risposta; ritenendo così maturato il diniego implicito e leso il diritto civico alla conoscibilità degli atti, l'organizzazione ha incardinato un'azione dichiarativa e inibitoria diretta a ottenere un ordine di produzione dei fascicoli istruttori¹⁹¹.

2.8.2. La funzione del controllo di trasparenza, l'esito sostanziale e la funzione argomentativa

Il rilievo dogmatico della controversia discende da un principio generale del diritto amministrativo statunitense, consolidato nel precedente *Motor Vehicle Manufacturers Association v. State Farm*, secondo cui un'agenzia federale non può revocare o modificare arbitrariamente una regolamentazione preesistente senza fornire una motivazione ragionata e corroborata da elementi tecnici superiori o quantomeno equivalenti a quelli che ne avevano determinato l'adozione originaria¹⁹². La verifica giudiziale del rispetto di tale onere presuppone tuttavia la conoscibilità del fascicolo istruttorio: il differimento dell'ostensione produceva pertanto l'effetto — quale che ne fosse la ragione — di mantenere sottratta al vaglio della comunità scientifica e delle corti l'eventuale carenza di supporto empirico a fondamento della revoca; ed è su tale effetto, e non su un intento, che si fondava la prospettazione dei ricorrenti. L'azione di trasparenza non ha dunque costituito una mera schermaglia informativa, ma ha svolto una funzione preventiva e strutturale, diretta a garantire l'acquisizione pubblica del compendio istruttorio prima che l'amministrazione potesse formalizzare il provvedimento, ponendo così le basi probatorie necessarie per il successivo scrutinio di ragionevolezza ai sensi dell'*Administrative Procedure Act*¹⁹³. Il

¹⁹⁰ Executive Order n. 14154, *Unleashing American Energy*, 20 gennaio 2025, in 90 Fed. Reg. 8353, § 6; *Freedom of Information Act*, 5 U.S.C. § 552(a)(3)(A).

¹⁹¹ 5 U.S.C. § 552(a)(6)(A)(i) e (B); cfr. *Citizens for Responsibility and Ethics in Washington v. FEC*, 711 F.3d 180, 186-189 (D.C. Cir. 2013), sui limiti al ricorso alla trattazione in via eccezionale.

¹⁹² Supreme Court of the United States, *Motor Vehicle Manufacturers Association v. State Farm Mutual Automobile Insurance Co.*, 463 U.S. 29, 41-43 (1983).

¹⁹³ 5 U.S.C. § 706(2)(A); *Clean Air Act*, Sezione 307(d)(9), 42 U.S.C. § 7607(d)(9).

procedimento, tuttora pendente, si è svolto sotto la vigilanza del giudice mediante relazioni periodiche congiunte sullo stato della produzione documentale, senza che siano state adottate pronunce di merito¹⁹⁴.

Il dato che qui rileva è che la revisione oggetto della richiesta di accesso si è effettivamente conclusa, e nel senso temuto dai ricorrenti. Con provvedimento definitivo pubblicato il 18 febbraio 2026 ed efficace dal 20 aprile successivo, l'EPA ha revocato l'*Endangerment Finding* del 2009 e ha contestualmente abrogato gli standard di emissione dei gas serra per i veicoli leggeri, medi e pesanti, ritenendo che la Sezione 202(a) non autorizzi una regolazione fondata su preoccupazioni di ordine climatico globale e, in via subordinata, che tali standard sarebbero comunque inidonei a produrre effetti apprezzabili¹⁹⁵. Il provvedimento è stato immediatamente impugnato dinanzi alla *Court of Appeals for the District of Columbia Circuit*, tanto da un gruppo di organizzazioni sanitarie e ambientaliste quanto da una coalizione di Stati ed enti territoriali; alla data di redazione i relativi giudizi non risultano definiti¹⁹⁶.

Il principio di diritto sotteso alla vicenda riafferma che le agenzie governative rimangono strettamente soggette ai termini perentori imposti dal *Freedom of Information Act*, non potendo convertire la discrezionalità organizzativa o la classificazione complessa dei carichi di lavoro in uno scudo per differire l'ostensione di atti aventi un preminente interesse pubblico. La conseguenza concreta per l'EPA è di ordine procedurale ma non per questo marginale, poiché l'Agenzia non può sottrarre alla conoscibilità il materiale destinato a sostenere la motivazione del provvedimento finale.

Il caso mostra che la garanzia procedimentale opera in una fase anteriore rispetto al sindacato sull'atto, e che la sua effettività condiziona quella del controllo successivo. Ne emerge però anche il limite intrinseco: l'accesso ha consentito di documentare il processo decisionale, non di impedirne l'esito. Quanto all'interrogativo di fondo, la vicenda attesta che un accertamento tecnico-scientifico posto a fondamento dell'intera regolazione climatica

¹⁹⁴ United States District Court for the District of Columbia, *Environmental Defense Fund v. EPA*, Civil Action No. 1:25-cv-00617 (giudice Dabney L. Friedrich), *Joint Status Reports* periodici, 2025; alla data del presente lavoro non risultano pronunce di merito.

¹⁹⁵ US EPA, *Rescission of the Greenhouse Gas Endangerment Finding and Motor Vehicle Greenhouse Gas Emission Standards Under the Clean Air Act, Final Rule*, in 91 Fed. Reg. 7686 (18 febbraio 2026), *docket* EPA-HQ-OAR-2025-0194, efficace dal 20 aprile 2026.

¹⁹⁶ United States Court of Appeals for the District of Columbia Circuit, *American Public Health Association et al. v. EPA*, No. 26-1037, ricorso depositato il 18 febbraio 2026, e ricorso della coalizione di Stati ed enti territoriali, No. 26-1061, depositato il 19 marzo 2026; alla data del presente lavoro i giudizi risultano pendenti.

federale, per quanto consolidato da oltre 15 anni di applicazione e di conferme giurisprudenziali, resta revocabile in via amministrativa dall'Amministrazione successiva.

2.9. Il caso Sierra Club et al. v. EPA et al. (2025-2026) e la dottrina dello standing quale filtro del sindacato

2.9.1. La soppressione delle infrastrutture informative pubbliche e i motivi del ricorso

Rispetto agli interventi di alleggerimento regolatorio sin qui esaminati, la controversia introdotta il 14 aprile 2025 dinanzi alla *District Court for the District of Columbia* segna un mutamento qualitativo nella fenomenologia del disimpegno amministrativo: se i tradizionali conflitti in materia di trasparenza vertevano prevalentemente sull'opponibilità del segreto ai singoli documenti endoprocedimentali, la vicenda in esame investe l'oscuramento massivo dell'infrastruttura digitale pubblica deputata al monitoraggio degli impatti ambientali e sanitari¹⁹⁷.

Tra il gennaio e il febbraio del 2025, senza alcuna previa notifica né apertura di procedimenti partecipativi, diverse amministrazioni federali hanno proceduto alla disattivazione di interi portali telematici e delle relative interfacce di programmazione. Strumenti quali *EJScreen* dell'EPA e il *Climate and Economic Justice Screening Tool* elaborato dal Consiglio per la qualità dell'ambiente non costituivano semplici aggregatori passivi o interfacce di consultazione accessoria, bensì veri e propri dispositivi analitici, strutturati per incrociare matrici demografiche, indici economici e parametri georeferenziati di carico inquinante, e impiegati per standardizzare l'istruttoria delle valutazioni d'impatto, orientare i processi di pianificazione territoriale e implementare l'allocazione dei fondi federali in favore delle comunità storicamente esposte a un cumulativo sovraccarico emissivo¹⁹⁸. Una coalizione di organizzazioni ambientaliste e scientifiche ha pertanto censurato la radicale illegittimità di tale condotta, deducendo in primo luogo la violazione dell'*Administrative Procedure Act*,

¹⁹⁷ United States District Court for the District of Columbia, *Sierra Club, Union of Concerned Scientists, Environmental Integrity Project e California Communities Against Toxics v. EPA et al.*, Civil Action No. 1:25-cv-01112 (giudice Rudolph Contreras), *Complaint for Declaratory and Injunctive Relief*, depositato il 14 aprile 2025.

¹⁹⁸ US EPA, *EJScreen: Environmental Justice Screening and Mapping Tool. Technical Documentation*, Washington D.C., 2021; Council on Environmental Quality, *Climate and Economic Justice Screening Tool: Methodology and Data Documentation*, Washington D.C., 2022. Sull'impiego di tali strumenti nell'allocazione dei finanziamenti federali si veda l'*Executive Order* n. 14008, *Tackling the Climate Crisis at Home and Abroad*, in 86 Fed. Reg. 7619 (1° febbraio 2021), § 223 (iniziativa *Justice40*).

per l'assoluta arbitrarietà e la carenza di motivazione razionale sottese alla soppressione di banche dati consolidate, e in secondo luogo l'infrazione del *Paperwork Reduction Act*, il quale impone alle agenzie il rigido obbligo di preavviso pubblico e di consultazione preventiva prima della cessazione o della modifica sostanziale di strumenti informativi di rilevanza generale¹⁹⁹. Il mutamento repentino di un indirizzo amministrativo consolidato impone del resto, secondo il canone del divieto di arbitrarietà cristallizzato nella pronuncia *State Farm* e ribadito in *Department of Homeland Security v. Regents of the University of California*, un onere rafforzato di giustificazione, comprensivo della considerazione degli affidamenti generati dalla prassi precedente²⁰⁰.

2.9.2. L'esito processuale, i profili critici e la funzione argomentativa

Il giudizio non ha tuttavia raggiunto il merito. Dopo aver respinto nel luglio 2025 l'istanza di ingiunzione preliminare, sul rilievo che il pregiudizio lamentato presentasse natura prevalentemente economica — consistendo nei costi necessari per reperire dati e strumenti alternativi — e non integrasse pertanto un danno irreparabile²⁰¹, nel marzo 2026 la Corte ha accolto la mozione di rigetto del governo federale, stabilendo il difetto di legittimazione ad agire delle associazioni ricorrenti ai sensi dell'Articolo III della Costituzione: il tribunale ha ritenuto che la mera privazione dell'accesso pubblico a strumenti informativi generali non integrasse una lesione concreta, individualizzata e direttamente riparabile, bensì un pregiudizio diffuso non azionabile in via autonoma, né potendo la compromissione delle attività di ricerca e divulgazione delle organizzazioni fondare di per sé la loro legittimazione²⁰².

Sul piano dogmatico, la strategia di disattivazione dei portali informativi rivela una forma insidiosa di deregolamentazione per sottrazione di conoscenza. Privando i cittadini, le comunità locali e le organizzazioni della società civile dei parametri analitici necessari a documentare gli squilibri ambientali, la soppressione di tali strumenti rende più difficile l'azionabilità dei diritti: essa ostacola la partecipazione nei termini stringenti delle

¹⁹⁹ 5 U.S.C. § 706(2)(A); *Paperwork Reduction Act*, 44 U.S.C. § 3506(d)(3).

²⁰⁰ *Motor Vehicle Manufacturers Association v. State Farm*, cit., 463 U.S. at 43; Supreme Court of the United States, *Department of Homeland Security v. Regents of the University of California*, 591 U.S. 1, 30-33 (2020), sull'obbligo di considerare gli affidamenti generati dalla disciplina previgente.

²⁰¹ United States District Court for the District of Columbia, *Sierra Club et al. v. EPA et al.*, *Memorandum Opinion* del 9 luglio 2025, con cui è stata respinta l'istanza di *preliminary injunction*.

²⁰² *Ibid.*, *Memorandum Opinion* dell'11 marzo 2026, con cui è stata accolta l'istanza di rigetto per difetto di legittimazione ad agire. Sui requisiti dello *standing* ai sensi dell'Articolo III si vedano Supreme Court of the United States, *Lujan v. Defenders of Wildlife*, 504 U.S. 555, 560-561 (1992), e *Food and Drug Administration v. Alliance for Hippocratic Medicine*, 602 U.S. 367, 394-396 (2024).

consultazioni pubbliche e depotenzia la capacità probatoria dei ricorrenti nei contenziosi di settore. La dottrina ha isolato questa modalità di intervento sotto la formula della deregolamentazione strutturale, che opera sulle capacità operative e conoscitive dell'amministrazione anziché sul contenuto delle norme.²⁰³ Il dato di maggiore rilievo sistematico è tuttavia la circostanza che tale strategia sia risultata immune dal sindacato non già per una valutazione di merito, bensì per effetto di un requisito di rito: la dottrina dello *standing* — ossia il rigoroso filtro di legittimazione che subordina l'accesso alle corti alla prova di un danno concreto, personale e direttamente riparabile — opera in questo caso quale barriera preclusiva, con un effetto di segno inverso a quello atteso, poiché quanto più diffuso è il pregiudizio arrecato dalla condotta amministrativa, tanto meno esso risulta azionabile.

Le conseguenze per l'operatività della stessa EPA non sono trascurabili: l'Agenzia tecnica viene spogliata dei propri parametri oggettivi di valutazione del rischio cumulativo, con effetti diretti sull'istruttoria dei procedimenti autorizzatori e sui criteri di allocazione dei sussidi federali, mentre la raccolta e l'elaborazione dei dati epidemiologici e ambientali vengono traslate sulle comunità locali e sul terzo settore, accentuando le disuguaglianze nell'accesso alla tutela.²⁰⁴

L'interesse della controversia sta nel mostrare quanto l'effettività del controllo giudiziario dipenda da requisiti processuali che precedono ogni valutazione di merito. Essa segnala inoltre che l'esposizione della politica climatica federale al sindacato del giudice non è simmetrica: le iniziative regolatorie possono essere agevolmente impugnate da soggetti economici titolari di un interesse concreto e quantificabile, mentre le condotte di disattivazione o di inerzia, che producono pregiudizi diffusi, incontrano un ostacolo di accesso alla giurisdizione assai più elevato.

²⁰³ La dottrina ha ricondotto a una categoria autonoma gli interventi che incidono sulle capacità operative, conoscitive e di personale dell'amministrazione anziché sul contenuto delle norme, qualificandoli come *structural deregulation*: si veda J. FREEMAN e S. JACOBS, *Structural Deregulation*, in *Harvard Law Review*, vol. 135, n. 2, 2021, pp. 585 ss.

²⁰⁴ Sull'impiego degli strumenti soppressi nell'istruttoria dei procedimenti autorizzatori e nei criteri di allocazione dei finanziamenti federali si rinvia a US EPA, *EJScreen: Environmental Justice Screening and Mapping Tool. Technical Documentation*, cit., e a COUNCIL ON ENVIRONMENTAL QUALITY, *Climate and Economic Justice Screening Tool: Methodology and Data Documentation*, cit.; sul trasferimento dell'onere conoscitivo dalle amministrazioni ai soggetti privati e alle comunità locali, J. FREEMAN e S. JACOBS, *Structural Deregulation*, cit.

2.10. Il caso Environmental Defense Fund et al. v. Zeldin (2025-2026) e la deregolamentazione per rinvio

2.10.1. Il differimento dei termini di conformità e l'abuso della clausola di buona causa

Nell'evoluzione dei meccanismi di transizione amministrativa, l'alternanza alla guida dell'Esecutivo ha progressivamente perfezionato tecniche di neutralizzazione regolatoria che prescindono dall'abrogazione formale delle norme ereditate dalle precedenti amministrazioni: l'avvio di un ordinario procedimento di revisione o revoca ai sensi dell'*Administrative Procedure Act* richiede infatti tempi tecnici incompatibili con le agende politiche di deregolamentazione immediata, inducendo le agenzie a ricorrere a espedienti dilatori quali il differimento unilaterale dei termini di adempimento.²⁰⁵ L'ultima controversia esaminata assume in tal senso un rilievo paradigmatico, chiudendo il cerchio sulle modalità con cui l'amministrazione federale sfrutta la leva procedurale per congelare le tutele ecologiche.

Il terreno di scontro ha riguardato la disciplina emanata nel marzo 2024 dall'EPA ai sensi della Sezione 111 del *Clean Air Act*, recante gli standard prestazionali per le nuove fonti e le linee guida per le fonti preesistenti nel settore dell'estrazione e del trattamento del petrolio e del gas naturale: apparato normativo diretto a un drastico abbattimento delle emissioni fugitive di metano e dei composti organici volatili, che introduceva per la prima volta strumenti avanzati di monitoraggio continuo, un programma di allarme rapido contro i grandi eventi emissivi e scadenze perentorie sia per l'adeguamento tecnologico dei gestori privati, sia per la presentazione dei piani attuativi statali²⁰⁶. A seguito dell'insediamento della nuova Presidenza e dell'emanazione degli ordini esecutivi in materia di energia e di semplificazione regolatoria, l'Agenzia ha impresso una repentina inversione di rotta: in data 31 luglio 2025 essa ha emanato una norma provvisoria d'urgenza con cui ha disposto il differimento generalizzato delle scadenze di conformità, in totale assenza delle fasi

²⁰⁵ Sulle tecniche di sospensione e di differimento impiegate dalle amministrazioni entranti in luogo dell'abrogazione formale, e sui limiti che l'*Administrative Procedure Act* vi oppone, si veda B. DAVIS NOLL e R. L. REVESZ, *Regulation in Transition*, in *Minnesota Law Review*, vol. 104, 2019, pp. 1 ss.; nella giurisprudenza, *Clean Air Council v. Pruitt*, 862 F.3d 1, 8-9 (D.C. Cir. 2017).

²⁰⁶ US EPA, *Standards of Performance for New, Reconstructed, and Modified Sources and Emissions Guidelines for Existing Sources: Oil and Natural Gas Sector Climate Review, Final Rule*, in 89 Fed. Reg. 16820 (8 marzo 2024), sottoparti OOOOb e OOOOc del 40 C.F.R. Parte 60.

preliminari di preavviso e consultazione pubblica²⁰⁷; successivamente, nel tentativo di consolidare il congelamento normativo, ha pubblicato in data 3 dicembre 2025 una norma definitiva di proroga destinata a sostituire il provvedimento interinale²⁰⁸.

Il fulcro del contenzioso promosso dinanzi alla *Court of Appeals for the District of Columbia Circuit* dall'*Environmental Defense Fund* unitamente a una coalizione di organizzazioni di tutela ecologica, civica e indigena ha riguardato la radicale violazione dei requisiti procedurali sanciti dall'*Administrative Procedure Act*, e in particolare l'illegittimità dell'eccezione della buona causa invocata dall'Agenzia per eludere il meccanismo ordinario del *notice-and-comment*²⁰⁹. Ai sensi della giurisprudenza consolidata, tale deroga costituisce infatti un rimedio eccezionale, circoscritto a situazioni di emergenza imprevista o di pericolo imminente, e non può trasformarsi in una via di fuga procedurale per le agenzie animate dall'intento di accomodare le esigenze economiche dei soggetti regolati o di congelare le decisioni assunte dai predecessori: la modifica dei termini di adempimento possiede del resto la medesima natura sostanziale della disciplina che li ha stabiliti, e costituisce pertanto a tutti gli effetti un atto normativo soggetto al procedimento ordinario e al sindacato di non arbitrarietà²¹⁰.

2.10.2. Profili critici, esito e funzione argomentativa

Due profili meritano particolare attenzione. Il primo attiene alla completezza dell'istruttoria: nel motivare la dilazione, l'Agenzia ha operato quello che i ricorrenti hanno qualificato come un bilanciamento radicalmente incompleto, circoscrivendo la propria analisi ai costi logistici sostenuti dalle imprese per reperire le apparecchiature di controllo e omettendo di ponderare gli impatti ambientali e sanitari generati dal rinvio²¹¹. Il secondo attiene alla strategia processuale volta a paralizzare il sindacato giurisdizionale mediante l'eccezione di

²⁰⁷ US EPA, *Extension of Deadlines in Standards of Performance for New, Reconstructed, and Modified Sources and Emissions Guidelines for Existing Sources: Oil and Natural Gas Sector Climate Review, Interim Final Rule*, in 90 Fed. Reg. 35966 (31 luglio 2025). Cfr. *Executive Order* n. 14154, cit., e *Executive Order* n. 14192, *Unleashing Prosperity Through Deregulation*, 31 gennaio 2025.

²⁰⁸ US EPA, *Oil and Natural Gas Sector Climate Review: Extension of Deadlines, Final Rule*, in 90 Fed. Reg. 55671 (3 dicembre 2025).

²⁰⁹ United States Court of Appeals for the District of Columbia Circuit, *Environmental Defense Fund et al. v. Zeldin et al.*, No. 25-1275 (riunito ai procedimenti nn. 25-1164 e 25-1168); *Administrative Procedure Act*, 5 U.S.C. § 553(b)(B).

²¹⁰ *Mack Trucks, Inc. v. EPA*, 682 F.3d 87, 93 (D.C. Cir. 2012); *Sorenson Communications Inc. v. FCC*, 755 F.3d 702, 706 (D.C. Cir. 2014); *Clean Air Council v. Pruitt*, 862 F.3d 1, 8-9 (D.C. Cir. 2017), ove si afferma che la sospensione di una disciplina già vigente costituisce essa stessa attività normativa soggetta al procedimento ordinario.

²¹¹ *Motor Vehicle Manufacturers Association v. State Farm*, cit., 463 U.S. at 43; *Environmental Defense Fund et al. v. Zeldin, Petitioners' Motion for Summary Vacatur*, depositata il 23 dicembre 2025.

sopravvenuta carenza di interesse: attraverso la rapida emanazione della norma definitiva, l'Agenzia ha infatti creato le condizioni per far dichiarare estinto il giudizio pendente sulla norma provvisoria, secondo uno schema — atto interinale privo di consultazione, seguito da un atto definitivo emanato in pendenza del giudizio — idoneo, ove replicato, a sottrarre in modo permanente l'azione dell'Esecutivo alla verifica di conformità statutaria²¹². La corte non ha peraltro accolto l'istanza di annullamento sommario proposta dai ricorrenti: con provvedimento del gennaio 2026 essa ha disposto una fase di memorie supplementari alla luce della sopravvenuta norma definitiva, rinviando la questione alla trattazione ordinaria, e il giudizio di merito risulta tuttora pendente²¹³.

La regola di giudizio applicabile può essere così enunciata: la proroga o la sospensione dei termini di conformità stabiliti da un regolamento ambientale definitivo integra una modifica sostanziale della disciplina e non può essere disposta unilateralmente per via provvisoria in assenza di un pericolo eccezionale, estraneo alle ordinarie valutazioni di convenienza economica del settore regolato. La posta in gioco per l'EPA è duplice, investendo tanto la legittimità della singola proroga quanto, in prospettiva, la disponibilità di uno strumento generale di neutralizzazione delle discipline ereditate: se l'operato dell'Agenzia non venisse sanzionato, si cristallizzerebbe infatti un pericoloso precedente, poiché ogni nuova amministrazione federale potrebbe neutralizzare qualsiasi vincolo ambientale ereditato semplicemente allegando generiche difficoltà di fornitura tecnica o oneri operativi transitori a carico dell'industria.

Qui più che altrove si vede come, in materia climatica, la dilazione temporale produca conseguenze sostanzialmente identiche a un'abrogazione definitiva: le quantità di inquinanti immesse in atmosfera durante il periodo di proroga determinano un accumulo non reversibile. Vi si riconosce l'ultima e forse più insidiosa forma di discontinuità: non la revoca dichiarata di una disciplina, che richiede una motivazione e si espone al sindacato, bensì il suo progressivo svuotamento attraverso la gestione dei tempi del procedimento.

²¹² Sulla dottrina della sopravvenuta carenza di interesse e sui suoi limiti si vedano Supreme Court of the United States, *Friends of the Earth, Inc. v. Laidlaw Environmental Services (TOC), Inc.*, 528 U.S. 167, 189 (2000), e *United States v. W. T. Grant Co.*, 345 U.S. 629, 632 (1953).

²¹³ United States Court of Appeals for the District of Columbia Circuit, *Environmental Defense Fund et al. v. Zeldin*, ordinanza del 5 gennaio 2026, con cui è stata disposta una fase di memorie supplementari in luogo dell'annullamento sommario; il giudizio di merito risulta pendente alla data del presente lavoro.

2.11. Conclusioni intermedie

L'analisi condotta consente di rispondere, per la parte di competenza del presente capitolo, all'interrogativo posto in apertura del lavoro.

La prima acquisizione riguarda la natura del controllo giudiziario sull'azione climatica federale, che non è riconducibile a una funzione unitaria. Nelle pronunce della Corte Suprema il giudice opera come limite, e opera in modo strutturale: non censura un singolo vizio del procedimento, ma sottrae all'amministrazione un intero strumento regolatorio e, con *Loper Bright*, modifica il metodo stesso attraverso il quale l'ampiezza dei poteri amministrativi viene accertata. In *Held v. State* lo stesso potere giudiziario assume la funzione opposta, imponendo all'amministrazione un obbligo positivo di considerazione degli effetti climatici; ma tale esito è reso possibile da un parametro costituzionale espresso che nell'ordinamento federale non esiste. Nelle controversie relative all'inerzia e al differimento il giudice è chiamato a un compito ulteriore, quello di sindacare il mancato esercizio di poteri doverosi: compito che incontra ostacoli propri, di ordine processuale prima ancora che sostanziale, come dimostrano l'eccezione di prematurità in *Clean Fuels Alliance America v. Zeldin* e il rigetto per difetto di legittimazione in *Sierra Club v. EPA*.

La seconda acquisizione riguarda l'asimmetria del sindacato. Le iniziative regolatorie dell'EPA sono agevolmente impugnabili da soggetti economici titolari di un interesse concreto e quantificabile, e sono state impugunate con successo; le condotte omissive e le disattivazioni, che producono pregiudizi diffusi e non immediatamente monetizzabili, incontrano per contro requisiti di accesso alla giurisdizione considerevolmente più severi. Ne discende che il controllo giudiziario non opera quale garanzia neutrale della legalità dell'azione amministrativa, ma incide con intensità diversa a seconda della direzione in cui l'amministrazione si muove.

La terza acquisizione riguarda i fattori di instabilità, che risultano più numerosi di quanto la formulazione iniziale dell'interrogativo lasciasse supporre. Accanto all'alternanza politica e al controllo giudiziario si collocano infatti la reversibilità della disciplina amministrativa per mano del Congresso attraverso il *Congressional Review Act*, che produce effetti non rimediabili in via amministrativa; la gestione dei tempi del procedimento quale strumento sostitutivo dell'abrogazione; e la revocabilità degli stessi accertamenti tecnico-scientifici posti a fondamento della regolazione, come dimostra la vicenda dell'*Endangerment Finding*.

Da tali acquisizioni discende una conclusione che il terzo capitolo assumerà come premessa. In un ordinamento nel quale la disciplina climatica riposa su poteri amministrativi anziché su una legge organica, la stabilità non può essere garantita né dall'Esecutivo, che dispone di strumenti per definizione reversibili, né dal giudice, il quale può limitare il potere amministrativo ma non può sostituirvisi in assenza di un parametro normativo che glielo consenta. Il problema che il capitolo che segue affronta è pertanto quello delle conseguenze che tale discontinuità produce all'esterno: sulla credibilità degli impegni internazionali assunti dagli Stati Uniti e sulla posizione dell'Unione europea, il cui modello di governance climatica, come si è visto nel primo capitolo, poggia su presupposti istituzionali radicalmente diversi.

CAPITOLO 3

Le ricadute internazionali dell'instabilità regolatoria e giudiziaria statunitense sulla governance climatica globale

3.1. Gli Stati Uniti e l'architettura multilaterale della governance climatica

3.1.1. Il ruolo statunitense nell'Accordo di Parigi: adesione, recesso e rientro come specchio della «pendolarità» istituzionale

Le conclusioni intermedie del capitolo precedente hanno consegnato all'analisi un risultato circoscritto ma stabile: in un ordinamento nel quale la disciplina climatica riposa sull'esercizio di poteri amministrativi anziché su una legge organica del Congresso, la continuità dell'azione climatica federale non può essere assicurata né dall'Esecutivo, che dispone di strumenti per definizione reversibili, né dal giudice, il quale può limitare il potere amministrativo ma non sostituirvisi in assenza di un parametro normativo che glielo consenta. Resta da verificare che cosa accada quando tale discontinuità, sino a questo punto osservata nella sua dimensione interna, si proietti all'esterno dell'ordinamento che la produce. Il regime convenzionale sul clima è qui assunto come primo terreno di verifica, e ciò non per ragioni di completezza espositiva, bensì perché esso costituisce il solo contesto nel quale l'instabilità della politica climatica statunitense assume una forma giuridicamente documentabile e cronologicamente misurabile: vi si manifesta infatti mediante atti formali — strumenti di accettazione, notifiche di recesso, comunicazioni dei contributi determinati a livello nazionale — depositati presso il Segretario generale delle Nazioni Unite e censiti in registri accessibili al pubblico.²¹⁴

La partecipazione statunitense all'Accordo di Parigi si lascia ricostruire come una successione di atti che, isolatamente considerati, costituiscono ordinarie manifestazioni della sovranità in materia pattizia, ma che, valutati nella loro cadenza complessiva, riproducono sul piano internazionale la stessa logica di reversibilità osservata nei capitoli precedenti sul

²¹⁴ Accordo di Parigi, adottato il 12 dicembre 2015 con decisione 1/CP.21 della Conferenza delle Parti della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, in FCCC/CP/2015/10/Add.1, 29 gennaio 2016. Il Segretario generale delle Nazioni Unite ne è depositario ai sensi dell'articolo 26; lo stato delle adesioni e delle notifiche è consultabile nella *United Nations Treaty Collection*, Capitolo XXVII.7.d.

piano interno. L'Accordo, adottato il 12 dicembre 2015, è entrato in vigore il 4 novembre 2016 al ricorrere delle condizioni previste dall'articolo 21, paragrafo 1;²¹⁵ gli Stati Uniti avevano depositato il proprio strumento di accettazione il 3 settembre 2016.²¹⁶ Il 1° giugno 2017 il Presidente Trump annunciava l'intenzione di recedere, ma la notifica al depositario poté essere trasmessa soltanto il 4 novembre 2019, ossia alla prima data utile consentita dall'articolo 28, paragrafo 1, e produsse effetto un anno più tardi, il 4 novembre 2020.²¹⁷ Il 20 gennaio 2021 il Presidente Biden sottoscriveva un nuovo strumento di accettazione, con la conseguenza che gli Stati Uniti rientravano nell'Accordo il 19 febbraio 2021: la loro estraneità al regime era durata 77 giorni.²¹⁸

Il secondo ciclo si è aperto il 20 gennaio 2025, giorno dell'insediamento della nuova Amministrazione, con l'executive order n. 14162, il quale, alla sezione 3, lettera a), ha impartito all'Ambasciatore degli Stati Uniti presso le Nazioni Unite la direttiva di trasmettere immediatamente la notifica formale di recesso dall'Accordo.²¹⁹ La notifica è stata ricevuta dal depositario il 27 gennaio 2025 e, in applicazione dell'articolo 28, paragrafo 2, ha prodotto effetto il 27 gennaio 2026.²²⁰ Gli Stati Uniti risultano l'unico Stato ad avere aderito all'Accordo di Parigi e successivamente a recederne, e ad averlo fatto per due volte nell'arco di un decennio.²²¹

La ragione per cui un impegno convenzionale ha potuto essere assunto, dismesso, riassunto e nuovamente dismesso mediante atti del solo Esecutivo non risiede in una peculiarità dell'Accordo di Parigi, bensì nella qualificazione che di esso è stata data nell'ordinamento

²¹⁵ Accordo di Parigi, articolo 21, paragrafo 1, che subordina l'entrata in vigore al deposito degli strumenti di ratifica, accettazione, approvazione o adesione da parte di almeno cinquantacinque Parti della Convenzione rappresentative di almeno il 55% delle emissioni globali di gas a effetto serra.

²¹⁶ Cfr. J. D. HASKETT, *U.S. Withdrawal from the Paris Agreement: Process and Potential Effects*, Congressional Research Service, Report R48504, Washington D.C., 14 aprile 2025, p. 3.

²¹⁷ Cfr. *ibid.*, p. 3, e Accordo di Parigi, articolo 28, paragrafo 1, che preclude il recesso prima del decorso di tre anni dall'entrata in vigore dell'Accordo per la Parte interessata. Il primo annuncio è in Trump White House, *Statement by President Trump on the Paris Accord*, 1° giugno 2017; la notifica è documentata in U.S. Department of State, *On the U.S. Withdrawal from the Paris Agreement*, comunicato del 4 novembre 2019.

²¹⁸ Cfr. J. D. HASKETT, *U.S. Withdrawal from the Paris Agreement*, cit., p. 3; U.S. Department of State, *The United States Officially Rejoins the Paris Agreement*, comunicato del 19 febbraio 2021.

²¹⁹ Executive Order 14162 of January 20, 2025, *Putting America First in International Environmental Agreements*, in 90 Fed. Reg. 8455 (30 gennaio 2025), sezione 3, lettera a). La sezione 3, lettera b), estende la direttiva al recesso «from any agreement, pact, accord, or similar commitment made under» la Convenzione quadro; la sezione 4 dispone la cessazione dei contributi finanziari previsti dallo *U.S. International Climate Finance Plan*.

²²⁰ UN, «Paris Agreement: United States of America — Withdrawal», notifica depositaria C.N.71.2025.TREATIES-XXVII.7.d, 27 gennaio 2025, ove si legge che «[t]he action [Withdrawal] shall take effect for the United States of America on 27 January 2026 in accordance with paragraphs 1 and 2 of article 28 of the Agreement».

²²¹ Cfr. J. D. HASKETT, *U.S. Withdrawal from the Paris Agreement*, cit., p. 2, ove si osserva che «[t]he United States is the only country that has joined and subsequently withdrawn from the PA».

interno. Gli Stati Uniti non vi hanno infatti aderito mediante la procedura prevista dall'articolo II, sezione 2, clausola 2 della Costituzione, la quale richiede l'*advice and consent* del Senato a maggioranza di due terzi, ma lo hanno concluso in forma di *executive agreement*: l'Amministrazione allora in carica sostenne al riguardo che l'Accordo non introducesse obblighi giuridici ulteriori rispetto a quelli già assunti con la Convenzione quadro del 1992 — ratificata previo *advice and consent* del Senato, espresso il 7 ottobre 1992 — e che i suoi elementi vincolanti fossero coerenti con impegni precedentemente approvati.²²² La qualificazione, sostenibile sul piano tecnico, ha però una conseguenza che il decennio successivo ha reso evidente: ciò che un atto dell'Esecutivo costituisce, un atto dell'Esecutivo può disfare. L'impegno internazionale è stato in tal modo collocato sullo stesso fondamento delle misure regolatorie esaminate nei capitoli precedenti — un atto del potere esecutivo, revocabile dal potere esecutivo — e ne ha ereditato per intero la vulnerabilità.

Che tale scelta non costituisse una preferenza contingente dell'Amministrazione, bensì l'unica via concretamente praticabile, risulta da un precedente parlamentare che la dottrina colloca all'origine della posizione statunitense nei negoziati climatici. Con la risoluzione S.Res. 98 del 105° Congresso, nota come *Byrd-Hagel Resolution* e approvata il 25 luglio 1997 con 95 voti favorevoli e nessun contrario, il Senato aveva dichiarato che non avrebbe prestato il proprio *advice and consent* ad alcun protocollo adottato nell'ambito della Convenzione quadro che imponesse limiti di emissione alle Parti dell'Allegato I senza contestualmente prevedere impegni specifici e scadenziati anche a carico dei Paesi in via di sviluppo, ovvero che arrecasse un grave pregiudizio all'economia statunitense.²²³ L'unanimità del voto è il dato che più conta: il vincolo che ne è derivato non è imputabile all'orientamento di una singola maggioranza, ma si è consolidato come dato strutturale dell'ordinamento, tale da precludere per un trentennio la via della ratifica parlamentare e da rendere l'accordo in forma esecutiva l'unico strumento disponibile. L'instabilità della

²²² Congressional Research Service, *Climate Change: Frequently Asked Questions about the 2015 Paris Agreement*, Report R44609, Washington D.C., 5 ottobre 2016, sezione dedicata alla natura giuridica dell'Accordo nell'ordinamento statunitense, ove si dà conto della posizione dell'Amministrazione secondo cui l'Accordo non conteneva «new legal obligations beyond those in the UNFCCC». Sull'*advice and consent* del Senato alla Convenzione quadro, espresso il 7 ottobre 1992, e sulla successiva sottoscrizione dello strumento di ratifica da parte del Presidente Bush, *ibid.*

²²³ *Byrd-Hagel Resolution*, S.Res. 98, 105° Congresso, 1ª sessione, approvata dal Senato il 25 luglio 1997 con 95 voti favorevoli e nessun contrario. Sulla persistente rilevanza della risoluzione nella valutazione dell'Accordo di Parigi si veda S. BINIAZ, *What Happened to Byrd-Hagel? Its Curious Absence from Evaluations of the Paris Agreement*, Sabin Center for Climate Change Law, Columbia Law School, New York, 2018.

posizione statunitense nel regime climatico non è quindi un accidente riferibile a una determinata presidenza: essa è la proiezione esterna della stessa carenza di base legislativa già individuata sul piano interno.

Un secondo profilo merita attenzione, e riguarda l'idoneità del regime convenzionale a fronteggiare una simile instabilità. L'articolo 28 dell'Accordo è costruito come un meccanismo di rallentamento: il paragrafo 1 preclude il recesso prima che siano decorsi 3 anni dall'entrata in vigore dell'Accordo per la Parte interessata, e il paragrafo 2 differisce di un ulteriore anno l'efficacia della notifica.²²⁴ La disposizione realizza quindi, rispetto all'uscita, una tutela della stabilità del regime. Nessuna previsione simmetrica assiste però il rientro: ai sensi dell'articolo 21, paragrafo 3, per lo Stato che deposita il proprio strumento successivamente all'entrata in vigore dell'Accordo questo acquista efficacia il trentesimo giorno dal deposito.²²⁵ Ne consegue un'asimmetria temporale che il caso statunitense ha portato alla luce: l'uscita richiede tempi lunghi, il rientro tempi brevissimi, e la clausola concepita per proteggere il regime dalla volatilità di una Parte finisce per accompagnare l'oscillazione anziché attenuarla. L'esito non è imputabile a un difetto di costruzione della clausola, la quale assolve alla propria funzione rispetto a un recesso isolato; esso dipende piuttosto dal fatto che il meccanismo è stato concepito per fronteggiare l'uscita di una Parte, non la reiterazione di uscite e rientri nell'arco di un decennio.

La vicenda ha peraltro conosciuto, nel corso del 2026, uno sviluppo che ne modifica sensibilmente la portata. Con memorandum presidenziale del 7 gennaio 2026 è stato disposto il recesso degli Stati Uniti da 66 tra organizzazioni internazionali, convenzioni e trattati, tra i quali figurano tanto la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici quanto il Gruppo intergovernativo di esperti sul cambiamento climatico.²²⁶ La notifica di recesso dalla Convenzione è stata ricevuta dal depositario il 27 febbraio 2026 e, ai sensi dell'articolo 25, paragrafi 1 e 2, produrrà effetto il 27 febbraio 2027.²²⁷ Il dato rileva sotto un duplice profilo. Sul piano del regime, gli Stati Uniti saranno il primo Stato a recedere

²²⁴ Accordo di Parigi, articolo 28, paragrafi 1 e 2.

²²⁵ Accordo di Parigi, articolo 21, paragrafo 3, ai sensi del quale per ciascuno Stato che deposita il proprio strumento successivamente al ricorrere delle condizioni di cui al paragrafo 1 l'Accordo entra in vigore il trentesimo giorno dalla data del deposito.

²²⁶ Presidential Memorandum of January 7, 2026, *Withdrawing the United States From International Organizations, Conventions, and Treaties That Are Contrary to the Interests of the United States*, in 91 Fed. Reg. 2281 (16 gennaio 2026), sezione 2, lettere a) e b), ove figurano rispettivamente il Gruppo intergovernativo di esperti sul cambiamento climatico e la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici.

²²⁷ UN, notifica depositaria C.N.102.2026.TREATIES-XXVII.7, con la quale il depositario ha comunicato la ricezione, in data 27 febbraio 2026, della notifica di recesso degli Stati Uniti dalla Convenzione quadro, con efficacia al 27 febbraio 2027 ai sensi dell'articolo 25, paragrafi 1 e 2, della Convenzione medesima.

dalla Convenzione del 1992, con la conseguenza — prevista dall'articolo 25, paragrafo 3 — di doversi considerare receduti da ogni protocollo cui siano Parte. Sul piano interno, e ai fini che qui interessano, la Convenzione era stata ratificata previo *advice and consent* del Senato: la sua denuncia mediante atto unilaterale del Presidente ripropone così una questione costituzionale che la Corte Suprema ha lasciato irrisolta dal 1979, quando in *Goldwater v. Carter* la maggioranza dei giudici ritenne la controversia non giustiziabile, in quanto vertente su una *political question*.²²⁸ Se ne trae una conferma che chiude il ragionamento avviato nel capitolo precedente: la reversibilità non riguarda soltanto l'atto amministrativo, come già a proposito dell'*Endangerment Finding* e del *Waste Emissions Charge*, ma investe anche l'impegno convenzionale assunto con il concorso del Senato; e ciò non perché il giudice ne abbia affermato la revocabilità, bensì perché ha declinato la propria giurisdizione sulla questione.

Ai fini dell'interrogativo di fondo del lavoro, il primo dato da registrare è il seguente: la «pendolarità» che caratterizza la politica climatica statunitense sul piano interno non si arresta al confine dell'ordinamento, ma ne segue la logica anche nella dimensione convenzionale, dove assume una forma tanto più visibile in quanto scandita da atti datati e opponibili agli altri Stati. Ciò che muta, nel passaggio dal piano interno a quello internazionale, non è la natura del fenomeno, bensì il soggetto che ne sopporta le conseguenze: non più soltanto gli operatori economici e le amministrazioni statali chiamati a conformarsi a una disciplina mutevole, ma le altre Parti del regime, alle quali è chiesto di calibrare i propri impegni su un contributo la cui permanenza non è assistita da alcuna garanzia. È di questa seconda dimensione che si occupano i due sottoparagrafi che seguono.

3.1.2. Gli effetti geopolitici dell'incoerenza statunitense sulla credibilità negoziale nei consessi multilaterali (COP, UNFCCC)

La prima conseguenza del recesso attiene alla posizione istituzionale occupata dagli Stati Uniti negli organi del regime, e va precisata con qualche cautela, perché non coincide con l'esclusione dal sistema. La Conferenza delle Parti della Convenzione quadro e la

²²⁸ Supreme Court of the United States, *Goldwater v. Carter*, 444 U.S. 996 (1979), ove la Corte, con provvedimento *per curiam* privo di una motivazione di maggioranza, annullò la sentenza impugnata e ordinò la declaratoria di inammissibilità del ricorso; nell'opinione del giudice Rehnquist, cui aderirono altri tre giudici, la controversia fu qualificata come *political question* non suscettibile di sindacato giurisdizionale. Sulla questione, con riferimento specifico al recesso dalla Convenzione quadro, cfr. S. BINIAZ e J. GALBRAITH, *Legal and Practical Implications of the U.S. Withdrawal from the U.N. Framework Convention on Climate Change*, in *Just Security*, 14 gennaio 2026.

Conferenza delle Parti che funge da riunione delle Parti dell'Accordo di Parigi sono organi distinti, ancorché convocati in concomitanza: dal 27 gennaio 2026 gli Stati Uniti hanno cessato di essere Parte dell'Accordo e possono partecipare alle sessioni della seconda unicamente in qualità di osservatori, ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 2, dell'Accordo, mentre hanno conservato — sino all'efficacia del recesso dalla Convenzione — la qualità di Parte della prima.²²⁹ Alla perdita della qualità di Parte dell'Accordo si accompagnano conseguenze puntuali: il venir meno del diritto di voto nelle deliberazioni della riunione delle Parti e della facoltà di designare componenti degli organi istituiti dall'Accordo, nonché la cessazione degli obblighi di comunicazione periodica dei contributi determinati a livello nazionale e di trasmissione delle relazioni biennali sulla trasparenza.²³⁰

La misura pratica di tale mutamento si è avuta alla trentesima Conferenza delle Parti, tenutasi a Belém nel novembre 2025, alla quale il governo federale non ha inviato alcuna delegazione. La rappresentanza statunitense è stata assicurata, in via di fatto, da coalizioni subnazionali e da soggetti privati — tra cui la *U.S. Climate Alliance* e l'iniziativa *America Is All In* — nonché dalla presenza, a titolo individuale, di negoziatori che avevano preso parte alla conclusione dell'Accordo di Parigi.²³¹ Il documento conclusivo della Conferenza, denominato *Global Mutirão*, non ha recepito la proposta di una tabella di marcia per l'abbandono dei combustibili fossili, limitandosi a un invito a triplicare entro il 2035 le risorse destinate all'adattamento, per giunta senza esplicitare l'anno di riferimento rispetto al quale la triplicazione debba essere calcolata.²³² Sarebbe tuttavia metodologicamente scorretto ricondurre tale esito all'assenza statunitense, dato che al segmento dei capi di Stato e di governo della stessa sessione non hanno partecipato neppure i vertici degli altri due maggiori Paesi emettitori.²³³ Ciò che l'episodio consente di affermare, con maggiore

²²⁹ Accordo di Parigi, articolo 16, paragrafo 2, ai sensi del quale «Parties to the Convention that are not Parties to this Agreement may participate as observers in the proceedings of any session of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to this Agreement». Cfr. J. D. HASKETT, *U.S. Withdrawal from the Paris Agreement*, cit., p. 4, nota 26.

²³⁰ Cfr. J. D. HASKETT, *U.S. Withdrawal from the Paris Agreement*, cit., p. 1, quanto al venir meno degli obblighi di comunicazione dei contributi determinati a livello nazionale e delle relazioni biennali sulla trasparenza, previsti rispettivamente dagli articoli 4, paragrafo 9, e 13 dell'Accordo di Parigi.

²³¹ Cfr. B. HULAC, *US Is (Officially) Gone, But Not Forgotten, at COP30*, in *Inside Climate News*, 20 novembre 2025. Sulla composizione della rappresentanza subnazionale statunitense si veda altresì U.S. Climate Alliance, *COP30 — U.S. Presence*, novembre 2025.

²³² UNFCCC, *Global Mutirão: Uniting Humanity in a Global Mobilization against Climate Change*, decisione adottata a Belém il 22 novembre 2025. Per l'analisi dell'obiettivo sull'adattamento e dei suoi limiti si veda *Analysis: Why COP30's "Tripling Adaptation Finance" Target Is Less Ambitious than It Seems*, in *Carbon Brief*, novembre 2025.

²³³ Cfr. *COP30: Key Outcomes Agreed at the UN Climate Talks in Belém*, in *Carbon Brief*, 22 novembre 2025, ove si dà conto dell'assenza dal segmento dei leader dei rappresentanti di Stati Uniti, Cina e India.

prudenza, è che il ritiro degli Stati Uniti dal tavolo negoziale non ha prodotto un vuoto, bensì una sostituzione: al posto della delegazione federale hanno operato attori privi di capacità di impegno giuridico sul piano internazionale, la cui azione può integrare ma non surrogare la posizione di una Parte.

Quanto agli effetti sulla credibilità negoziale, la letteratura si divide, ed è opportuno darne conto senza forzarne le conclusioni. Un primo orientamento aveva prospettato, già in occasione del primo recesso, un rischio di emulazione, ossia la possibilità che altre Parti seguissero l'esempio statunitense o riducessero la propria ambizione;²³⁴ un secondo orientamento ha osservato per contro che il meccanismo di definizione dell'ambizione proprio dell'Accordo — fondato su contributi determinati unilateralmente da ciascuna Parte e non su un criterio di reciprocità — rende improbabile una reazione a catena.²³⁵ Il dato di fatto conforta il secondo orientamento: nessuno Stato ha receduto dall'Accordo dopo il recesso statunitense del 2020, né dopo l'annuncio del gennaio 2025, e i contributi determinati a livello nazionale hanno continuato a essere comunicati anche successivamente.²³⁶ Se ne deve dedurre che l'effetto dell'incoerenza statunitense non consiste in un contagio formale.

Esso si manifesta piuttosto su due piani distinti. Il primo è quantitativo e attiene al risultato aggregato del regime: uno studio del 2024, condotto mediante un modello strutturale multisettoriale del commercio internazionale, ha stimato che la non partecipazione degli Stati Uniti riduca di oltre un terzo la diminuzione delle emissioni complessivamente conseguita nell'ambito dell'Accordo, in ragione tanto del peso del Paese quale emettitore quanto dell'ambizione del contributo che aveva comunicato.²³⁷ Il secondo piano è quello dell'ambizione collettiva: la relazione di sintesi predisposta dal Segretariato della Convenzione quadro nell'ottobre 2024 ha rilevato, con riguardo ai livelli aggregati di ambizione dei contributi nazionali, una sostanziale stagnazione.²³⁸ Anche qui sarebbe azzardato stabilire un nesso causale diretto: la relazione è anteriore all'executive order n.

²³⁴ Cfr. B. M. SANDERSON e R. KNUTTI, *Delays in US Mitigation Could Rule out Paris Targets*, in *Nature Climate Change*, vol. 7, n. 2, 2017, p. 92; R. BAILEY e G. BHARDWAJ, *What Trump's Withdrawal from Paris Means for Global Climate Action*, Chatham House, Londra, 2 giugno 2017.

²³⁵ Cfr. J. URPELAINEN e T. VAN DE GRAAF, *United States Non-Cooperation and the Paris Agreement*, in *Climate Policy*, vol. 18, n. 7, 2018, p. 839.

²³⁶ Cfr. J. D. HASKETT, *U.S. Withdrawal from the Paris Agreement*, cit., p. 15, ove si rileva che alla data dell'11 aprile 2025 nessun altro Stato aveva receduto dall'Accordo e che, all'8 aprile 2025, il registro del Segretariato censiva 17 contributi nazionali comunicati successivamente all'executive order n. 14162.

²³⁷ Cfr. M. LARCH e J. WANNER, *The Consequences of Non-Participation in the Paris Agreement*, in *European Economic Review*, vol. 163, 2024, p. 104699, ove si conclude che «US non-participation in the Paris Agreement lowers the achieved global emission reduction by more than a third (38.2)».

²³⁸ UNFCCC, *Nationally Determined Contributions under the Paris Agreement. Synthesis Report by the Secretariat*, 28 ottobre 2024, sezione IV.B, paragrafo 59, p. 14.

14162 e i suoi rilievi hanno natura descrittiva; ciò che essa documenta è la debolezza del meccanismo di progressione previsto dall'articolo 4, paragrafo 3, dell'Accordo, non l'effetto di una specifica condotta statale.²³⁹

Vi è tuttavia un profilo che l'analisi quantitativa non intercetta, e che pesa più dei dati aggregati. Ciò che incide sulla credibilità negoziale non è il recesso in quanto tale, il quale costituisce esercizio di una facoltà espressamente prevista dal trattato, bensì la sua reiterazione. Un recesso isolato resta un atto di politica estera, valutabile e reversibile; due recessi in un decennio, separati da un rientro, mutano invece la natura del dato: le altre Parti non devono più stabilire quale contributo gli Stati Uniti offrano, ma quanto a lungo quel contributo resterà in essere. Il costo di tale incertezza non grava sullo Stato che la produce, bensì sulle Parti chiamate a formulare i propri impegni in un contesto reso meno prevedibile.²⁴⁰

Il recesso dalla Convenzione quadro, notificato nel febbraio 2026, conduce questa dinamica alla sua conclusione logica. Con esso viene meno non soltanto la partecipazione al regime dell'Accordo di Parigi, ma anche quella all'architettura conoscitiva che ne costituisce il presupposto: la partecipazione al Gruppo intergovernativo di esperti sul cambiamento climatico e il contributo statunitense agli inventari nazionali delle emissioni, la cui completezza condiziona l'attendibilità delle valutazioni collettive.²⁴¹ Il dato finanziario merita di essere richiamato, perché riproduce sul piano contributivo la stessa oscillazione osservata su quello pattizio: fino al 2016 gli Stati Uniti versavano al fondo fiduciario dell'organismo circa 2 milioni di dollari l'anno; nel 2017 il versamento è stato azzerato e ha ripreso solo progressivamente, da 388.399 dollari nel 2018 a 1.397.620 nel 2022, a fronte di un contributo complessivo di 50.596.359 dollari dall'istituzione del fondo.²⁴² Il Segretario

²³⁹ Accordo di Parigi, articolo 4, paragrafo 3, ai sensi del quale ciascun contributo successivo deve rappresentare una progressione rispetto al precedente e riflettere la massima ambizione possibile della Parte.

²⁴⁰ Il dato della reiterazione è quello isolato da J. D. HASKETT, *U.S. Withdrawal from the Paris Agreement*, cit., p. 2, ove si osserva che gli Stati Uniti sono l'unico Stato ad avere aderito all'Accordo e successivamente a recederne. Sul rilievo che la prevedibilità di lungo periodo, e non il contenuto puntuale dell'impegno, assume per i destinatari di una politica climatica si veda S. BRUNNER, C. FLACHSLAND e R. MARSCHINSKI, *Credible Commitment in Carbon Policy*, cit., pp. 256-259, e *infra*, § 3.2.1.

²⁴¹ Cfr. C. OBIENU e R. JACOBSON, *The United States' Unconventional Withdrawal from the UNFCCC*, Carbon Direct, aggiornamento al 15 gennaio 2026, ove si osserva che il recesso dalla Convenzione quadro e dal Gruppo intergovernativo di esperti «will result in incomplete global emissions inventories and further constrained resources for international scientific collaboration».

²⁴² I dati sui versamenti statunitensi al fondo fiduciario dell'organismo sono desunti dalla fonte primaria: IPCC, *IPCC Trust Fund Programme and Budget*, documento IPCC-LX/Doc. 2 del 17 novembre 2023, presentato alla sessantesima sessione dell'IPCC (Istanbul, 16-19 gennaio 2024), tavola dei contributi per Paese e per anno. Il contributo statunitense risulta pari a 1.964.000 dollari nel 2016 e a zero nel 2017; è ripreso con 388.399 dollari nel 2018, 381.510 nel 2019, 728.800 nel 2020, 1.312.540 nel 2021 e 1.397.620 nel 2022, per un totale di

esecutivo della Convenzione ha commentato la decisione osservando che essa lascerà gli Stati Uniti «less secure and less prosperous».²⁴³ Al di là della valutazione politica, il rilievo che qui interessa è di ordine sistemico: un regime che si regge sulla comunicazione periodica di dati e sulla verifica reciproca perde, con l'uscita di una Parte che è al tempo stesso tra i maggiori emettitori e tra i principali produttori di conoscenza scientifica, non soltanto un contributo di riduzione, ma una porzione della propria capacità di misurazione.

3.1.3. Le ricadute sulla climate finance e sui Paesi maggiormente vulnerabili: il principio delle responsabilità comuni ma differenziate alla prova dell'instabilità statunitense

Il terzo profilo di ricaduta attiene agli obblighi di sostegno finanziario, ed è quello nel quale l'instabilità statunitense produce gli effetti più direttamente riferibili a soggetti determinati. Il principio delle responsabilità comuni ma differenziate e delle rispettive capacità, enunciato dall'articolo 3, paragrafo 1, della Convenzione quadro e richiamato dall'articolo 2, paragrafo 2, dell'Accordo di Parigi, si traduce sul piano operativo negli obblighi di cui all'articolo 4, paragrafi 3 e 4, della Convenzione e all'articolo 9 dell'Accordo. Tali disposizioni pongono a carico delle Parti dei Paesi sviluppati la fornitura di risorse finanziarie per la mitigazione e l'adattamento nei Paesi in via di sviluppo, nonché la relativa rendicontazione biennale.²⁴⁴ La posizione storica degli Stati Uniti nei confronti di tale principio è ambivalente: da un lato il Paese è, in termini cumulativi, il maggiore responsabile delle emissioni storiche;²⁴⁵ dall'altro, la *Byrd-Hagel Resolution* ha subordinato sin dal 1997 qualunque impegno vincolante alla previsione di obblighi simmetrici a carico dei Paesi in via di sviluppo, ossia a una lettura del principio che ne attenua considerevolmente la portata differenziale.

Su questo sfondo si collocano le decisioni assunte a partire dal 2025. La sezione 4 dell'executive order n. 14162 ha disposto la cessazione immediata degli impegni finanziari

50.596.359 dollari dall'istituzione del fondo. Sull'effetto del recesso quanto alla completezza degli inventari globali si veda C. OBIENU e R. JACOBSON, *The United States' Unconventional Withdrawal from the UNFCCC*, Carbon Direct, aggiornamento al 15 gennaio 2026.

²⁴³ Dichiarazione del Segretario esecutivo della Convenzione quadro Simon Stiell, riportata in *US Set to Exit UN Climate Convention in February 2027*, in *Climate Home News*, 4 marzo 2026.

²⁴⁴ Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, adottata a New York il 9 maggio 1992, articoli 3, paragrafo 1, e 4, paragrafi 3 e 4; Accordo di Parigi, articoli 2, paragrafo 2, e 9, paragrafi 1, 3 e 5.

²⁴⁵ Cfr. L. SCHALATEK e C. ADAMS, *Trump Can Leave the Paris Agreement Behind, but Not America's Climate Finance Obligations*, Heinrich Böll Stiftung, Washington D.C., 4 novembre 2025. Sui dati relativi alle emissioni per Paese si veda European Commission — Joint Research Centre, M. CRIPPA et al., *GHG Emissions of All World Countries*, Publications Office of the European Union, Lussemburgo, JRC138862, 2024.

assunti nell'ambito della Convenzione quadro e la revoca dello *U.S. International Climate Finance Plan*;²⁴⁶ è stata inoltre revocata la promessa di contribuzione al Fondo verde per il clima per un ammontare di 4 miliardi di dollari, corrispondente alla parte non erogata dei 6 miliardi complessivamente annunciati nel 2014 e nel 2023, dei quali soltanto 2 erano stati effettivamente versati per effetto del mancato stanziamento congressuale.²⁴⁷ Si tratta, per quanto consta, del primo caso di revoca di una promessa di contribuzione al Fondo da parte di uno Stato donatore.²⁴⁸ Il memorandum presidenziale del gennaio 2026 ha esteso la cessazione dei finanziamenti al Gruppo intergovernativo di esperti sul cambiamento climatico.²⁴⁹

Il rilievo di tali decisioni si apprezza appieno se posto in relazione con l'obiettivo finanziario definito alla ventinovesima Conferenza delle Parti, tenutasi a Baku nel novembre 2024. La decisione ivi adottata ha fissato in almeno 300 miliardi di dollari annui entro il 2035 il nuovo obiettivo collettivo quantificato a carico delle Parti dei Paesi sviluppati, inserendolo in un più ampio richiamo alla mobilitazione di 1.300 miliardi annui provenienti da ogni fonte, pubblica e privata.²⁵⁰ L'esito fu accolto con aperto dissenso dai Paesi in via di sviluppo, i quali avevano chiesto che l'importo maggiore provenisse integralmente da risorse pubbliche dei Paesi sviluppati; il negoziato si svolse peraltro in una fase nella quale la posizione statunitense era già condizionata dall'esito elettorale del mese precedente.²⁵¹ La successiva Conferenza di Belém ha aggiunto a tale obiettivo l'invito a triplicare entro il 2035 le risorse destinate all'adattamento, il cui contenuto precettivo risulta però attenuato tanto dallo slittamento temporale rispetto alla proposta iniziale quanto dall'indeterminatezza della base di calcolo.²⁵²

Sul piano giuridico, la questione se il recesso dal regime convenzionale liberi lo Stato receduto dagli obblighi di sostegno finanziario ha ricevuto un contributo di rilievo dal parere consultivo reso dalla Corte internazionale di giustizia il 23 luglio 2025 sugli obblighi degli

²⁴⁶ Executive Order 14162, cit., sezione 4.

²⁴⁷ Cfr. *After US Cancels Cash for Green Climate Fund, Its Head Warns of Consequences*, in *Climate Home News*, 10 febbraio 2025.

²⁴⁸ *Ibid.*

²⁴⁹ Presidential Memorandum of January 7, 2026, cit., sezione 2, lettera a).

²⁵⁰ Decisione 1/CMA.6, *New Collective Quantified Goal on Climate Finance*, adottata dalla Conferenza delle Parti che funge da riunione delle Parti dell'Accordo di Parigi nella sua sesta sessione, Baku, novembre 2024, in FCCC/PA/CMA/2024/17/Add.1.

²⁵¹ Cfr. *COP29: Key Outcomes Agreed at the UN Climate Talks in Baku*, in *Carbon Brief*, 24 novembre 2024, ove si dà conto delle obiezioni formalizzate da India e Nigeria in sede di adozione e del ruolo defilato assunto dalla delegazione statunitense.

²⁵² UNFCCC, *Global Mutirão*, cit.; per l'analisi dei profili di indeterminatezza dell'obiettivo si rinvia a *Carbon Brief, Analysis: Why COP30's "Tripling Adaptation Finance" Target Is Less Ambitious than It Seems*, cit.

Stati in materia di cambiamento climatico. La Corte ha affermato che il dovere di prevenire danni significativi all'ambiente, e con esso al sistema climatico, ha natura consuetudinaria e vincola pertanto tutti gli Stati indipendentemente dalla loro adesione ai trattati climatici, e ha riconosciuto il carattere *erga omnes* di alcuni degli obblighi in questione, con la conseguenza che ogni Stato è titolare di un interesse giuridico al loro adempimento.²⁵³ Va però osservato che il parere non affronta espressamente l'ipotesi del recesso di una Parte dall'Accordo di Parigi o dalla Convenzione quadro; ciò che se ne può ricavare, in via interpretativa, è che il venir meno del vincolo pattizio non incide sugli obblighi di fonte consuetudinaria, i quali continuano ad applicarsi secondo lo standard di *due diligence* delineato dalla Corte.²⁵⁴ È questa la ragione per cui parte della dottrina ha sostenuto che gli Stati Uniti restino tenuti a un obbligo di contribuzione finanziaria anche dopo l'uscita dal regime, in ragione della responsabilità storica del Paese e degli obblighi di cooperazione già assunti con la Convenzione del 1992.²⁵⁵ Va tuttavia osservato che il parere consultivo è privo di efficacia vincolante e che l'affermazione di uno specifico obbligo consuetudinario di finanziamento, distinto dal più generale dovere di cooperazione, resta oggetto di discussione.

Al di là della questione relativa alla persistenza dell'obbligo, l'aspetto che qui più interessa riguarda la natura del pregiudizio prodotto. Esso non si esaurisce nella sottrazione di un ammontare determinato di risorse, per quanto ingente: gli interventi di adattamento nei Paesi maggiormente vulnerabili hanno orizzonti pluriennali e presuppongono la programmabilità dei flussi, sicché un donatore i cui impegni siano revocabili in coincidenza con il ciclo elettorale vale, ai fini della pianificazione, meno del proprio contributo nominale. Si tratta dello stesso fenomeno osservato nei capitoli precedenti a proposito della disciplina interna — dove l'incertezza sulla permanenza della regola incide sulle scelte degli operatori più della regola stessa — trasferito sul piano della cooperazione internazionale. La direzione del Fondo verde per il clima ha in effetti precisato che i progetti in corso restavano integralmente finanziati dalle risorse disponibili e che l'effetto della revoca si sarebbe manifestato sulle approvazioni future:²⁵⁶ la formulazione, di per sé rassicurante, individua con precisione il

²⁵³ International Court of Justice, *Obligations of States in respect of Climate Change*, parere consultivo del 23 luglio 2025, in part. par. 132-139 quanto al dovere consuetudinario di prevenzione, par. 281-299 quanto allo standard di *due diligence* e par. 439 ss. quanto al carattere *erga omnes* degli obblighi.

²⁵⁴ Cfr. *The ICJ's Advisory Opinion on Climate Change: An Introduction*, in *Climate Law Blog*, Sabin Center for Climate Change Law, Columbia Law School, 24 luglio 2025; nonché *Historic International Court of Justice Opinion Confirms States' Climate Obligations*, International Institute for Sustainable Development, 2025.

²⁵⁵ Cfr. L. SCHALATEK e C. ADAMS, *Trump Can Leave the Paris Agreement Behind*, cit.

²⁵⁶ Dichiarazione della direttrice esecutiva del Fondo verde per il clima Mafalda Duarte, riportata in *After US Cancels Cash for Green Climate Fund*, cit.

punto, giacché è appunto la capacità di assumere impegni futuri, e non la copertura di quelli presenti, ciò che l'instabilità di un donatore erode.

Tre dati emergono dall'analisi sin qui condotta. Il primo è che la discontinuità della politica climatica statunitense si riproduce sul piano convenzionale con la stessa logica osservata sul piano interno, e per la stessa ragione: l'impegno internazionale è stato assunto mediante atti dell'Esecutivo e ne condivide la reversibilità; il recesso dalla Convenzione del 1992, notificato nel febbraio 2026, estende tale reversibilità anche all'impegno perfezionato con il concorso del Senato, in un contesto nel quale il sindacato giurisdizionale sulla denuncia unilaterale dei trattati resta precluso dalla qualificazione della questione in termini politici. Il secondo è che l'effetto di tale discontinuità sulla governance climatica globale non consiste in un fenomeno di emulazione — che i dati non registrano — bensì nella trasformazione della posizione statunitense da variabile negoziale in parametro strutturale, che le altre Parti sono costrette a scontare in via preventiva. Il terzo dato, e il più gravoso, è che il pregiudizio si concentra sui Paesi maggiormente vulnerabili, i quali subiscono non soltanto la contrazione dei flussi finanziari, ma la perdita della loro programmabilità, in un regime che aveva costruito proprio sulla prevedibilità degli impegni il proprio meccanismo di progressione. Su queste basi il paragrafo che segue procede al confronto con il modello europeo, che affida la stabilità della propria azione climatica a presupposti istituzionali radicalmente diversi.

3.2. Il confronto sistemico tra il modello statunitense e quello europeo di governance ambientale

3.2.1. Il Green Deal come architettura giuridico-economica integrata: stabilità normativa dell'Unione e instabilità regolatoria statunitense

Il confronto tra i due modelli richiede, in via preliminare, una precisazione di metodo, senza la quale esso rischierebbe di risolversi in un giudizio di valore anziché in un'analisi giuridica. Il raffronto tra l'Environmental Protection Agency e l'Agenzia europea dell'ambiente si è già concluso nel senso che i due organismi non sono istituzionalmente equivalenti, perché la prima dispone di poteri regolatori e di *enforcement* che la seconda non possiede, essendo quest'ultima chiamata prevalentemente a funzioni di raccolta dati e di analisi tecnico-scientifica. Il confronto che qui si propone si colloca su un piano diverso e non ripete quello: esso non riguarda gli apparati amministrativi, bensì la collocazione della disciplina climatica

nella gerarchia delle fonti dei due ordinamenti. La differenza che ne emerge non attiene all'intensità dell'impegno politico, la quale è variabile in entrambi i sistemi, ma al rango dell'atto nel quale l'obiettivo climatico è consacrato, e alle conseguenze che da tale rango discendono in punto di modificabilità.

Nell'ordinamento dell'Unione l'obiettivo climatico è oggetto di un atto legislativo. Il regolamento (UE) 2021/1119, comunemente denominato normativa europea sul clima, stabilisce all'articolo 2 l'obiettivo vincolante della neutralità climatica entro il 2050 e all'articolo 4 il traguardo intermedio di riduzione di almeno il 55% delle emissioni nette entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990.²⁵⁷ Il regolamento (UE) 2026/667 dell'11 marzo 2026 ha successivamente integrato tale disciplina fissando il traguardo intermedio per il 2040 in una riduzione del 90%.²⁵⁸ Trattandosi di regolamenti adottati dal Parlamento europeo e dal Consiglio secondo la procedura legislativa ordinaria, essi sono obbligatori in tutti i loro elementi e direttamente applicabili in ciascuno Stato membro, e possono essere modificati soltanto mediante un atto di pari rango, adottato con la medesima procedura.²⁵⁹ Attorno a tale nucleo si dispone l'apparato attuativo del Green Deal europeo: la direttiva 2003/87/CE, istitutiva del sistema per lo scambio di quote di emissione,²⁶⁰ il pacchetto normativo denominato «Pronti per il 55%»²⁶¹ e, per quanto qui più rileva, il regolamento (UE) 2023/956 sul meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere.²⁶²

La struttura che ne risulta è di tipo integrato, nel senso che l'obiettivo è fissato dal legislatore, gli strumenti sono predisposti per conseguirlo, la Commissione ne verifica periodicamente lo stato di attuazione e l'inadempimento degli Stati membri è sindacabile mediante la

²⁵⁷ Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 giugno 2021, che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 («Normativa europea sul clima»), in GU L 243 del 9 luglio 2021, p. 1, articoli 2 e 4.

²⁵⁸ Regolamento (UE) 2026/667 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2026, che modifica il regolamento (UE) 2021/1119 per quanto riguarda la fissazione di un traguardo climatico intermedio dell'Unione per il 2040. Il testo è stato approvato dal Parlamento europeo nella seduta del 9 febbraio 2026 con 413 voti favorevoli, 226 contrari e 12 astensioni.

²⁵⁹ Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, articolo 288, secondo comma, quanto alla portata obbligatoria e alla diretta applicabilità del regolamento, e articoli 191 e 192, quanto alla competenza dell'Unione in materia ambientale e alla procedura per il suo esercizio.

²⁶⁰ Direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 ottobre 2003, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità e che modifica la direttiva 96/61/CE del Consiglio, in GU L 275 del 25 ottobre 2003, p. 32.

²⁶¹ Il pacchetto «Pronti per il 55%» (*Fit for 55*) raccoglie le proposte legislative presentate dalla Commissione a partire dal luglio 2021 per allineare la disciplina settoriale dell'Unione al traguardo di riduzione fissato dall'articolo 4 del regolamento (UE) 2021/1119. Cfr. Consiglio dell'Unione europea, *Pacchetto «Pronti per il 55%»*, scheda informativa.

²⁶² Regolamento (UE) 2023/956 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 maggio 2023, che istituisce un meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere, in GU L 130 del 16 maggio 2023, p. 52.

procedura di infrazione.²⁶³ Il contrasto con il modello statunitense ricostruito nei capitoli precedenti è netto e si coglie meglio se formulato in termini di quesito: nell'ordinamento dell'Unione la domanda se l'istituzione che adotta la misura climatica disponga del potere di adottarla non si pone, perché la base giuridica è individuata a monte dal Trattato e la scelta è compiuta dal legislatore; nell'ordinamento federale statunitense quella domanda è la questione centrale del contenzioso, perché la misura climatica riposa su deleghe contenute in leggi settoriali concepite per fini diversi.

Sarebbe tuttavia inesatto, e metodologicamente fragile, ricavare da tale constatazione l'immagine di un ordinamento europeo immobile. Tre elementi, tutti successivi al 2025, impongono una lettura più cauta. Il primo è costituito dal regolamento (UE) 2025/2083 dell'8 ottobre 2025, il quale, nel quadro dell'iniziativa di semplificazione denominata *Omnibus*, ha introdotto nella disciplina del meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere una soglia di esenzione di 50 tonnellate annue per importatore, con l'effetto di sottrarre agli obblighi di dichiarazione e di restituzione dei certificati circa il 90% degli importatori, pur mantenendo entro l'ambito di applicazione oltre il 99% delle emissioni incorporate.²⁶⁴ Il secondo è interno allo stesso regolamento (UE) 2026/667, il quale, accanto al traguardo del 2040, ha introdotto elementi di flessibilità non trascurabili: la possibilità di computare, a decorrere dal 2036, fino al 5% delle riduzioni nette mediante crediti internazionali di elevata qualità, il differimento dal 2027 al 2028 dell'avvio del secondo sistema per lo scambio di quote e una clausola di riesame biennale che consente alla Commissione di proporre l'adeguamento dello stesso traguardo.²⁶⁵ Il terzo è di natura giurisprudenziale e sarà esaminato nel sottoparagrafo che segue.

Da tali elementi discende una conclusione più circoscritta, ma anche più difendibile, di quella che il confronto suggerirebbe a prima vista. Ciò che distingue i due modelli non è la stabilità intesa come immutabilità della disciplina, perché anche l'ordinamento dell'Unione modifica, attenua e differisce i propri obblighi climatici; è piuttosto la modalità attraverso la

²⁶³ Regolamento (UE) 2021/1119, cit., articolo 6, quanto alla valutazione periodica dei progressi da parte della Commissione; Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, articolo 258, quanto al ricorso per inadempimento.

²⁶⁴ Regolamento (UE) 2025/2083 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 ottobre 2025, che modifica il regolamento (UE) 2023/956 per quanto riguarda la semplificazione e il rafforzamento del meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere, entrato in vigore il 20 ottobre 2025. La soglia è oggetto di riesame annuale da parte della Commissione, al fine di mantenere entro l'ambito di applicazione almeno il 99% delle emissioni incorporate nelle merci importate.

²⁶⁵ Regolamento (UE) 2026/667, cit. Sul contenuto delle clausole di flessibilità si veda Parlamento europeo, *Legge UE sul clima: obiettivo di riduzione delle emissioni del 90% entro il 2040*, comunicato stampa del 9 febbraio 2026.

quale il mutamento si produce. Nell'Unione esso passa per la procedura legislativa ordinaria, è preceduto da una proposta motivata della Commissione, è deliberato in sede parlamentare con voto pubblico e si conclude con un atto che sostituisce il precedente, sicché in ogni momento è possibile individuare con certezza la disciplina vigente e il termine entro il quale essa dovrà essere osservata.²⁶⁶ Negli Stati Uniti, come si è documentato, il mutamento si produce mediante atti amministrativi di revoca, differimenti dei termini di conformità, revisione degli accertamenti tecnico-scientifici posti a fondamento della regolazione e pronunce giurisdizionali che sottraggono all'amministrazione interi strumenti regolatori, con l'esito che l'incertezza non riguarda soltanto il contenuto futuro della disciplina, ma la stessa individuazione della regola applicabile nel presente.

Che sia questa, e non la maggiore ambizione dichiarata, la variabile rilevante per gli operatori economici trova conferma nella letteratura sull'impegno credibile in materia di politica climatica, la quale individua nella prevedibilità di lungo periodo della disciplina — e non nel suo contenuto puntuale — la condizione alla quale gli investitori subordinano l'allocatione di capitale, e riconduce l'incertezza regolatoria a tre fattori distinti: l'interazione strategica tra governo e imprese, l'apprendimento progressivo circa i danni climatici e i costi di abbattimento, e la volatilità politica.²⁶⁷ I rimedi che la stessa letteratura propone — l'adozione di un quadro di governance di lungo periodo per via legislativa e la delega a un'autorità indipendente — coincidono in modo significativo con il problema qui affrontato, e saranno ripresi nel § 3.4 in sede di esame delle prospettive di riforma. La stabilità del modello europeo, in altri termini, non consiste nella fissità dell'obiettivo, bensì nella prevedibilità della procedura attraverso cui l'obiettivo può essere modificato.

3.2.2. Attivismo giudiziario a confronto: la Corte Suprema statunitense e la Corte di giustizia dell'Unione europea di fronte alle politiche climatiche

La formula dell'«attivismo giudiziario» è di uso corrente nel dibattito sul contenzioso climatico, ma applicata simmetricamente ai due ordinamenti risulta fuorviante. Essa presuppone infatti che i due giudici siano chiamati a rispondere alla stessa domanda, e che

²⁶⁶ Sulla procedura legislativa ordinaria, che presuppone una proposta della Commissione e la deliberazione congiunta del Parlamento europeo e del Consiglio, si veda l'articolo 294 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea; sull'iniziativa legislativa della Commissione, l'articolo 17, paragrafo 2, del Trattato sull'Unione europea.

²⁶⁷ S. BRUNNER, C. FLACHSLAND e R. MARSCHINSKI, *Credible Commitment in Carbon Policy*, in *Climate Policy*, vol. 12, n. 2, 2012, pp. 255-271, in part. pp. 256-259 quanto alle tre fonti dell'incertezza regolatoria e pp. 262-268 quanto ai rimedi istituzionali proposti.

si differenzino soltanto per il grado di intraprendenza con cui vi rispondono; mentre l'analisi svolta nel sottoparagrafo precedente induce a ritenere che a differire sia anzitutto l'oggetto stesso del sindacato. Nell'ordinamento federale statunitense la Corte Suprema è chiamata a stabilire se l'amministrazione disponesse del potere di adottare la misura impugnata: è la questione affrontata in *West Virginia v. EPA* attraverso la *Major Questions Doctrine* e ripresa, sul piano del metodo di accertamento dell'ampiezza delle deleghe, in *Loper Bright Enterprises v. Raimondo*. Nell'ordinamento dell'Unione tale questione non si è posta con riguardo alla disciplina climatica, perché il fondamento della competenza è stabilito dal Trattato e l'esercizio di essa è compiuto dal legislatore; alla Corte di giustizia è rimessa piuttosto la verifica dell'adempimento degli obblighi da parte degli Stati membri e il controllo di validità e interpretazione degli atti dell'Unione.²⁶⁸

La comparazione tra la *Major Questions Doctrine* e il principio di riserva di legge proprio degli ordinamenti di tradizione continentale conferma tale lettura, pur muovendo da una prospettiva in parte diversa. Le due costruzioni condividono la finalità di riservare al legislatore le decisioni di maggiore rilievo, ma differiscono nel punto in cui tale riserva viene accertata: nel modello continentale essa poggia su disposizioni costituzionali determinate, che individuano a priori le materie sottratte alla disponibilità dell'amministrazione, mentre la dottrina statunitense identifica le questioni di «vast economic and political significance» in assenza di criteri costituzionali espressi, e dunque necessariamente *ex post*, in sede giurisdizionale.²⁶⁹ Non si tratta quindi di un giudice più attivo e di uno più deferente, ma di due giudici cui il rispettivo ordinamento sottopone questioni di natura diversa, e in momenti diversi del procedimento normativo.

Esiste tuttavia un profilo rispetto al quale i due sistemi presentano una convergenza documentata, e che riguarda il filtro di accesso alla giurisdizione. Con la sentenza del 25 marzo 2021 resa nella causa *Armando Carvalho e altri c. Parlamento europeo e Consiglio*, nota come *People's Climate Case*, la Corte di giustizia ha respinto l'impugnazione proposta

²⁶⁸ Sul fondamento della competenza dell'Unione in materia ambientale e sulla procedura per il suo esercizio si vedano gli articoli 191 e 192 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea; sulle competenze della Corte di giustizia in sede di controllo di validità degli atti dell'Unione e di rinvio pregiudiziale, gli articoli 263 e 267 del medesimo Trattato; sul ricorso per inadempimento degli Stati membri, l'articolo 258. I termini del confronto tra la *Major Questions Doctrine* e il principio di riserva di legge sono ripresi nel capoverso che segue.

²⁶⁹ J. I. HERNÁNDEZ G., *The Major Questions Doctrine and the Principle of Legal Reserve: A Comparison between the U.S. and Spain*, in *I-CONNECT — Blog of the International Journal of Constitutional Law*, 14 aprile 2023. L'autore muove dalla tesi che le due costruzioni condividano la finalità di riservare al legislatore le decisioni essenziali, e ne rileva la diversa base: disposizioni costituzionali determinate nel modello continentale, criteri di elaborazione giurisprudenziale nel modello statunitense.

da un gruppo di famiglie avverso il pacchetto legislativo dell'Unione in materia di clima ed energia per il 2030, confermando l'irricevibilità del ricorso per difetto di incidenza individuale ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.²⁷⁰ La Corte ha ribadito il criterio elaborato nella sentenza *Plaumann* del 1963, secondo il quale il ricorrente non privilegiato deve risultare inciso in ragione di qualità a lui personali o di circostanze atte a distinguerlo dalla generalità dei consociati.²⁷¹ La dottrina che si è occupata comparativamente dei requisiti di legittimazione nel contenzioso climatico ha rilevato che tale criterio e il *test* statunitense dell'*injury in fact*, pur essendo di elaborazione autonoma e fondati su testi diversi, producono lo stesso esito, riassunto nella formula secondo cui «*injury to all is injury to none*»: quanto più il danno climatico è diffuso, tanto meno esso vale a fondare la legittimazione di chi lo lamenta.²⁷² Il rilievo trova puntuale riscontro nella vicenda già esaminata, dove in *Sierra Club et al. v. EPA et al.* la dottrina dello *standing* ha precluso il sindacato sulle condotte omissive dell'amministrazione proprio in ragione della natura diffusa del pregiudizio lamentato. Due ordinamenti distinti convergono così nello stesso risultato: sottrarre al controllo giurisdizionale le pretese climatiche di carattere generale.²⁷³

La differenza si coglie nel seguito. Nell'ordinamento europeo la chiusura della via del ricorso diretto dinanzi alla Corte di giustizia ha trovato una compensazione parziale in una sede giurisdizionale distinta, quella della Corte europea dei diritti dell'uomo. Con la sentenza della Grande Camera del 9 aprile 2024 nel caso *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera* la Corte di Strasburgo ha affermato che l'articolo 8 della Convenzione comprende il diritto a una protezione effettiva da parte delle autorità statali avverso gli effetti pregiudizievoli del cambiamento climatico, e ha accertato la violazione di tale disposizione, nonché dell'articolo 6, paragrafo 1, per l'insufficienza del quadro normativo interno e per il

²⁷⁰ Corte di giustizia dell'Unione europea, sezione sesta, sentenza del 25 marzo 2021, causa C-565/19 P, *Armando Carvalho e altri c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, con la quale è stata confermata l'ordinanza del Tribunale che aveva dichiarato irricevibile il ricorso per difetto di incidenza individuale ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE.

²⁷¹ Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza del 15 luglio 1963, causa 25/62, *Plaumann & Co. c. Commissione*.

²⁷² R. S. ABATE, *Standing*, cap. 4, in *The Cambridge Handbook on Climate Litigation*, Cambridge University Press, Cambridge, 2025, pp. 105-130, ove i requisiti di legittimazione sono ordinati lungo una scala che va dal modello statunitense, qualificato come il più restrittivo per effetto del requisito del danno «concrete and particularized», al criterio *Plaumann* dell'Unione, e ove è discussa la formula «*injury to all is injury to none*».

²⁷³ Sulla medesima difficoltà nell'ordinamento statunitense, con riferimento ai pregiudizi di natura diffusa e alla proposta di introdurre una legittimazione di interesse pubblico, si veda J. T. HAMMONS, *Public Interest Standing and Judicial Review of Environmental Matters: A Comparative Approach*, in *Columbia Journal of Environmental Law*, vol. 41, n. 3, 2016.

mancato conseguimento degli obiettivi di riduzione precedentemente fissati.²⁷⁴ Anche in questa sede, peraltro, il filtro processuale ha operato in senso restrittivo nei confronti dei singoli: i ricorsi delle quattro ricorrenti individuali sono stati dichiarati irricevibili per difetto della qualità di vittima, essendo stata riconosciuta la legittimazione ad agire alla sola associazione ricorrente.²⁷⁵ La convergenza rilevata è quindi più ampia di quanto il confronto tra i due soli ordinamenti lasciasse supporre: in tutte e tre le sedi considerate l'accesso individuale alla giurisdizione climatica incontra ostacoli rilevanti, e la tutela, quando è concessa, passa per soggetti collettivi o per parametri normativi espressi.

Quest'ultimo elemento consente di formulare il criterio che rende intelligibile l'intero confronto. Il giudice può imporre all'amministrazione obblighi positivi in materia climatica soltanto quando disponga di un parametro normativo che glielo consenta: è quanto accaduto in *Held v. State*, dove la Corte suprema del Montana ha potuto fondare la propria pronuncia su una disposizione costituzionale statale espressa, ed è quanto accaduto a Strasburgo, dove l'articolo 8 della Convenzione, come interpretato dalla Grande Camera, ha svolto la stessa funzione. Dove tale parametro manca — nell'ordinamento federale statunitense, privo di una disposizione costituzionale in materia ambientale, e nel sistema dei ricorsi diretti dell'Unione, ove il criterio *Plaumann* preclude l'accesso — il giudice non può sostituirsi al legislatore, e la sua funzione resta confinata al controllo di legalità dell'azione amministrativa. Non vi è dunque, in senso proprio, un giudice climaticamente attivo e uno passivo: vi è un giudice che dispone di un parametro e un giudice che non ne dispone. Non a caso, il dibattito dottrinale sul superamento del criterio *Plaumann* nel contenzioso climatico si è riaperto proprio dopo la pronuncia di Strasburgo, che ha reso manifesta l'asimmetria tra le due sedi europee.²⁷⁶

Resta da considerare il terzo elemento anticipato nel sottoparagrafo precedente, il quale mostra come anche il modello europeo conosca forme di contestazione giurisdizionale della

²⁷⁴ Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, sentenza del 9 aprile 2024, ricorso n. 53600/20, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera*, con la quale sono state accertate la violazione dell'articolo 8 della Convenzione, per l'insufficienza del quadro normativo interno e il mancato conseguimento degli obiettivi di riduzione, e la violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, per il rigetto dei ricorsi interni su basi procedurali senza esame nel merito. La censura fondata sull'articolo 2 non è stata accolta.

²⁷⁵ *Ibid.* I ricorsi delle quattro ricorrenti individuali sono stati dichiarati irricevibili per difetto della qualità di vittima, non avendo esse dimostrato un grado di esposizione tale da distinguerle dalla generalità della popolazione; la legittimazione ad agire è stata per contro riconosciuta all'associazione ricorrente in ragione della sua costituzione legale, del suo oggetto sociale e della sua rappresentatività.

²⁷⁶ Cfr. C. LABUS, *The End of Plaumann in Climate Litigation: Now or Never?*, in *European Papers*, 2026; nonché *Admissibility Revisited: EU Climate Litigation between Plaumann, Aarhus, and KlimaSeniorinnen*, in *Verfassungsblog*, 2024.

disciplina climatica, ancorché attraverso materiali dogmatici differenti. Con la sentenza del 10 giugno 2025 nella causa K 10/24, promossa da un gruppo di deputati alla Dieta, il Tribunale costituzionale della Repubblica di Polonia ha dichiarato non conforme alla Costituzione nazionale l'articolo 192, paragrafo 1, in combinato disposto con l'articolo 192, paragrafo 2, lettera c), del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. La censura investe la parte in cui il requisito dell'unanimità risulta circoscritto in modo da non comprendere le misure il cui primo risultato intenzionale sia quello di incidere in misura significativa sulla scelta polacca tra le diverse fonti di energia e sulla struttura complessiva dell'approvvigionamento energetico.²⁷⁷ La pronuncia non ha invalidato disposizioni del Trattato, né potrebbe farlo, e i suoi effetti pratici restano circoscritti all'ordinamento interno; essa dimostra però che la contestazione giurisdizionale delle politiche climatiche esiste anche in Europa, e che vi si svolge lungo l'asse del riparto di competenze tra Unione e Stati membri anziché lungo quello del rapporto tra legislatore e amministrazione. È una conferma ulteriore della lettura qui proposta: ciò che il giudice contesta dipende da ciò che, in quell'ordinamento, vi è da contestare.

3.2.3. Il meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere e la «doppia conformità» delle imprese statunitensi tra regolazione federale incerta e standard europei

Il terzo sottoparagrafo affronta il punto nel quale l'instabilità regolatoria statunitense cessa di essere una questione interna e si traduce in un costo misurabile a carico di soggetti determinati. Il meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere, istituito dal regolamento (UE) 2023/956 del 10 maggio 2023, persegue la finalità dichiarata di prevenire la rilocalizzazione delle emissioni di carbonio, ossia il trasferimento della produzione verso ordinamenti dotati di discipline ambientali meno rigorose, assoggettando le merci importate a un costo del carbonio equivalente a quello gravante sui produttori dell'Unione.²⁷⁸ Il meccanismo si applica ai settori elencati nell'allegato I — cemento, energia elettrica,

²⁷⁷ Trybunał Konstytucyjny — Tribunale costituzionale della Repubblica di Polonia, sentenza del 10 giugno 2025, causa K 10/24 (pubblicata come 57/A/2025), promossa da un gruppo di deputati alla Dieta. I parametri costituzionali invocati sono gli articoli 1, 2, 5, 7, 8, paragrafo 1, 20, 22, 31, paragrafo 3, e 90, paragrafo 1, in combinato disposto con l'articolo 4, paragrafo 1, della Costituzione della Repubblica di Polonia. Il procedimento è stato dichiarato estinto quanto agli ulteriori profili di ricorso, tra i quali quello relativo all'articolo 191, paragrafo 1, TFUE in relazione alla direttiva 2003/87/CE.

²⁷⁸ Regolamento (UE) 2023/956, cit., considerando 8 e 13 e articolo 1. La nozione di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio è riferita al trasferimento della produzione, o all'aumento delle importazioni di prodotti equivalenti, verso Paesi che applicano politiche climatiche meno ambiziose.

concimi, ghisa, ferro e acciaio, alluminio e idrogeno — ed è concepito come complemento del sistema per lo scambio di quote, del quale accompagna la progressiva eliminazione delle assegnazioni gratuite tra il 2026 e il 2034.²⁷⁹ Sul piano temporale, il regolamento ha previsto un periodo transitorio dal 1° ottobre 2023 al 31 dicembre 2025, nel quale gli importatori erano tenuti alla sola comunicazione delle emissioni incorporate. Il regime definitivo decorre dal 1° gennaio 2026 e comporta l'obbligo di acquisire lo status di dichiarante autorizzato, di presentare una dichiarazione annuale e di restituire un numero di certificati corrispondente alle emissioni incorporate nelle merci importate, il cui prezzo è indicizzato alla media settimanale dei prezzi d'asta delle quote del sistema europeo.²⁸⁰

Due disposizioni del regolamento hanno un rilievo che eccede quello tecnico. La prima è l'articolo 9, il quale consente al dichiarante autorizzato di chiedere una riduzione del numero di certificati da restituire in misura corrispondente al prezzo del carbonio effettivamente corrisposto nel Paese di origine.²⁸¹ Si tratta, nell'impianto del regolamento, di una clausola di non discriminazione, destinata a evitare la doppia imposizione dello stesso contenuto di carbonio e funzionale alla compatibilità del meccanismo con gli obblighi assunti in sede di Organizzazione mondiale del commercio. La disposizione riconosce però soltanto gli strumenti di prezzatura esplicita, ossia le imposte sul carbonio e i sistemi di scambio di quote, e non gli oneri di abbattimento che derivano dalla regolazione tradizionale mediante standard di prestazione e requisiti di efficienza: rilievo che la dottrina ha formulato in termini generali, osservando che il meccanismo finisce per penalizzare gli Stati esportatori che perseguono gli stessi obiettivi con strumenti diversi dal prezzo.²⁸²

Applicata agli Stati Uniti, tale asimmetria assume una portata particolare. L'ordinamento federale statunitense regola infatti le emissioni esattamente in quel modo, ossia mediante

²⁷⁹ Regolamento (UE) 2023/956, cit., allegato I e considerando 31-32; sull'eliminazione progressiva delle assegnazioni gratuite nel periodo 2026-2034 si veda l'articolo 31 del medesimo regolamento, in combinato disposto con la direttiva 2003/87/CE, cit.

²⁸⁰ Regolamento (UE) 2023/956, cit., articoli 5 e 17 quanto allo status di dichiarante autorizzato, articolo 6 quanto alla dichiarazione annuale, articolo 22 quanto alla restituzione dei certificati e articolo 21 quanto alla determinazione del prezzo; il periodo transitorio è disciplinato dagli articoli 32 e 35. Le condizioni e le procedure relative allo status di dichiarante autorizzato sono precisate dal regolamento di esecuzione (UE) 2025/486 della Commissione, del 17 marzo 2025. A seguito del regolamento (UE) 2025/2083, cit., il termine per la presentazione della dichiarazione e per la restituzione dei certificati è fissato al 30 settembre dell'anno successivo a quello di importazione.

²⁸¹ Regolamento (UE) 2023/956, cit., articolo 9, rubricato «Prezzo del carbonio corrisposto in un Paese terzo».

²⁸² A. BOUTE, *Accounting for Carbon Pricing in Third Countries under the EU Carbon Border Adjustment Mechanism*, in *World Trade Review*, vol. 23, n. 2, 2024, pp. 169-189, ove si osserva che il meccanismo, riconoscendo i soli strumenti di prezzatura diretta — imposte sul carbonio e sistemi di scambio di quote — è stato criticato per l'effetto discriminatorio prodotto nei confronti degli Stati esportatori che perseguono obiettivi di abbattimento mediante la regolazione tradizionale.

standard tecnici adottati dall'Environmental Protection Agency nell'esercizio delle deleghe conferite dal Clean Air Act, secondo la ricostruzione già svolta, e non dispone né di un'imposta sulle emissioni né di un sistema generalizzato di scambio di quote: il tentativo più avanzato in tale direzione, il disegno di legge Waxman-Markey, fu approvato dalla Camera dei rappresentanti il 26 giugno 2009 con 219 voti favorevoli e 212 contrari, ma non fu mai posto in votazione al Senato.²⁸³ Ne consegue un effetto che va formulato con precisione, perché è il punto in cui i due piani dell'analisi si saldano: gli oneri di conformità che le imprese statunitensi sostengono in forza della regolazione interna esistono, ma restano invisibili al meccanismo europeo, il quale riconosce soltanto ciò che si presenta nella forma di un prezzo. La deduzione non è negata agli esportatori statunitensi: essa non si attiva, perché l'ordinamento di origine non produce lo strumento giuridico che ne costituisce il presupposto. L'assenza di una disciplina climatica organica, che nei capitoli precedenti si è manifestata come fattore di incertezza interna, assume qui la forma di uno svantaggio competitivo alla frontiera di un ordinamento terzo.

La seconda disposizione rilevante concerne la determinazione delle emissioni incorporate. L'articolo 7 e l'allegato IV del regolamento prevedono che, ove i dati relativi alle emissioni effettive non siano disponibili o non siano adeguatamente documentati, si applichino valori predefiniti, elaborati dalla Commissione su base nazionale e settoriale; a tali valori si aggiunge una maggiorazione destinata a incentivare il ricorso ai dati reali, fissata al 10% per il 2026, al 20% per il 2027 e al 30% a decorrere dal 2028.²⁸⁴ La disponibilità, nell'ordinamento di origine, di un'infrastruttura di misurazione, comunicazione e verifica delle emissioni diviene in tal modo un fattore di competitività, perché consente all'esportatore di sostituire ai valori predefiniti — deliberatamente prudenziali, e quindi di regola superiori alle emissioni effettive — i propri dati verificati.

Anche su questo punto il collegamento con l'analisi giurisprudenziale è diretto, ma va formulato con la cautela che il caso richiede. La controversia *Sierra Club et al. v. EPA et al.* aveva a oggetto proprio la soppressione di infrastrutture informative pubbliche in materia di

²⁸³ American Clean Energy and Security Act of 2009, H.R. 2454, 111° Congresso, presentato il 15 maggio 2009 dai deputati H. Waxman e E. Markey, approvato dalla Camera dei rappresentanti il 26 giugno 2009 con 219 voti favorevoli e 212 contrari e mai posto in votazione al Senato. Il provvedimento avrebbe modificato il Clean Air Act introducendo un sistema federale di *cap and trade*.

²⁸⁴ Regolamento (UE) 2023/956, cit., articolo 7 e allegato IV, quanto ai metodi di calcolo delle emissioni incorporate e al ricorso ai valori predefiniti. Sulla misura della maggiorazione applicabile ai valori predefiniti e sui suoi effetti per gli esportatori statunitensi si veda *How the EU's New Default Emissions Values under CBAM Impact US Exporters: What You Need to Know for 2026*, O'Melveny & Myers, 2025.

emissioni; sulla base della documentazione disponibile non è tuttavia possibile stabilire un nesso specifico tra quella vicenda e la posizione dei singoli esportatori, e affermarlo eccederebbe quanto le fonti consentono di sostenere. Ciò che può affermarsi è che i due ordini di fenomeni insistono sullo stesso bene giuridico, ossia la disponibilità di dati verificati sulle emissioni, e che tale bene ha ormai, per effetto del regolamento europeo, un valore economico immediatamente apprezzabile.

Resta da misurare la portata effettiva del fenomeno, evitando di attribuirle un peso che i dati non sorreggono. Le stime disponibili indicano che le merci di origine statunitense rientranti nell'ambito di applicazione del meccanismo rappresentano una quota contenuta dell'interscambio complessivo: a fronte di esportazioni statunitensi verso l'Unione pari a circa 242 miliardi di euro nel 2023, l'onere annuo derivante dal meccanismo è stimato in circa 351 milioni di euro nello scenario di base, corrispondenti allo 0,14% del valore, e si riduce a circa 160 milioni tenendo conto degli effetti di prezzo.²⁸⁵ La rilevanza del dato non è quantitativa. Essa risiede in una circostanza che la stessa analisi rende evidente: qualora gli Stati Uniti introducessero un prezzo interno del carbonio di 40 euro per tonnellata, pari alla metà del prezzo delle quote europee, l'onere si ridurrebbe a 175 milioni di euro.²⁸⁶ La differenza tra i due valori costituisce, in termini economici, il costo dell'assenza di una disciplina interna, ed è il primo dato in cui l'instabilità regolatoria statunitense assume una misura monetaria diretta, ancorché di entità modesta.

Da tale configurazione discende il fenomeno che può designarsi come «doppia conformità». Le imprese statunitensi che esportano verso l'Unione sono tenute a conformarsi a uno standard europeo — quantificazione delle emissioni incorporate, verifica da parte di soggetti accreditati, acquisto e restituzione dei certificati — mentre l'ordinamento nel quale operano si muove in direzione opposta, sottraendo obblighi anziché imponendoli; e non possono avvalersi della conformità interna per ottenere la deduzione, non essendovi alcun onere interno che il meccanismo riconosca come tale. Ne risulta un incentivo che opera sulle imprese e non sul legislatore: sono gli operatori privati a interiorizzare una convergenza regolatoria che il sistema politico del loro ordinamento rifiuta. Si tratta di una manifestazione

²⁸⁵ SANDBAG, *CBAM Impact on US Trade: An Analysis, Research Note*, settembre 2025, sezione *Key findings* e p. 4. Le simulazioni sono condotte sui volumi di scambio del 2023 e assumono la piena attuazione del meccanismo prevista dal 2034. Le importazioni statunitensi di merci nell'Unione ammontavano nel 2023 a 242 miliardi di euro; l'onere annuo è stimato in 351 milioni di euro, pari allo 0,14% del valore, e in 160 milioni, pari allo 0,07%, tenendo conto degli effetti di prezzo attesi.

²⁸⁶ *Ibid.* Lo scenario considerato è quello di un prezzo interno del carbonio di 40 euro per tonnellata, pari al 50% del prezzo delle quote del sistema europeo, che ridurrebbe l'onere a 175 milioni di euro.

del fenomeno di diffusione extraterritoriale degli standard dell'Unione,²⁸⁷ del quale va però precisato il limite: esso incide sui flussi commerciali e sul comportamento delle imprese esportatrici, non sull'ordinamento giuridico di origine, e non è pertanto idoneo a produrre quella stabilizzazione della disciplina interna la cui assenza costituisce l'oggetto di questo lavoro.

La conflittualità che ne è derivata sul piano delle relazioni transatlantiche conferma tale lettura. Nell'agosto del 2026 l'Ambasciatore degli Stati Uniti presso l'Unione europea ha pubblicamente qualificato il meccanismo come una misura protezionistica, sostenendo che esso differirebbe dai dazi statunitensi nella forma ma non nella sostanza; la Commissione ha replicato il giorno successivo affermando che il meccanismo è non discriminatorio, compatibile con le regole dell'Organizzazione mondiale del commercio e applicabile in modo uniforme a tutti i Paesi terzi sulla base delle emissioni incorporate verificate, indipendentemente dall'origine.²⁸⁸ La questione di compatibilità è effettivamente aperta e investe gli articoli I e III dell'Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio, in materia rispettivamente di nazione più favorita e di trattamento nazionale, nonché le eccezioni di cui all'articolo XX, lettere b) e g), e la clausola introduttiva del medesimo articolo;²⁸⁹ essa non è stata tuttavia sottoposta a un procedimento di risoluzione delle controversie, sicché ogni conclusione al riguardo resterebbe allo stato congetturale, e ci si limita pertanto a darne conto senza pronunciarsi.

Il confronto sin qui svolto consegna tre risultati. Anzitutto, la differenza tra i due modelli non consiste nella maggiore o minore mutevolezza della disciplina, ma nel rango dell'atto che la contiene e, di conseguenza, nella procedura attraverso cui essa può essere modificata: l'ordinamento dell'Unione modifica i propri obblighi climatici mediante atti legislativi che

²⁸⁷ Sul fenomeno della proiezione unilaterale degli standard regolatori dell'Unione al di fuori del proprio territorio si veda A. BRADFORD, *The Brussels Effect. How the European Union Rules the World*, Oxford University Press, New York, 2020; nonché, della medesima autrice, *The Brussels Effect*, in *Northwestern University Law Review*, vol. 107, n. 1, 2012, pp. 1-67. Con specifico riguardo alla capacità del meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere di indurre l'adozione di strumenti di prezzatura nei Paesi terzi si veda BRUEGEL, *Carbon Pricing beyond Borders: Assessing Climate Policy Spillovers from the EU Carbon Border Adjustment Mechanism, Working Paper*, Bruxelles, 2025.

²⁸⁸ Cfr. *Brussels Defends CBAM after US Ambassador's Protectionism Claim*, in *S&P Global Commodity Insights*, 13 agosto 2026, ove sono riportate le dichiarazioni dell'Ambasciatore Andrew Puzder, pubblicate sul *Financial Times* il 12 agosto 2026, e la replica della Commissione europea.

²⁸⁹ Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio del 1994, articoli I, III e XX, lettere b) e g). Per un esame delle questioni di compatibilità si rinvia a A. BOUTE, *Accounting for Carbon Pricing in Third Countries*, cit., pp. 171-176, e a G. ALFVEGREN, *The EU's CBAM in a Turbulent Global Context. A New Horizon for the Green Transition or the Beginning of a New Trade War?*, tesi di laurea magistrale, Lund University, School of Economics and Management, Department of Business Law, 2025, pp. 29-50.

sostituiscono i precedenti, quello statunitense mediante atti amministrativi e pronunce giurisdizionali che ne sospendono o ne caducano l'efficacia, con la conseguenza che soltanto nel primo caso è possibile individuare con certezza la regola vigente. In secondo luogo, il diverso atteggiamento dei rispettivi giudici non è riconducibile a una differente propensione all'attivismo, bensì alla diversità delle questioni che l'ordinamento sottopone loro; entrambi i sistemi — ai quali si aggiunge quello convenzionale europeo — condividono per contro una marcata chiusura nei confronti delle pretese climatiche a carattere diffuso. Da ultimo, il meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere ha attribuito all'assenza di una disciplina climatica interna un valore economico determinato, sia pure modesto, trasformando una caratteristica dell'ordinamento statunitense in un costo a carico delle sue imprese esportatrici: è il primo effetto esterno dell'instabilità che si riesca a quantificare, e costituisce il punto di passaggio al paragrafo che segue, dedicato al modo in cui i mercati finanziari valutano lo stesso fenomeno.

3.3. L'incertezza regolatoria come fattore di rischio: mercati, investimenti e diffusione del modello contenzioso

3.3.1. Il *climate legal risk*: come investitori istituzionali e agenzie di rating prezzano l'instabilità normativa statunitense

Il paragrafo precedente si è concluso rilevando che il meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere ha attribuito all'assenza di una disciplina climatica interna un valore economico determinato. Quella misurazione, per quanto significativa sul piano concettuale, resta di entità modesta e riguarda un canale specifico, quello degli scambi commerciali. Il paragrafo che segue non apre dunque un tema nuovo: resta da verificare se un fenomeno analogo si produca sul mercato dei capitali, dove l'instabilità regolatoria non incide su una singola operazione di importazione, bensì sul costo del denaro per le imprese che vi sono esposte. La verifica è resa possibile da una letteratura empirica che negli ultimi anni ha isolato il cosiddetto rischio regolatorio climatico quale componente autonoma del rischio di credito, distinguendolo dal rischio fisico e da quello tecnologico.²⁹⁰

²⁹⁰ Sulla tripartizione del rischio climatico in rischio fisico, tecnologico e regolatorio, e sul rilievo prevalente attribuito dagli operatori finanziari alla terza componente, si veda P. KRÜGER, Z. SAUTNER e L. T. STARKS, *The Importance of Climate Risks for Institutional Investors*, in *The Review of Financial Studies*, vol. 33, n. 3, 2020, pp. 1067-1111.

La ricerca più rilevante è uno studio condotto per la Federal Reserve Bank di New York, il quale esamina l'effetto del rischio regolatorio climatico sui titoli obbligazionari societari statunitensi.²⁹¹ La scelta del mercato obbligazionario, anziché di quello azionario sul quale la letteratura si era prevalentemente concentrata, risponde a una ragione metodologica che è poi la stessa per cui lo studio interessa questa analisi. Una maggiore incertezza sugli esiti futuri agisce infatti in senso opposto sulle due classi di attività: giova all'azionista, che partecipa senza limiti ai risultati favorevoli mentre la sua perdita non può eccedere il capitale investito, e nuoce all'obbligazionista, il cui rendimento è predeterminato e che sopporta invece il rischio di insolvenza. Il mercato del debito costituisce pertanto un osservatorio più nitido per misurare l'incertezza in quanto tale, distinta dalla variazione attesa dei flussi di cassa.

Sul piano dell'identificazione, gli autori impiegano quale evento esogeno la conclusione dell'Accordo di Parigi nel dicembre 2015, dalla quale gli operatori potevano ragionevolmente inferire un successivo inasprimento della regolazione ambientale, tanto federale quanto statale; almeno un'agenzia di rating rivide in tal senso i propri scenari di riferimento.²⁹² Confrontando l'andamento delle obbligazioni emesse da imprese ad alta intensità emissiva con quello delle altre nei mesi immediatamente successivi, la ricerca rileva per le prime una riduzione media del giudizio di merito creditizio compresa tra 0,48 e 0,63 gradini, e un aumento dei differenziali di rendimento nell'ordine di 30 punti base per le imprese con emissioni complessive elevate.²⁹³ Un ulteriore confronto mostra inoltre che tali effetti risultano più marcati per le imprese i cui stabilimenti si trovano in Stati che applicano con maggiore rigore la normativa ambientale:²⁹⁴ circostanza che riconduce direttamente al meccanismo del *cooperative federalism*, perché è la variabilità dell'*enforcement* statale, e non soltanto la disciplina federale, a determinare l'esposizione effettiva dell'impresa.

Il risultato decisivo è però un altro, e riguarda la scomposizione dell'effetto osservato. L'aumento dei differenziali di rendimento è troppo ampio per essere spiegato con la sola

²⁹¹ L. SELTZER, L. T. STARKS e Q. ZHU, *Climate Regulatory Risks and Corporate Bonds*, Federal Reserve Bank of New York *Staff Reports*, n. 1014, aprile 2022, riveduto nel marzo 2025 (già NBER *Working Paper* n. 29994).

²⁹² *Ibid.*, p. 3. Sull'adeguamento degli scenari di riferimento successivo all'Accordo di Parigi gli autori richiamano MOODY'S, 2016; sulla revisione delle aspettative da parte delle imprese si rinvia a T. RAMADORAI e F. ZENI, *Climate Regulation and Emissions Abatement: Theory and Evidence from Firms' Disclosures*, 2024, ivi citato.

²⁹³ L. SELTZER, L. T. STARKS e Q. ZHU, *Climate Regulatory Risks and Corporate Bonds*, cit., p. 4.

²⁹⁴ *Ibid.*, p. 4. Sulla disomogeneità dell'*enforcement* tra i singoli Stati gli autori richiamano, tra gli altri, D. M. KONISKY, 2007, e P. MATTERA e M. BAGGALEY, 2021, ivi citati alla nota 4.

riduzione del valore degli attivi delle imprese: perché si produca un effetto di quella entità deve essere mutato anche il grado di incertezza che grava su quel valore. La stima separata del valore e della volatilità degli attivi mostra infatti, per le imprese ad alta intensità emissiva, una flessione contenuta del primo e un aumento significativo della seconda; e mentre la flessione del valore si riassorbe nell'arco di pochi mesi, l'incremento della volatilità permane.²⁹⁵ La probabilità di insolvenza delle imprese interessate aumenta di circa 2,1 punti percentuali, e l'analisi controfattuale attribuisce tale incremento in misura maggiore alla variazione della volatilità che a quella del valore.²⁹⁶

La portata di questo risultato va esplicitata e, al tempo stesso, circoscritta. Ciò che i mercati del debito hanno prezzato, nella vicenda studiata, non è il costo atteso della futura regolazione — il quale inciderebbe sul valore degli attivi e si riassorbirebbe una volta chiarita la disciplina applicabile — bensì l'ampliamento della distribuzione degli esiti possibili, ossia l'incertezza in quanto tale. È la traduzione, in termini finanziari, del fenomeno ricostruito nei primi due capitoli: un ordinamento nel quale la disciplina climatica riposa su poteri amministrativi reversibili non produce soltanto un problema di attuazione, ma un premio per il rischio che grava sul costo di finanziamento delle imprese che vi operano. Va però chiarito che lo studio misura la reazione a un aumento atteso della regolazione e non alla sua instabilità: l'estensione del risultato al fenomeno qui studiato è un'inferenza, sorretta dal meccanismo individuato dagli autori — la volatilità quale canale — e dalla letteratura teorica sull'incertezza regolatoria quale costo autonomo,²⁹⁷ ma non è una conclusione dello studio, e come tale va presentata.

Da tale inferenza discende un'ipotesi ulteriore, che le fonti disponibili non consentono ancora di verificare e che, come tale, va presentata. Se ciò che il mercato prezza è l'ampiezza degli esiti possibili e non il loro valore atteso, l'arretramento regolatorio già documentato non dovrebbe produrre un effetto simmetrico e di segno opposto rispetto a quello osservato

²⁹⁵ *Ibid.*, pp. 4-5. Il modello impiegato è quello elaborato da R. C. MERTON, *On the Pricing of Corporate Debt: The Risk Structure of Interest Rates*, in *The Journal of Finance*, vol. 29, n. 2, 1974, pp. 449-470.

²⁹⁶ L. SELTZER, L. T. STARKS e Q. ZHU, *Climate Regulatory Risks and Corporate Bonds*, cit., p. 5 e p. 37.

²⁹⁷ Sull'incertezza regolatoria quale costo autonomo, distinto dal costo atteso della regolazione, si vedano R. S. PINDYCK, *Investments of Uncertain Cost*, in *Journal of Financial Economics*, vol. 34, n. 1, 1993, pp. 53-76, e J. BROGAARD e A. DETZEL, *The Asset-Pricing Implications of Government Economic Policy Uncertainty*, in *Management Science*, vol. 61, n. 1, 2015, pp. 3-18, entrambi richiamati da L. SELTZER, L. T. STARKS e Q. ZHU, *Climate Regulatory Risks and Corporate Bonds*, cit., p. 1.

dopo l'Accordo di Parigi: la revoca di una disciplina non riduce l'incertezza sulla disciplina futura, ma ne conferma la reversibilità.²⁹⁸

3.3.2. Gli effetti disincentivanti sugli investimenti a lungo termine nella transizione energetica

Se l'incertezza regolatoria si riflette sul costo del debito, ci si deve chiedere quali conseguenze essa produca sulla composizione della base degli investitori, e in particolare su quella quota di capitale che la transizione energetica richiede in misura maggiore, ossia quella dotata di orizzonti temporali lunghi. Lo stesso studio offre al riguardo un dato forse più significativo di quelli relativi al prezzo. Esaminando separatamente il comportamento delle due principali categorie di investitori istituzionali attivi sul mercato obbligazionario statunitense, esso rileva che le compagnie di assicurazione, caratterizzate da orizzonti di investimento lunghi, hanno ridotto le proprie posizioni nei titoli interessati dopo l'Accordo di Parigi di 1,022 punti percentuali, mentre i fondi comuni, il cui orizzonte è tipicamente più breve, le hanno incrementate di 0,741 punti percentuali; la quota complessiva detenuta da investitori istituzionali è rimasta pressoché invariata, sicché ciò che è mutato è la composizione della base degli investitori e non la sua ampiezza.²⁹⁹

L'asimmetria è istruttiva. L'incertezza regolatoria non riduce in modo indifferenziato la disponibilità di capitale: essa opera in modo selettivo, allontanando per primo l'investitore il cui orizzonte temporale è tale da renderlo esposto alle oscillazioni della disciplina, e lasciando sul mercato quello che può liquidare la posizione prima che l'oscillazione si manifesti. Ne discende una conseguenza che vale la pena di enunciare con chiarezza, perché rovescia l'intuizione corrente: il capitale che l'instabilità normativa espelle per primo è precisamente quello di cui la transizione energetica ha maggiore bisogno, essendo essa costituita da investimenti infrastrutturali con tempi di ammortamento pluriennali. Il rilievo non è congetturale: nelle tecnologie a basse emissioni il costo del capitale incide sul costo complessivo dell'energia in misura assai maggiore che nelle tecnologie fossili, arrivando a

²⁹⁸ L'asimmetria discende dal carattere persistente dell'incremento di volatilità rilevato da L. SELTZER, L. T. STARKS e Q. ZHU, *Climate Regulatory Risks and Corporate Bonds*, cit., pp. 4-5, a fronte del rapido riassorbimento della flessione del valore degli attivi. Gli autori non esaminano l'ipotesi qui prospettata, che riguarda un arretramento anziché un inasprimento della regolazione.

²⁹⁹ L. SELTZER, L. T. STARKS e Q. ZHU, *Climate Regulatory Risks and Corporate Bonds*, cit., p. 5 e pp. 36-37, ove il fenomeno è descritto come un trasferimento della proprietà dagli investitori obbligazionari di lungo periodo a quelli con orizzonti tipicamente più brevi. Gli autori precisano che la riduzione delle posizioni delle compagnie di assicurazione non è riconducibile ai declassamenti intervenuti nei dodici mesi successivi all'Accordo, permanendo il risultato anche escludendo dal campione le obbligazioni declassate (ibid., nota 33).

rappresentare tra il 20% e il 50% del costo livellato dell'elettricità negli impianti fotovoltaici di grande taglia, dato che tali investimenti concentrano l'onere nella fase iniziale e presentano costi operativi ridotti; e le rilevazioni disponibili associano i valori più bassi del costo medio ponderato del capitale ai contesti dotati di meccanismi di sostegno ai ricavi stabili.³⁰⁰ Un premio per il rischio generato dall'instabilità regolatoria incide pertanto in modo asimmetrico, gravando sulla transizione più di quanto gravi sull'assetto che essa dovrebbe sostituire. È lo stesso meccanismo osservato nel § 3.1.3 a proposito della programmabilità dei flussi di *climate finance* verso i Paesi vulnerabili, qui riprodotto sul mercato dei capitali privati.

La letteratura sull'impegno credibile in materia climatica, già richiamata a proposito del confronto tra i due modelli, conferma la centralità del profilo temporale, individuando nella prevedibilità di lungo periodo la condizione alla quale gli investitori subordinano l'allocatione del capitale, e riconducendo l'impossibilità di assumere impegni credibili a un incremento del rischio di mercato e al differimento delle decisioni di investimento.³⁰¹ Si tratta di una letteratura che si occupa dell'incertezza regolatoria in termini generali e non della vicenda statunitense in particolare; il suo valore è quello di fornire il quadro teorico entro il quale i risultati empirici sopra riferiti acquistano significato.

A tale quadro si è aggiunto, nel corso del 2025, un elemento ulteriore, che sposta il problema dall'impresa emittente all'intermediario finanziario. Il contenzioso avente a oggetto i criteri ambientali, sociali e di governo societario ha infatti conosciuto negli Stati Uniti uno sviluppo di segno opposto a quello che si sarebbe potuto attendere: non azioni volte a sanzionare la mancata considerazione del rischio climatico, bensì azioni volte a sanzionarne la considerazione. Nel caso *Spence v. American Airlines*, deciso da una corte federale del Texas, è stata accertata la violazione del dovere fiduciario da parte della società per avere consentito che gli interessi del proprio gestore in materia ambientale, sociale e di governo societario influenzassero l'amministrazione dei piani pensionistici dei dipendenti.³⁰² Il

³⁰⁰ INTERNATIONAL ENERGY AGENCY, *The Cost of Capital in Clean Energy Transitions*, Parigi, 2021, elaborato sui dati del *World Energy Outlook 2020* e 2021.

³⁰¹ S. BRUNNER, C. FLACHSLAND e R. MARSCHINSKI, *Credible Commitment in Carbon Policy*, in *Climate Policy*, vol. 12, n. 2, 2012, pp. 255-271.

³⁰² United States District Court for the Northern District of Texas, *Spence v. American Airlines Inc. et al.*, decisione del 10 gennaio 2025 (giudice Reed O'Connor), con la quale è stata accertata la violazione del dovere fiduciario di lealtà — e non di quello di prudenza — previsto dall'*Employee Retirement Income Security Act*, per avere la società consentito che il gestore incaricato perseguisse obiettivi ambientali, sociali e di governo societario nell'esercizio del voto per delega relativo ai piani pensionistici dei dipendenti; con la sentenza definitiva dell'ottobre 2025 il giudice ha negato il risarcimento dei danni, disponendo unicamente rimedi di natura equitativa. Cfr. J. SETZER, C. HIGHAM e T. CHAN, *Global Trends in Climate Change Litigation*:

rilievo non attiene al merito della decisione, bensì alla struttura del rischio che ne deriva: il gestore di un patrimonio previdenziale statunitense si trova ora esposto in entrambe le direzioni, potendo essere convenuto tanto per avere trascurato il rischio climatico quanto per averne tenuto conto. L'incertezza che nei capitoli precedenti si osservava a carico dell'impresa regolata si è così trasferita, per il tramite del contenzioso, sul soggetto chiamato ad allocare il risparmio.

Gli effetti di tale configurazione sono già osservabili sul piano del contenzioso e su quello della trasparenza informativa. Il rapporto annuale del Grantham Research Institute rileva un rallentamento delle azioni in materia di dichiarazioni ambientali ingannevoli, che gli autori collegano in via ipotetica alla più generale reazione contro l'agenda ambientale, sociale e di governo societario, nella misura in cui organizzazioni non governative e autorità di vigilanza divengono più caute nel promuovere azioni che potrebbero indurre le imprese ad abbandonare gli impegni assunti;³⁰³ e segnala che il quadro regolatorio degli obblighi di informativa in materia sta conoscendo una crescente frammentazione tra giurisdizioni, tale da rendere necessaria una valutazione separata per ciascuna di esse.³⁰⁴ Non è possibile, allo stato delle fonti disponibili, quantificare l'effetto complessivo di tali dinamiche sull'allocazione del capitale, e ci si astiene dal farlo; ciò che se ne può ricavare è che l'instabilità della disciplina statunitense produce effetti che non si esauriscono nel perimetro delle imprese regolate, ma investono la catena degli intermediari e, attraverso di essa, le condizioni di finanziamento della transizione.

3.3.3. La *climate litigation* statunitense come modello (o anti-modello) per il contenzioso climatico in altre giurisdizioni

Resta da esaminare il terzo canale attraverso il quale l'esperienza statunitense incide sull'ordinamento internazionale, ossia la circolazione del modello contenzioso analizzato in precedenza. La questione è formulabile in termini semplici: il ricorso sistematico al giudice quale sede di definizione della politica climatica costituisce un modello che altre giurisdizioni tendono a replicare, oppure un fenomeno che riflette una specificità

2026 *Snapshot — Summary Report*, Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, London School of Economics and Political Science, Londra, giugno 2026, p. 12.

³⁰³ J. SETZER, C. HIGHAM e T. CHAN, *Global Trends in Climate Change Litigation: 2026 Snapshot*, cit., p. 8, ove il rallentamento delle azioni in materia di *climate-washing* è collegato in via ipotetica alla più generale reazione contro l'agenda ambientale, sociale e di governo societario.

³⁰⁴ *Ibid.*, p. 12.

istituzionale statunitense e che, in quanto tale, non è trasferibile? I dati disponibili consentono una risposta articolata.

Due rilevazioni indipendenti, condotte su basi e con criteri parzialmente diversi, restituiscono un quadro convergente. Il rapporto del Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente censisce, al 30 giugno 2025, 3.099 controversie climatiche promosse in 55 giurisdizioni nazionali e dinanzi a 24 organi internazionali o regionali, delle quali 1.936 negli Stati Uniti e 1.113 in tutte le altre giurisdizioni considerate nel loro complesso.³⁰⁵ Il rapporto annuale del Grantham Research Institute, che adotta un perimetro più ampio e una data di riferimento successiva, registra 249 nuove controversie nel corso del 2025, per un totale superiore a 3.600 dal 1986, distribuite in 62 Paesi a fronte dei 17 di un decennio prima; gli Stati Uniti restano la giurisdizione con il numero più elevato, con 151 nuove controversie nel 2025 e un totale di 2.078, seguiti a notevole distanza da Brasile con 354, Australia con 193, Regno Unito con 156 e Germania con 121.³⁰⁶ Le due rilevazioni non sono direttamente comparabili quanto ai totali, perché differiscono per data di chiusura e per criteri di inclusione; concordano però sul dato strutturale, ossia che una sola giurisdizione concentra una quota del contenzioso climatico mondiale superiore a quella di tutte le altre sommate.

Tale concentrazione richiede una spiegazione, e va formulata muovendo da un rilievo che la letteratura ha stabilito in termini generali e che va tenuto fermo. Il rapporto tra legislazione e contenzioso climatico non è di sostituzione ma di complementarità: il giudice dà attuazione alle scelte del legislatore, ne interpreta le disposizioni e colma le lacune nell'applicazione, sicché il contenzioso sorge anche, e talora soprattutto, negli ordinamenti dotati di una legislazione climatica avanzata.³⁰⁷ La tesi che qui si propone non contraddice tale acquisizione, perché riguarda un profilo distinto: non l'esistenza del contenzioso, bensì la sua estensione relativa e la sua composizione nel caso statunitense.

Sotto questo profilo il dato assume un significato più circoscritto, ma anche più preciso. Dove il legislatore ha compiuto la scelta di fondo — come nell'ordinamento dell'Unione,

³⁰⁵ UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME, *Climate Change in the Courtroom: Trends, Impacts and Emerging Lessons. Climate Litigation Report 2025*, Nairobi, 2025, Executive Summary, p. viii. I dati sono tratti dalle banche dati sul contenzioso climatico curate dal Sabin Center for Climate Change Law della Columbia Law School.

³⁰⁶ J. SETZER, C. HIGHAM e T. CHAN, *Global Trends in Climate Change Litigation: 2026 Snapshot*, cit., p. 3.

³⁰⁷ S. ESKANDER, S. FANKHAUSER e J. SETZER, *Global Lessons from Climate Change Legislation and Litigation*, in *Environmental and Energy Policy and the Economy*, vol. 2, 2021, pp. 44-82, ove si osserva che «the judiciary is implementing government policy prescriptions, interpreting climate legislation, and filling enforcement gaps».

secondo quanto ricostruito nel § 3.2.1 — la controversia verte sull’attuazione di una regola data, e il suo oggetto resta tendenzialmente circoscritto. Dove tale scelta non è stata compiuta, è invece contendibile in sede giudiziaria ogni singola determinazione regolatoria, ivi compresa la questione preliminare se l’amministrazione disponga del potere di adottarla. La stessa ricerca rileva del resto una divaricazione negli esiti, avendo riscontrato pronunce favorevoli alla protezione climatica nel 53% dei casi decisi al di fuori degli Stati Uniti, a fronte del 42% di quelli statunitensi.³⁰⁸ Il volume del contenzioso statunitense non è dunque indice di una cultura giuridica più avanzata, né il semplice riflesso di una legislazione ambientale robusta: esso incorpora una quota di controversie — quelle vertenti sull’ampiezza della delega e quelle dirette a difendere o a rimuovere discipline già adottate — che negli ordinamenti dotati di una legge organica sul clima non ha ragione di esistere. È questa quota, e non il contenzioso in quanto tale, a non essere replicabile: ciò che non si trasferisce non è la tecnica processuale, bensì il vuoto normativo che la rende necessaria.

Ciò non significa che l’esperienza statunitense non produca effetti di imitazione. Sul piano delle tecniche argomentative la circolazione è documentata: il rapporto delle Nazioni Unite dedica un’apposita sezione al dialogo transgiudiziale e richiama, tra gli esempi di accertamenti destinati a orientare giudici di altri ordinamenti, proprio le valutazioni di fatto compiute dalla corte del Montana in *Held v. State* sulla base delle testimonianze scientifiche acquisite.³⁰⁹ La scienza dell’attribuzione, l’elaborazione del dovere di diligenza delle società in materia di emissioni e le tecniche di quantificazione del danno climatico costituiscono un patrimonio argomentativo che attraversa le giurisdizioni e al quale l’esperienza statunitense ha contribuito in misura rilevante. Il modello, sotto questo profilo, esiste ed è operante.

L’aspetto che caratterizza in modo più specifico l’esperienza statunitense è però un altro, ed è quello che ne fa piuttosto un anti-modello. Il contenzioso volto a impedire, ritardare o revocare l’azione climatica costituisce nel 2025 circa il 12% delle nuove controversie a livello mondiale, per un totale di 31 casi; di questi, soltanto quattro sono stati promossi al di fuori degli Stati Uniti.³¹⁰ L’Amministrazione in carica, prosegue lo stesso rapporto, si è resa parte attiva in tale contenzioso, impugnando le iniziative climatiche adottate da singoli Stati

³⁰⁸ *Ibid.* La divaricazione è calcolata sull’insieme delle pronunce censite dagli autori.

³⁰⁹ UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME, *Climate Change in the Courtroom*, cit., p. 48, nell’ambito della sezione dedicata ai dialoghi transgiudiziali.

³¹⁰ J. SETZER, C. HIGHAM e T. CHAN, *Global Trends in Climate Change Litigation: 2026 Snapshot*, cit., p. 12, ove si precisa che il fenomeno «is clearest and best documented in the US» e che nel 2025 sono state individuate soltanto quattro controversie di tale tipo al di fuori degli Stati Uniti.

e da amministrazioni municipali. A ciò si aggiunge la crescita delle azioni intimidatorie nei confronti della partecipazione pubblica: nella vicenda *Energy Transfer LP v. Greenpeace International* una giuria del Dakota del Nord ha riconosciuto nel marzo 2025 un risarcimento di 667 milioni di dollari a carico dell'organizzazione ambientalista per il ruolo assunto nelle proteste contro un'infrastruttura di trasporto di idrocarburi, importo successivamente dimezzato dal giudice; l'organizzazione ha reagito promuovendo un giudizio nei Paesi Bassi ai sensi della normativa nazionale contro le azioni intimidatorie.³¹¹ È significativo che la reazione a un contenzioso statunitense abbia dovuto cercare tutela in un ordinamento europeo.

Vi è infine una categoria che il rapporto del Grantham Research Institute isola per la prima volta in modo autonomo e che costituisce il riscontro più diretto della tesi qui sostenuta. Si tratta del contenzioso protettivo, definito come l'insieme delle azioni promosse non per ottenere nuove misure climatiche, bensì per resistere alla revoca di quelle già adottate e per preservare risultati normativi acquisiti. Negli Stati Uniti esso rappresenta circa il 20% delle controversie climatiche promosse nel 2025.³¹² Un ordinamento nel quale un quinto del contenzioso climatico è diretto a difendere regole già in vigore è un ordinamento nel quale la regola, una volta adottata, non è al sicuro: il dato conferma sul piano quantitativo ciò che si era ricostruito sul piano dogmatico, esaminando le vicende della revoca dell'*Endangerment Finding*, della caducazione del *Waste Emissions Charge* mediante *Congressional Review Act* e del differimento dei termini di conformità.

Lo stesso rapporto indica del resto, quale terreno da monitorare nel corso del 2026, proprio la vicenda esaminata sopra nella fase procedimentale: la revoca dell'*Endangerment Finding* relativo ai gas a effetto serra, perfezionata dall'Environmental Protection Agency con regola definitiva pubblicata il 18 febbraio 2026, che gli autori qualificano come il fondamento su cui poggia gran parte della regolazione federale in materia.³¹³ La circostanza va segnalata anche per una ragione che eccede questo paragrafo: essa conferma che l'accertamento

³¹¹ *Ibid.*, p. 12. La pronuncia della giuria del Dakota del Nord risale al marzo 2025; il procedimento promosso nei Paesi Bassi si fonda sulla normativa nazionale in materia di azioni intimidatorie nei confronti della partecipazione pubblica.

³¹² *Ibid.*, p. 13.

³¹³ US EPA, *Rescission of the Greenhouse Gas Endangerment Finding and Motor Vehicle Greenhouse Gas Emission Standards under the Clean Air Act, Final Rule*, in 91 Fed. Reg. 7686 (18 febbraio 2026), docket EPA-HQ-OAR-2025-0194, con efficacia dal 20 aprile 2026. Sul procedimento e sui suoi effetti si veda altresì Congressional Research Service, *Clean Air Act: EPA's Greenhouse Gas Endangerment Finding and Repeal*, Report R49024. L'indicazione della vicenda quale terreno di monitoraggio per il 2026 è in J. SETZER, C. HIGHAM e T. CHAN, *Global Trends in Climate Change Litigation: 2026 Snapshot*, cit., p. 13.

tecnico-scientifico posto a base della disciplina, del quale si era rilevata la contestabilità, è stato effettivamente rimosso, e che il contenzioso protettivo si è di conseguenza spostato dalla difesa delle singole misure attuative alla difesa del presupposto che le legittima.

Il fenomeno, peraltro, non è rimasto confinato agli Stati Uniti, e la circostanza merita attenzione perché tocca l'ordinamento dell'Unione. Lo stesso rapporto segnala che organizzazioni della società civile hanno sollevato dubbi sulla legittimità di alcuni profili dei pacchetti di semplificazione normativa adottati dalla Commissione europea, presentando denunce al Mediatore europeo.³¹⁴ È il contenzioso protettivo che compare in Europa, e compare in reazione allo stesso tipo di intervento — l'attenuazione di obblighi già stabiliti — di cui si è dato conto nel § 3.2.1 a proposito del regolamento (UE) 2025/2083. La conclusione che se ne ricava non è che i due modelli stiano convergendo, ma che il contenzioso protettivo costituisce la risposta prevedibile all'arretramento regolatorio ovunque esso si verifichi; ciò che distingue i due ordinamenti è la proporzione del fenomeno, e tale proporzione dipende dalla facilità con cui l'arretramento può essere realizzato.

La valutazione complessiva formulata dagli osservatori conforta questa lettura. Il rapporto del Grantham Research Institute rileva infatti che la frammentazione tra il panorama contenzioso statunitense e quello delle altre regioni si sta ampliando, e suggerisce agli osservatori istituzionali di monitorare le tendenze statunitensi in quanto indicative del modo in cui il contenzioso di segno contrario alle politiche climatiche potrebbe manifestarsi altrove.³¹⁵ Gli Stati Uniti fungono quindi da indicatore anticipatore non dell'azione climatica per via giudiziaria, bensì della reazione contro di essa. Se ne può concludere che l'esperienza statunitense costituisce un modello quanto alle tecniche del contenzioso climatico, e un anti-modello quanto alle condizioni istituzionali che lo rendono necessario e che al tempo stesso lo espongono a una reazione di pari intensità.

Da quanto precede si ricavano tre conclusioni. I mercati finanziari attribuiscono anzitutto un prezzo all'instabilità regolatoria in quanto tale, e non al contenuto atteso della regolazione: l'evidenza empirica disponibile mostra che l'effetto sui differenziali di rendimento e sulle probabilità di insolvenza è riconducibile in misura prevalente all'incremento della volatilità degli attivi anziché alla riduzione del loro valore, e che tale incremento, a differenza della riduzione, è persistente. L'incertezza opera poi in modo selettivo sulla composizione della

³¹⁴ *Ibid.*, p. 13, ove si dà conto delle denunce presentate al Mediatore europeo in relazione ai pacchetti di semplificazione normativa della Commissione.

³¹⁵ *Ibid.*, pp. 12-13.

base degli investitori, allontanando per primi i soggetti dotati di orizzonti temporali lunghi, ossia proprio quelli di cui la transizione energetica ha maggiore necessità; e il rischio si è nel frattempo esteso agli intermediari, i quali risultano oggi esposti tanto per avere considerato il rischio climatico quanto per non averlo fatto. Resta infine il rilievo che il contenzioso climatico statunitense, pur avendo fornito ad altre giurisdizioni un patrimonio di tecniche argomentative, non è replicabile nella sua estensione, perché esso surroga una disciplina legislativa che manca; e che la quota di contenzioso destinata a difendere regole già adottate ne costituisce la misura più eloquente. Il paragrafo conclusivo affronta pertanto la questione che l'intero lavoro ha progressivamente isolato: quali interventi potrebbero restituire alla politica climatica federale statunitense quella stabilità che né l'Esecutivo né il giudice sono in grado di garantire.

3.4. Prospettive di riforma e considerazioni conclusive

3.4.1. Dalla delega amministrativa alla codificazione legislativa: proposte per un «vincolo rafforzato»

I tre paragrafi precedenti hanno documentato le conseguenze esterne della discontinuità della politica climatica statunitense: la reiterazione del recesso dal regime convenzionale, lo svantaggio competitivo alla frontiera dell'Unione, il premio per il rischio richiesto dai mercati del debito e la sostituzione della legislazione con il contenzioso. Resta da affrontare la questione che l'intero lavoro ha progressivamente isolato, e che costituisce la contropartita costruttiva dell'analisi svolta: quali interventi potrebbero restituire stabilità a una disciplina che, per come è costruita, non ne possiede. La trattazione che segue non ha pretesa di completezza, e si limita a esaminare le opzioni che la dottrina ha effettivamente elaborato, ordinandole secondo il grado di realizzabilità che ciascuna presenta allo stato dell'ordinamento.

La soluzione teoricamente completa è nota e consiste nella codificazione legislativa. Se l'instabilità discende dal fatto che la disciplina climatica riposa su deleghe contenute in leggi settoriali anteriori, e non su una legge organica sul clima, il rimedio proprio è l'adozione di quest'ultima: un atto del Congresso che fissi obiettivi vincolanti di riduzione, individui gli strumenti per conseguirli e attribuisca all'amministrazione poteri espressamente definiti, sottraendo così la materia tanto alla reversibilità amministrativa quanto alla contestazione fondata sull'ampiezza della delega. È la stessa soluzione che la letteratura sull'impegno

credibile in materia di politica climatica indica come primo rimedio all'incertezza regolatoria, accanto alla delega a un'autorità indipendente.³¹⁶ Ed è, non a caso, la configurazione che il § 3.2.1 ha riconosciuto all'ordinamento dell'Unione europea, dove l'obiettivo è consacrato in un regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio.

La difficoltà è che tale rimedio presuppone risolto proprio l'ostacolo che dovrebbe superare. I due precedenti già esaminati convergono in tal senso. La *Byrd-Hagel Resolution* del 1997, approvata con 95 voti favorevoli e nessun contrario, ha reso indisponibile per un trentennio la via della ratifica parlamentare degli impegni climatici internazionali.³¹⁷ Il disegno di legge Waxman-Markey, del quale si è già detto al § 3.2.3, fu approvato dalla Camera dei rappresentanti nel giugno 2009 con 219 voti favorevoli e 212 contrari e non fu mai posto in votazione al Senato.³¹⁸ Va osservato che l'unico intervento legislativo di rilievo effettivamente adottato in materia, l'*Inflation Reduction Act* del 2022, non ha natura regolatoria ma di incentivo fiscale, ed è stato approvato mediante la procedura di riconciliazione di bilancio.³¹⁹ La circostanza ne conferma per un verso la praticabilità e per altro verso il limite, perché tale procedura consente di disporre risorse ma non di istituire un quadro regolatorio vincolante.

Analoga difficoltà presenta la seconda opzione, quella della delega a un'autorità indipendente. Come si è ricostruito, l'Environmental Protection Agency non è un'agenzia regolatoria indipendente, bensì un'agenzia federale dell'*Executive Branch* il cui vertice è nominato dal Presidente e resta soggetto alla sua revoca.³²⁰ L'attribuzione a essa di uno statuto di indipendenza — con mandati a termine, cause tassative di rimozione e autonomia di bilancio — richiederebbe pertanto un atto legislativo di riforma istituzionale, e ricadrebbe

³¹⁶ S. BRUNNER, C. FLACHSLAND e R. MARSCHINSKI, *Credible Commitment in Carbon Policy*, in *Climate Policy*, vol. 12, n. 2, 2012, pp. 255-271, in part. pp. 262-268, ove sono esaminati quali rimedi all'incertezza regolatoria l'adozione per via legislativa di un quadro di governance di lungo periodo, la delega a un'autorità indipendente e la costituzione di posizioni giuridiche degli investitori nei mercati delle emissioni.

³¹⁷ *Byrd-Hagel Resolution*, S.Res. 98, 105° Congresso, 1ª sessione, approvata dal Senato il 25 luglio 1997. Sul punto si rinvia a quanto osservato nel § 3.1.1.

³¹⁸ American Clean Energy and Security Act of 2009, H.R. 2454, 111° Congresso, presentato il 15 maggio 2009 e approvato dalla Camera dei rappresentanti il 26 giugno 2009 con 219 voti favorevoli e 212 contrari. Il provvedimento avrebbe modificato il Clean Air Act introducendo un sistema federale di *cap and trade*.

³¹⁹ Inflation Reduction Act of 2022, P.L. 117-169, adottato mediante la procedura di riconciliazione di bilancio prevista dal Congressional Budget Act of 1974. Le disposizioni in materia climatica hanno prevalentemente natura di credito d'imposta e di incentivo finanziario: si vedano, tra le altre, la § 13101, in materia di crediti d'imposta per l'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili, e la § 60113, che ha attribuito all'EPA il compito di istituire e riscuotere un onere sulle emissioni di metano nel settore degli idrocarburi.

³²⁰ Reorganization Plan No. 3 of 1970, con il quale l'Environmental Protection Agency è stata istituita quale agenzia federale dell'*Executive Branch*. Sulla qualificazione dell'Agenzia e sulla distinzione rispetto alle agenzie regolatorie indipendenti si rinvia al § 1.1.1.

nello stesso ostacolo appena descritto. Il rimedio, in altri termini, non è disponibile per la via che lo renderebbe efficace.

Esiste tuttavia una terza linea, meno ambiziosa ma già operante, che la dottrina più recente ha messo in evidenza. Essa merita particolare attenzione perché corregge in senso non pessimistico le conclusioni raggiunte sulla giurisprudenza, e muove da una lettura simmetrica di *Loper Bright Enterprises v. Raimondo*.³²¹ Se il superamento della *Chevron deference* sottrae all'amministrazione il beneficio della deferenza giudiziale nell'interpretazione delle leggi che è chiamata ad applicare, tale sottrazione non opera soltanto quando l'amministrazione introduce una disciplina, ma anche quando la rimuove. Da tale premessa discendono tre corollari. L'abrogazione di una norma non consegue automaticamente al fatto che essa non rifletta la «migliore lettura» dello statuto, giacché la migliore lettura può ben consistere nel riconoscimento all'agenzia di un margine di discrezionalità. Le pronunce che sotto il regime della *Chevron deference* avevano ritenuto legittime determinate azioni amministrative conservano efficacia di precedente quanto a tale statuizione. La rimozione resta infine soggetta agli oneri procedurali del *notice-and-comment*, alla considerazione degli affidamenti ingenerati e alla valutazione dei benefici della disciplina che si intende sopprimere.³²²

La portata di tale argomento è considerevole. La giurisprudenza recente della Corte Suprema è stata ricostruita come un fattore di instabilità, in quanto essa ha sottratto all'EPA strumenti regolatori e ha modificato il metodo di accertamento dell'ampiezza delle deleghe. La lettura simmetrica mostra però che la stessa giurisprudenza, una volta consolidata, opera anche nella direzione opposta, perché priva del beneficio della deferenza anche l'amministrazione che intenda smantellare la disciplina esistente. Ne discende che la principale prospettiva di stabilizzazione realisticamente disponibile non consiste nell'introduzione di una nuova disciplina, ma nel consolidamento dei vincoli procedurali e interpretativi che rendono onerosa la rimozione di quella esistente. È una stabilizzazione asimmetrica e imperfetta,

³²¹ Supreme Court of the United States, *Loper Bright Enterprises et al. v. Raimondo, Secretary of Commerce, et al.*, 603 U.S. 369 (2024). Sulla portata della pronuncia si rinvia al § 2.3.

³²² J. JONES e M. SARINSKY, *Statutory Interpretation and Deregulation: Key Considerations from Recent Supreme Court Decisions*, Institute for Policy Integrity, New York University School of Law, *Issue Brief*, giugno 2025. Gli autori richiamano, quale esempio dell'efficacia di precedente delle statuizioni rese sotto il regime della *Chevron deference*, Supreme Court of the United States, *Babbitt v. Sweet Home Chapter of Communities for a Great Oregon*, 515 U.S. 687 (1995), in relazione alla proposta di revoca della definizione di *harm* nell'Endangered Species Act.

perché protegge ciò che è già stato adottato senza agevolare l'adozione di nuove misure; ma è l'unica che non richieda un intervento del Congresso.

A tale linea si affianca un argomento di natura testuale, riferito specificamente alla legge che qui assume rilievo centrale. È stato sostenuto che *Loper Bright* potrebbe non trovare applicazione alla maggior parte della regolazione adottata in forza del Clean Air Act. La Corte ha infatti fondato la propria decisione sulla sezione 706 dell'*Administrative Procedure Act*, che prescrive al giudice di decidere «all relevant questions of law»; la sezione 307(d) del Clean Air Act, introdotta con gli emendamenti del 1977, detta invece per 21 categorie di provvedimenti un autonomo regime di controllo giurisdizionale che quella formula non contiene, e che secondo tale ricostruzione il Congresso omise deliberatamente in un periodo nel quale la giurisprudenza del *District of Columbia Circuit* accoglieva orientamenti deferenti.³²³ L'argomento, che non risulta a oggi accolto in giurisprudenza e va pertanto riferito come tesi dottrinale, individua un fattore di stabilizzazione interno al testo della legge: se accolto, sottrarrebbe la disciplina dell'aria — e con essa la regolazione climatica federale — al mutamento di metodo introdotto nel 2024.

3.4.2. Il dibattito dottrinale sulla revisione della *Major Questions Doctrine* e il ruolo dei governi subnazionali come argine alla discontinuità federale

La seconda linea di riforma investe la dottrina già individuata quale principale strumento di compressione dei poteri regolatori dell'Agenzia. Il dibattito che si è sviluppato attorno alla *Major Questions Doctrine* è oggi ampio e nettamente diviso, e va riferito nelle sue due posizioni prima di valutarne le implicazioni, perché entrambe muovono da argomenti seri e nessuna delle due può essere liquidata come strumentale.

La critica si articola su tre piani. Sul primo si sostiene che la dottrina sia priva di fondamento, in quanto i precedenti richiamati dalla Corte a suo sostegno risultano sistematicamente ampliati oltre la portata che effettivamente possiedono. Sul secondo, che essa sia priva di confini, perché i criteri per individuare una questione di «vasto rilievo economico e politico» restano indeterminati e si sono progressivamente estesi sino a includere il solo rilievo

³²³ L. HEINZERLING, *Does Loper Bright Apply to the Clean Air Act?*, in *Yale Journal on Regulation, Bulletin*, settembre 2025. L'argomento muove dal raffronto tra la sezione 706 dell'*Administrative Procedure Act*, 5 U.S.C. § 706, e la sezione 307(d) del Clean Air Act, 42 U.S.C. § 7607(d).

politico.³²⁴ Sul terzo, che essa sia confusa, essendo passata senza chiarimento esplicito dal ruolo di limite alla deferenza a quello di regola di enunciazione chiara. Da tali rilievi si trae la proposta di applicarla in senso restrittivo anziché estensivo, e di arrestarne l'ulteriore ampliamento.³²⁵ Su un piano in parte diverso si colloca una seconda obiezione, secondo la quale trasporre i principi limitativi elaborati all'interno del quadro della *Chevron deference* in una rinnovata *non-delegation doctrine* produrrebbe un esito incoerente. Quei principi presupponevano infatti la supremazia legislativa, essendo costruiti come ricostruzione della volontà del Congresso, mentre la dottrina della non delegabilità postula la supremazia giudiziale: la finzione relativa all'intento legislativo verrebbe così impiegata per invalidare le deleghe anziché per attuarle. Il pregiudizio sarebbe particolarmente sensibile in materia climatica, la cui complessità tecnica e scientifica la rende fra tutte la più bisognosa della competenza specialistica delle agenzie.³²⁶

La posizione opposta poggia su cinque argomenti distinti, che il suo principale sostenitore presenta come alternativi anziché cumulativi, sicché al critico occorrerebbe confutarli tutti mentre al fautore basta accoglierne uno. Il primo è testuale e riconduce la dottrina all'Articolo I della Costituzione, che affida al Congresso la totalità dei poteri legislativi; il secondo la qualifica come applicazione del canone dell'interpretazione conforme, che consente di evitare la questione di costituzionalità della delega interpretando restrittivamente il testo statutario; il terzo la ritiene coerente con il metodo testualista, in quanto riflette il modo in cui un lettore ordinario intenderebbe il conferimento di poteri di grande portata; il quarto ne rivendica radici storiche risalenti alla giurisprudenza ottocentesca; il quinto ne sottolinea la funzione di equilibrio tra i poteri e di tutela del federalismo.³²⁷

Lo stesso autore formula peraltro un rilievo che appare più significativo degli argomenti di legittimazione. Esso consente infatti di valutare le due dottrine sotto il profilo che qui interessa, ossia quello della stabilità. La *Major Questions Doctrine*, egli osserva, opera in prospettiva e non retroattivamente: essa colpisce la singola misura, lasciando intatta la legge

³²⁴ Sull'indeterminatezza dei criteri di individuazione delle questioni di rilievo maggiore e sulla loro progressiva estensione si veda Congressional Research Service, *The Major Questions Doctrine*, Legal Sidebar LSB11084, Washington D.C.

³²⁵ R. M. LEVIN, *The Major Questions Doctrine: Unfounded, Unbounded, and Confounded*, in *California Law Review*, vol. 112, 2024, pp. 899 ss.

³²⁶ A. GOCKE, *Chevron's Next Chapter: A Fig Leaf for the Nondelegation Doctrine*, in *University of California, Davis Law Review*, vol. 55, n. 2, 2021, pp. 955-1017.

³²⁷ L. J. CAPOZZI III, *In Defense of the Major Questions Doctrine*, in *Notre Dame Law Review*, vol. 100, n. 2, 2025, pp. 509-582. L'autore presenta i cinque argomenti come alternativi e non cumulativi, osservando che al critico occorrerebbe confutarli tutti mentre al fautore basta accoglierne uno.

attributiva del potere, con la conseguenza che l'amministrazione può riprendere il procedimento sulla base della stessa disposizione. La *non-delegation doctrine* inciderebbe invece sulla delega in quanto tale, sopprimendo il fondamento legale di ogni futura misura.³²⁸ Se ne ricava una conseguenza sistemica che va enunciata: la distinzione tra le due costruzioni, tenuta ferma sul piano dogmatico, non è soltanto una precisazione tecnica, ma determina l'esito di lungo periodo. Una dottrina che invalida la regola conserva la possibilità di una regola futura; una dottrina che invalida la delega la preclude. Sotto il profilo della stabilità, l'esito peggiore per la politica climatica federale non sarebbe il consolidamento della *Major Questions Doctrine*, bensì la sua conversione nella dottrina della non delegabilità che essa, secondo una parte della dottrina, già dissimula.

La seconda prospettiva esaminata in questo sottoparagrafo è di natura affatto diversa e riguarda i governi subnazionali. Alla *U.S. Climate Alliance*, costituita nel 2017 dai governatori di Washington, New York e California all'indomani del primo annuncio di recesso dall'Accordo di Parigi, aderiscono oggi 24 tra Stati e territori. Essi rappresentano circa il 55% della popolazione statunitense e il 60% del prodotto interno lordo nazionale. La coalizione ha assunto obiettivi collettivi di riduzione delle emissioni pari al 26-28% entro il 2025, al 50-52% entro il 2030 e al 61-66% entro il 2035 rispetto ai livelli del 2005, nonché la neutralità climatica non oltre il 2050.³²⁹ Va segnalato che tali percentuali coincidono esattamente con quelle dei contributi determinati a livello nazionale successivamente comunicati e poi abbandonati dal governo federale, dei quali si è dato conto nel § 3.1.³³⁰ La coalizione subnazionale ha cioè assunto come propri gli impegni internazionali che l'ordinamento federale ha dismesso, esercitando una funzione di conservazione di un impegno interrotto.

La capacità di tale supplenza va però misurata, e le stime disponibili ne circoscrivono nettamente la portata. Secondo un'analisi condotta dal Center for Global Sustainability

³²⁸ *Ibid.* L'autore sottolinea che la dottrina, operando in prospettiva, consente all'amministrazione di riprendere il procedimento sulla base della medesima disposizione attributiva del potere, con conservazione della disciplina già adottata.

³²⁹ U.S. CLIMATE ALLIANCE, *About*, consultabile all'indirizzo <https://usclimatealliance.org/about/> (ultima consultazione: settembre 2026), ove sono indicati la composizione della coalizione — 24 tra Stati e territori, rappresentativi di circa il 55% della popolazione e del 60% dell'economia statunitense — e gli impegni collettivi di riduzione delle emissioni del 26-28% entro il 2025, del 50-52% entro il 2030 e del 61-66% entro il 2035 rispetto ai livelli del 2005, oltre alla neutralità climatica entro il 2050. La coalizione è stata costituita nel 2017 dai governatori degli Stati di Washington, New York e California.

³³⁰ Si confrontino i contributi determinati a livello nazionale comunicati dagli Stati Uniti, riferiti anch'essi ai livelli di emissione del 2005: riduzione del 26-28% entro il 2025, del 50-52% entro il 2030 e del 61-66% entro il 2035. Sul punto si rinvia al § 3.1.1 e alle fonti ivi richiamate.

dell'Università del Maryland, il mantenimento delle politiche vigenti condurrebbe a una riduzione delle emissioni statunitensi pari al 35% entro il 2035 rispetto ai livelli del 2005; l'intensificazione dell'azione dei soli attori non federali — Stati, città e imprese — porterebbe tale valore al 44%; un rinnovato impegno federale a partire dal 2028 lo eleverebbe al 56%.³³¹ Poiché il contributo determinato a livello nazionale comunicato nel dicembre 2024 prevedeva una riduzione compresa tra il 61 e il 66%, ne discende che l'azione subnazionale colma circa 9 punti percentuali del divario, ma ne lascia aperti tra 17 e 22 anche nell'ipotesi più favorevole, e che neppure il ritorno di un impegno federale sarebbe sufficiente a conseguire l'obiettivo dichiarato.³³²

A tale limite quantitativo si aggiungono limiti giuridici di natura strutturale, che sono tre. Gli Stati federati non dispongono anzitutto del potere di concludere trattati, riservato al governo federale dall'Articolo I, sezione 10 della Costituzione, e non possono pertanto assumere impegni opponibili sul piano internazionale.³³³ Le rispettive amministrazioni non possono inoltre vincolare le maggioranze che succederanno loro, sicché la coalizione replica al proprio interno la stessa esposizione all'alternanza politica che caratterizza il livello federale. I programmi statali restano infine soggetti tanto alla prevalenza della disciplina federale quanto al contenzioso promosso contro di essi, del quale il § 3.3.3 ha dato conto rilevando che l'Amministrazione in carica si è resa parte attiva nell'impugnazione delle iniziative climatiche di Stati e municipalità. I governi subnazionali costituiscono quindi un argine effettivo alla discontinuità federale, e la formula impiegata nel titolo di questo sottoparagrafo è appropriata; ma un argine, per definizione, contiene senza sostituire.

3.4.3. Bilancio critico e prospettive *de lege ferenda*

L'interrogativo posto in apertura del lavoro chiedeva se sia possibile costruire e mantenere una politica climatica federale stabile in un ordinamento nel quale l'attuazione dipende da poteri amministrativi esposti tanto alla discontinuità determinata dall'alternanza politica

³³¹ CENTER FOR GLOBAL SUSTAINABILITY, University of Maryland, *Pathways to 2035: Expanding Non-Federal Climate Leadership in the United States*, College Park, 2025, consultabile all'indirizzo <https://cgs.umd.edu/research-impact/publications/pathways-2035-expanding-non-federal-climate-leadership-united-states>. Gli scenari sono riferiti ai livelli di emissione del 2005.

³³² Il raffronto tra i valori è un'elaborazione condotta sugli scenari del Center for Global Sustainability e sul contributo determinato a livello nazionale comunicato nel dicembre 2024: la differenza tra lo scenario a politiche vigenti (35%) e quello di intensificazione dell'azione non federale (44%) è di 9 punti percentuali; quella tra quest'ultimo e l'obiettivo dichiarato (61-66%) è compresa tra 17 e 22 punti.

³³³ Costituzione degli Stati Uniti d'America, Articolo I, sezione 10, clausola 1, che vieta agli Stati federati di stipulare trattati, alleanze o confederazioni, e clausola 3, che subordina al consenso del Congresso la conclusione di accordi o intese con potenze straniere.

quanto a un controllo giudiziario sempre più incisivo sui limiti della delega legislativa. La risposta che l'analisi svolta consente di formulare è negativa, e va precisata nei suoi termini: non è negativa per ragioni politiche contingenti, ma per una ragione strutturale che attiene al modo di produzione della norma.

Il percorso argomentativo può essere riassunto in tre passaggi. Il primo capitolo ha stabilito che la disciplina climatica federale non discende da una legge organica sul clima, bensì dall'esercizio di poteri conferiti all'EPA da leggi settoriali concepite per fronteggiare fenomeni di inquinamento di natura locale o regionale. Il secondo ha mostrato che, in tale configurazione, né l'Esecutivo né il giudice sono in grado di assicurare la continuità dell'azione climatica: il primo perché dispone di strumenti per definizione reversibili, il secondo perché può limitare il potere amministrativo ma non sostituirvisi in assenza di un parametro normativo che glielo consenta. Il terzo capitolo ha verificato che tale discontinuità non resta confinata all'ordinamento che la produce.

Le quattro proiezioni esterne accertate si dispongono lungo una progressione. Sul piano convenzionale, la reversibilità si è estesa dall'atto amministrativo all'impegno pattizio, e con il recesso dalla Convenzione quadro del 1992 ha investito anche ciò che era stato perfezionato con il concorso del Senato. Vi è pervenuta non perché il giudice ne abbia affermato la revocabilità, ma perché ha declinato la propria giurisdizione sulla questione. Sul piano comparativo, il confronto con l'ordinamento dell'Unione ha mostrato che la differenza tra i due modelli non consiste nella maggiore o minore mutevolezza della disciplina — perché anche l'Unione attenua e differisce i propri obblighi — bensì nel rango dell'atto che la contiene, e dunque nella prevedibilità della procedura attraverso cui essa può essere modificata. Sul piano finanziario, i mercati del debito hanno prezzato non il costo atteso della regolazione, ma l'ampiezza della distribuzione degli esiti possibili, con effetti che si concentrano sul capitale a orizzonte lungo. Sul piano giurisdizionale, infine, il contenzioso climatico statunitense — che da solo eccede quello di tutte le altre giurisdizioni sommate — non affianca la legislazione ma ne surroga l'assenza; e la quota destinata a difendere regole già adottate ne costituisce la misura più eloquente.

Da questo bilancio discendono, sul piano *de lege ferenda*, tre ordini di intervento, esposti secondo il grado decrescente di disponibilità e crescente di efficacia. Il primo, già operante e non bisognoso di intervento legislativo, consiste nel consolidamento dei vincoli che rendono onerosa la rimozione della disciplina esistente: l'applicazione simmetrica del

principio affermato in *Loper Bright* anche alle reinterpretaioni deregolatorie, l'efficacia di precedente delle pronunce che avevano ritenuto legittime le azioni amministrative, il rigore nell'osservanza degli oneri procedimentali e nella considerazione degli affidamenti. Si tratta della prospettiva meno ambiziosa, e tuttavia dell'unica che non richieda una maggioranza parlamentare.

Il secondo consiste nella codificazione legislativa di singoli accertamenti anziché dell'intera disciplina. La vicenda dell'*Endangerment Finding* è al riguardo dimostrativa. Un accertamento di natura tecnico-scientifica, adottato in via amministrativa nel 2009 e posto a fondamento di gran parte della regolazione climatica federale,³³⁴ è risultato rimovibile nella stessa forma 17 anni più tardi, con regola definitiva pubblicata il 18 febbraio 2026.³³⁵ La revoca è stata impugnata dinanzi alla *Court of Appeals for the District of Columbia* sia da organizzazioni sanitarie e ambientali sia da una coalizione di Stati ed enti locali, e il giudizio è tuttora pendente.³³⁶ Resta però il dato che qui rileva: un accertamento dello stesso contenuto, ove consacrato in una disposizione di legge, non sarebbe stato rimovibile in via amministrativa. La codificazione dei soli presupposti — anziché degli strumenti, la cui definizione richiede competenza tecnica e flessibilità — costituisce pertanto un'opzione intermedia, che sottrae alla reversibilità amministrativa il fondamento della disciplina lasciando all'amministrazione il compito di darvi attuazione.

Il terzo è la legge organica sul clima, che resterebbe il rimedio proprio e che l'analisi condotta nel § 3.4.1 ha indicato come il meno disponibile, perché presuppone superato l'ostacolo che dovrebbe rimuovere. Va peraltro osservato che la condizione di cui si discute non è priva di precedenti nell'ordinamento statunitense. Il Clean Air Act, il Clean Water Act e le altre leggi ambientali degli anni Settanta furono adottate con maggioranze ampie e trasversali, e altrettanto avvenne per gli emendamenti del 1990, approvati con 89 voti

³³⁴ US EPA, *Endangerment and Cause or Contribute Finding for Greenhouse Gases under Section 202(a) of the Clean Air Act*, in 74 Fed. Reg. 66496 (15 dicembre 2009), adottato in forza della sezione 202(a) del Clean Air Act, 42 U.S.C. § 7521(a).

³³⁵ US EPA, *Rescission of the Greenhouse Gas Endangerment Finding and Motor Vehicle Greenhouse Gas Emission Standards under the Clean Air Act, Final Rule*, in 91 Fed. Reg. 7686 (18 febbraio 2026), docket EPA-HQ-OAR-2025-0194, con efficacia dal 20 aprile 2026.

³³⁶ United States Court of Appeals for the District of Columbia Circuit, ricorso n. 26-1037, depositato il 18 febbraio 2026 da diciassette organizzazioni sanitarie e ambientali, e ricorso n. 26-1061, depositato il 19 marzo 2026 da una coalizione promossa dai procuratori generali di New York, Massachusetts, California e Connecticut e composta da 24 Stati, dieci città, cinque contee, il Distretto di Columbia e le Isole Vergini americane. Alla data di redazione i giudizi risultano pendenti.

favorevoli e 11 contrari al Senato e con 401 voti favorevoli e 25 contrari alla Camera.³³⁷ La loro stabilità nel tempo, pur nelle successive modifiche, dimostra che quando la scelta di fondo è compiuta dal legislatore essa resiste all'alternanza. Il problema statunitense non è una incapacità strutturale del Congresso di legiferare in materia ambientale, ma la specifica indisponibilità di una maggioranza sulla materia climatica, che dura ormai da un trentennio e della quale la *Byrd-Hagel Resolution* costituisce il primo e più netto documento.

Il risultato conoscitivo di questo lavoro non è pertanto meramente negativo. Esso consiste nell'aver individuato dove l'instabilità si origina: non nella volontà politica, che è variabile in ogni ordinamento, ma nel rango dell'atto in cui la disciplina è consacrata. Ne discende, di conseguenza, che cosa dovrebbe mutare perché essa venga meno. Il confronto con il modello europeo, condotto nel § 3.2, rende tale acquisizione trasferibile: l'Unione non è più stabile perché più virtuosa, ma perché la scelta di fondo è stata compiuta dal legislatore e può essere modificata soltanto da un atto di pari rango, adottato con procedura pubblica e prevedibile. È una conclusione che vale, in senso inverso, anche come avvertimento per l'ordinamento europeo, il quale — come si è visto a proposito dei pacchetti di semplificazione e delle clausole di flessibilità introdotte nel 2026 — dispone anch'esso di margini di arretramento, con la differenza, non secondaria, che esso deve percorrerli alla luce del sole.

Resta infine da dare conto dei limiti dell'indagine. L'analisi è condotta sulle fonti disponibili alla data di redazione, e diversi dei procedimenti richiamati sono tuttora pendenti. Il recesso dalla Convenzione quadro produrrà effetto soltanto nel febbraio 2027; la revoca dell'*Endangerment Finding* è oggetto di impugnazione; gli effetti del parere consultivo reso dalla Corte internazionale di giustizia nel luglio 2025 non sono a oggi misurabili. La letteratura empirica utilizzata nel § 3.3, inoltre, misura la reazione dei mercati a un inasprimento atteso della regolazione e non alla sua instabilità, sicché l'estensione dei suoi risultati al fenomeno qui studiato costituisce un'inferenza sorretta dal meccanismo individuato dagli autori ma non una loro conclusione. Si è cercato di segnalare puntualmente tali passaggi, nella convinzione che la delimitazione esplicita di ciò che le fonti consentono di affermare costituisca essa stessa parte del risultato.

³³⁷ Clean Air Act Amendments of 1990, approvati dal Senato il 3 aprile 1990 con 89 voti favorevoli e 11 contrari e dalla Camera dei rappresentanti il 26 ottobre 1990 con 401 voti favorevoli e 25 contrari, e sottoscritti dal Presidente il 13 novembre 1990.

BIBLIOGRAFIA

Le opere sono ordinate alfabeticamente per autore. I contributi privi di autore individuato sono raccolti in coda alla sezione, in ordine alfabetico di titolo.

- ABATE R. S., *Standing*, cap. 4, in *The Cambridge Handbook on Climate Litigation*, Cambridge University Press, Cambridge, 2025, pp. 105-130.
- ADLER J. H., *West Virginia v. EPA: Some Answers about Major Questions*, in *Cato Supreme Court Review*, 2022, pp. 37-72.
- ALFVEGREN G., *The EU's CBAM in a Turbulent Global Context. A New Horizon for the Green Transition or the Beginning of a New Trade War?*, tesi di laurea magistrale, Lund University, School of Economics and Management, Department of Business Law, 2025.
- BAILEY R., BHARDWAJ G., *What Trump's Withdrawal from Paris Means for Global Climate Action*, Chatham House, Londra, 2 giugno 2017.
- BAUMOL W. J., OATES W. E., *The Theory of Environmental Policy*, 2^a ed., Cambridge University Press, Cambridge, 1988.
- BICKEL A. M., *The Least Dangerous Branch: The Supreme Court at the Bar of Politics*, Yale University Press, New Haven, 1962.
- BINIAZ S., *What Happened to Byrd-Hagel? Its Curious Absence from Evaluations of the Paris Agreement*, Sabin Center for Climate Change Law, Columbia Law School, New York, 2018.
- BINIAZ S., GALBRAITH J., *Legal and Practical Implications of the U.S. Withdrawal from the U.N. Framework Convention on Climate Change*, in *Just Security*, 14 gennaio 2026.
- BOUTE A., *Accounting for Carbon Pricing in Third Countries under the EU Carbon Border Adjustment Mechanism*, in *World Trade Review*, vol. 23, n. 2, 2024, pp. 169-189.
- BRADFORD A., *The Brussels Effect*, in *Northwestern University Law Review*, vol. 107, n. 1, 2012, pp. 1-67.

- BRADFORD A., *The Brussels Effect. How the European Union Rules the World*, Oxford University Press, New York, 2020.
- BROGAARD J., DETZEL A., *The Asset-Pricing Implications of Government Economic Policy Uncertainty*, in *Management Science*, vol. 61, n. 1, 2015, pp. 3-18.
- BRUNNER S., FLACHSLAND C., MARSCHINSKI R., *Credible Commitment in Carbon Policy*, in *Climate Policy*, vol. 12, n. 2, 2012, pp. 255-271.
- CAPOZZI L. J. III, *In Defense of the Major Questions Doctrine*, in *Notre Dame Law Review*, vol. 100, n. 2, 2025, pp. 509-582.
- DAHL R. A., *Decision-Making in a Democracy: The Supreme Court as a National Policy-Maker*, in *Journal of Public Law*, vol. 6, 1957, pp. 279-295.
- DAVIS NOLL B., REVESZ R. L., *Regulation in Transition*, in *Minnesota Law Review*, vol. 104, 2019, pp. 1 ss.
- DVORETZKY S., MALONE L., KENNEDY E. J., *West Virginia v. EPA: Implications for Climate Change and Beyond*, Skadden, Arps, Slate, Meagher & Flom LLP, settembre 2022.
- EPSTEIN L., LANDES W. M., POSNER R. A., *The Behavior of Federal Judges: A Theoretical and Empirical Study of Rational Choice*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.), 2013.
- ESKANDER S., FANKHAUSER S., SETZER J., *Global Lessons from Climate Change Legislation and Litigation*, in *Environmental and Energy Policy and the Economy*, vol. 2, 2021, pp. 44-82.
- FEDERICO G., *Checks and balances nell'ordinamento statunitense*, in *DirittoConsenso*, 2020.
- FREEMAN J., JACOBS S., *Structural Deregulation*, in *Harvard Law Review*, vol. 135, n. 2, 2021, pp. 585 ss.
- FREEMAN J., SPENCE D. B., *Old Statutes, New Problems*, in *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 163, 2014, pp. 1-93.

- GERRARD M., *Climate Deception Litigation and the Separation of Powers*, in *Columbia Journal of Environmental Law*, vol. 48, 2023, pp. 112-145.
- GLICKSMAN R. L., *From Cooperative to Inoperative Federalism: The Perverse Mutation of Environmental Law and Policy*, in *Wake Forest Law Review*, vol. 41, 2006, pp. 719 ss.
- GOCKE A., *Chevron's Next Chapter: A Fig Leaf for the Nondelegation Doctrine*, in *University of California, Davis Law Review*, vol. 55, n. 2, 2021, pp. 955-1017.
- GRANDE E., *Un connubio inconciliabile: legittimazione democratica e imparzialità dei giudici e dei prosecutors negli Stati Uniti*, in *Questione Giustizia*, 2024.
- HAMMONS J. T., *Public Interest Standing and Judicial Review of Environmental Matters: A Comparative Approach*, in *Columbia Journal of Environmental Law*, vol. 41, n. 3, 2016.
- HASKETT J. D., *U.S. Withdrawal from the Paris Agreement: Process and Potential Effects*, Congressional Research Service, Report R48504, Washington D.C., 14 aprile 2025.
- HEINZERLING L., *The Major Questions Doctrine and the Future of Environmental Regulation*, Georgetown University Law Center, 2022.
- HEINZERLING L., *Does Loper Bright Apply to the Clean Air Act?*, in *Yale Journal on Regulation*, Bulletin, settembre 2025.
- HERNÁNDEZ G. J. I., *The Major Questions Doctrine and the Principle of Legal Reserve: A Comparison between the U.S. and Spain*, in *I-CONnect — Blog of the International Journal of Constitutional Law*, 14 aprile 2023.
- HULAC B., *US Is (Officially) Gone, But Not Forgotten, at COP30*, in *Inside Climate News*, 20 novembre 2025.
- JONES J., SARINSKY M., *Statutory Interpretation and Deregulation: Key Considerations from Recent Supreme Court Decisions*, Institute for Policy Integrity, New York University School of Law, Issue Brief, giugno 2025.

- JOYCE S. B., *Testing the Major Questions Doctrine*, in *Stanford Environmental Law Journal*, vol. 43, 2024, pp. 45-50.
- KLASS A. B., *State Innovation and Preemption in the Climate Era*, in *Minnesota Law Review*, vol. 106, 2022, pp. 1789-1834.
- KRÜGER P., SAUTNER Z., STARKS L. T., *The Importance of Climate Risks for Institutional Investors*, in *The Review of Financial Studies*, vol. 33, n. 3, 2020, pp. 1067-1111.
- LABUS C., *The End of Plaumann in Climate Litigation: Now or Never?*, in *European Papers*, 2026.
- LARCH M., WANNER J., *The Consequences of Non-Participation in the Paris Agreement*, in *European Economic Review*, vol. 163, 2024, p. 104699.
- LEVIN R. M., *The Major Questions Doctrine: Unfounded, Unbounded, and Confounded*, in *California Law Review*, vol. 112, 2024, pp. 899 ss.
- MECHAM L. C., *The Federal Court System in the United States*, Administrative Office of the United States Courts, Washington D.C., 2001.
- MERTON R. C., *On the Pricing of Corporate Debt: The Risk Structure of Interest Rates*, in *The Journal of Finance*, vol. 29, n. 2, 1974, pp. 449-470.
- PINDYCK R. S., *Investments of Uncertain Cost*, in *Journal of Financial Economics*, vol. 34, n. 1, 1993, pp. 53-76.
- RAMADORAI T., ZENI F., *Climate Regulation and Emissions Abatement: Theory and Evidence from Firms' Disclosures*, 2024.
- SANDERSON B. M., KNUTTI R., *Delays in US Mitigation Could Rule out Paris Targets*, in *Nature Climate Change*, vol. 7, n. 2, 2017, p. 92.
- SCHALATEK L., ADAMS C., *Trump Can Leave the Paris Agreement Behind, but Not America's Climate Finance Obligations*, Heinrich Böll Stiftung, Washington D.C., 4 novembre 2025.

- SELTZER L., STARKS L. T., ZHU Q., *Climate Regulatory Risks and Corporate Bonds*, Federal Reserve Bank of New York Staff Reports, n. 1014, aprile 2022, riveduto nel marzo 2025 (già NBER Working Paper n. 29994).
- SETZER J., HIGHAM C., CHAN T., *Global Trends in Climate Change Litigation: 2026 Snapshot — Summary Report*, Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, London School of Economics and Political Science, Londra, giugno 2026.
- STAVINS R. N., *Market-Based Environmental Policies*, in *Journal of Economic Perspectives*, vol. 12, n. 3, 1998, pp. 69-88.
- SUNSTEIN C. R., *There Are Two “Major Questions” Doctrines*, in *Administrative Law Review*, vol. 73, 2021, pp. 475-494.
- URPELAINEN J., VAN DE GRAAF T., *United States Non-Cooperation and the Paris Agreement*, in *Climate Policy*, vol. 18, n. 7, 2018, p. 839.
- *Admissibility Revisited: EU Climate Litigation between Plaumann, Aarhus, and KlimaSeniorinnen*, in *Verfassungsblog*, 2024.
- *Analysis: Why COP30’s “Tripling Adaptation Finance” Target Is Less Ambitious than It Seems*, in *Carbon Brief*, novembre 2025.
- *Brussels Defends CBAM after US Ambassador’s Protectionism Claim*, in *S&P Global Commodity Insights*, 13 agosto 2026.
- OBIENU C., JACOBSON R., *The United States’ Unconventional Withdrawal from the UNFCCC*, Carbon Direct, aggiornamento al 15 gennaio 2026.
- *COP29: Key Outcomes Agreed at the UN Climate Talks in Baku*, in *Carbon Brief*, 24 novembre 2024.
- *COP30: Key Outcomes Agreed at the UN Climate Talks in Belém*, in *Carbon Brief*, 22 novembre 2025.
- *After US Cancels Cash for Green Climate Fund, Its Head Warns of Consequences*, in *Climate Home News*, 10 febbraio 2025.

- *Historic International Court of Justice Opinion Confirms States' Climate Obligations*, International Institute for Sustainable Development, 2025.
- JONES DAY, *Challenges to EPA's Repeal of the 2009 Endangerment Finding*, giugno 2026.
- O'MELVENY & MYERS, *How the EU's New Default Emissions Values under CBAM Impact US Exporters: What You Need to Know for 2026*, 2025.
- *The ICJ's Advisory Opinion on Climate Change: An Introduction*, in *Climate Law Blog*, Sabin Center for Climate Change Law, Columbia Law School, 24 luglio 2025.
- *US Set to Exit UN Climate Convention in February 2027*, in *Climate Home News*, 4 marzo 2026.

FONTI NORMATIVE

Stati Uniti d'America

- Costituzione degli Stati Uniti d'America, Articolo I, sezione 10; Articolo II, sezione 2; Articolo III, sezione 1; Articolo VI, clausola 2.
- *Judiciary Act of 1789*, 1 Stat. 73.
- *Clean Air Act*, Pub. L. n. 88-206 (1963), come modificato dal *Clean Air Act Amendments of 1970*, Pub. L. n. 91-604, dal *Clean Air Act Amendments of 1977*, Pub. L. n. 95-95, e dal *Clean Air Act Amendments of 1990*, Pub. L. n. 101-549, codificato in 42 U.S.C. § 7401 ss.
- *Federal Water Pollution Control Act*, come modificato dal *Clean Water Act* del 1972, Pub. L. n. 92-500, codificato in 33 U.S.C. § 1251 ss.
- *Safe Drinking Water Act*, Pub. L. n. 93-523 (1974), codificato in 42 U.S.C. § 300f ss.
- *Toxic Substances Control Act*, Pub. L. n. 94-469 (1976), come modificato dal *Frank R. Lautenberg Chemical Safety for the 21st Century Act*, Pub. L. n. 114-182 (2016), codificato in 15 U.S.C. § 2601 ss.
- *Federal Insecticide, Fungicide, and Rodenticide Act*, codificato in 7 U.S.C. § 136 ss.
- *Resource Conservation and Recovery Act*, Pub. L. n. 94-580 (1976), codificato in 42 U.S.C. § 6901 ss.
- *Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act*, Pub. L. n. 96-510 (1980), codificato in 42 U.S.C. § 9601 ss.
- *Administrative Procedure Act*, in particolare 5 U.S.C. §§ 553 e 706.
- *Freedom of Information Act*, 5 U.S.C. § 552.
- *Congressional Review Act*, 5 U.S.C. §§ 801-808.
- *Paperwork Reduction Act*, 44 U.S.C. § 3506.
- *Energy Policy Act of 2005*, Pub. L. n. 109-58.

- *Energy Independence and Security Act of 2007*, Pub. L. n. 110-140.
- *Government Performance and Results Act Modernization Act of 2010*, Pub. L. n. 111-352.
- *Inflation Reduction Act of 2022*, Pub. L. n. 117-169, in particolare § 60113, che ha introdotto la Sezione 136 del *Clean Air Act*, 42 U.S.C. § 7436.
- *American Clean Energy and Security Act of 2009* (disegno di legge Waxman-Markey), H.R. 2454, 111° Congresso.
- *Byrd-Hagel Resolution*, S.Res. 98, 105° Congresso, 1ª sessione, approvata dal Senato il 25 luglio 1997.
- H.J. Res. 35, 119° Congresso, risoluzione congiunta di disapprovazione adottata ai sensi del *Congressional Review Act*, promulgata il 14 marzo 2025 come Pub. L. n. 119-2.
- 49 U.S.C. § 32902 (*standard CAFE*); 40 C.F.R. Parte 60, sottoparti OOOOb e OOOOc; 40 C.F.R. Parte 98, sottoparte W.
- *Reorganization Plan No. 3 of 1970*, in 35 *Fed. Reg.* 15623 (6 ottobre 1970), efficace dal 2 dicembre 1970.
- *Executive Order* n. 14008, *Tackling the Climate Crisis at Home and Abroad*, in 86 *Fed. Reg.* 7619 (1° febbraio 2021).
- *Executive Order* n. 14154, *Unleashing American Energy*, 20 gennaio 2025, in 90 *Fed. Reg.* 8353 (29 gennaio 2025).
- *Executive Order* n. 14156, *Declaring a National Energy Emergency*, 20 gennaio 2025, in 90 *Fed. Reg.* 8433 (29 gennaio 2025).
- *Executive Order* n. 14162, *Putting America First in International Environmental Agreements*, 20 gennaio 2025, in 90 *Fed. Reg.* 8455 (30 gennaio 2025).
- *Executive Order* n. 14192, *Unleashing Prosperity Through Deregulation*, 31 gennaio 2025.

- *Executive Order n. 14213, Establishing the National Energy Dominance Council*, 14 febbraio 2025, in 90 *Fed. Reg.* 9945 (20 febbraio 2025).
- *Presidential Memorandum of January 7, 2026, Withdrawing the United States From International Organizations, Conventions, and Treaties That Are Contrary to the Interests of the United States*, in 91 *Fed. Reg.* 2281 (16 gennaio 2026).

Provvedimenti dell'Environmental Protection Agency

- *Endangerment and Cause or Contribute Findings for Greenhouse Gases Under Section 202(a) of the Clean Air Act*, in 74 *Fed. Reg.* 66496 (15 dicembre 2009).
- *Carbon Pollution Emission Guidelines for Existing Stationary Sources: Electric Utility Generating Units*, Final Rule, in 80 *Fed. Reg.* 64662 (23 ottobre 2015).
- *Repeal of the Clean Power Plan; Emission Guidelines for Greenhouse Gas Emissions From Existing Electric Utility Generating Units; Revisions to Emission Guidelines Implementing Regulations*, Final Rule, in 84 *Fed. Reg.* 32520 (8 luglio 2019).
- *Standards of Performance for New, Reconstructed, and Modified Sources and Emissions Guidelines for Existing Sources: Oil and Natural Gas Sector Climate Review*, Final Rule, in 89 *Fed. Reg.* 16820 (8 marzo 2024).
- *Waste Emissions Charge for Petroleum and Natural Gas Systems: Procedures for Facilitating Compliance, Including Netting and Exemptions*, Final Rule, in 89 *Fed. Reg.* 91094 (18 novembre 2024).
- *Congressional Review Act Revocation of Waste Emissions Charge for Petroleum and Natural Gas Systems*, in 90 *Fed. Reg.* 21225 (19 maggio 2025).
- *Repeal of Greenhouse Gas Emissions Standards for Fossil Fuel-Fired Electric Generating Units*, proposta di regolamento, in 90 *Fed. Reg.* 25752 (17 giugno 2025).
- *Extension of Deadlines in Standards of Performance ... Oil and Natural Gas Sector Climate Review*, Interim Final Rule, in 90 *Fed. Reg.* 35966 (31 luglio 2025).
- *North Dakota: Approval of State Coal Combustion Residuals Permit Program*, in 90 *Fed. Reg.* 51168 (17 novembre 2025).

- *Oil and Natural Gas Sector Climate Review: Extension of Deadlines*, Final Rule, in 90 Fed. Reg. 55671 (3 dicembre 2025).
- *Rescission of the Greenhouse Gas Endangerment Finding and Motor Vehicle Greenhouse Gas Emission Standards Under the Clean Air Act*, Final Rule, in 91 Fed. Reg. 7686 (18 febbraio 2026).
- *National Emission Standards for Hazardous Air Pollutants: Coal- and Oil-Fired Electric Utility Steam Generating Units: Final Repeal*, in 91 Fed. Reg. 9088 (24 febbraio 2026).
- *Wyoming: Approval of State Coal Combustion Residuals Permit Program*, in 91 Fed. Reg. 9459 (26 febbraio 2026).
- *Renewable Fuel Standard (RFS) Program: Standards for 2026 and 2027 ...*, Final Rule, in 91 Fed. Reg. 16388 (1° aprile 2026).
- *Begin Actual Construction in the New Source Review (NSR) Preconstruction Permitting Program*, proposta di regolamento, in 91 Fed. Reg. 26958 (13 maggio 2026).

Stato del Montana

- Costituzione dello Stato del Montana, art. II, § 3, e art. IX, § 1.
- Mont. Code Ann. § 75-1-201, come modificato dalla House Bill 971 e dalla Senate Bill 557 (sessione legislativa 2023).
- *Montana Laws 2025*: House Bill 285; Senate Bill 221; House Bill 291; Senate Bill 97.
- Montana Constitutional Convention, *Verbatim Transcript*, vol. IV, 1972.

Unione europea

- Trattato sull'Unione europea, articolo 17, paragrafo 2.
- Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, articoli 191, 192, 258, 263, 267 e 288, secondo comma, e articolo 294.

- Regolamento (CEE) n. 1210/90 del Consiglio, del 7 maggio 1990, sull'istituzione dell'Agenzia europea dell'ambiente e della rete europea d'informazione e di osservazione in materia ambientale, in GUCE L 120 dell'11 maggio 1990, p. 1.
- Direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 ottobre 2003, in GU L 275 del 25 ottobre 2003, p. 32.
- Regolamento (CE) n. 401/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009 (versione codificata), in GUUE L 126 del 21 maggio 2009, p. 13.
- 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, in GUUE L 328 del 21 dicembre 2018, p. 1.
- Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 giugno 2021 («Normativa europea sul clima»), in GU L 243 del 9 luglio 2021, p. 1.
- Regolamento (UE) 2023/956 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 maggio 2023, che istituisce un meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere, in GU L 130 del 16 maggio 2023, p. 52.
- Regolamento di esecuzione (UE) 2025/486 della Commissione, del 17 marzo 2025.
- Regolamento (UE) 2025/2083 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 ottobre 2025.
- Regolamento (UE) 2026/667 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2026, sul traguardo climatico intermedio dell'Unione per il 2040.

Diritto internazionale

- Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, New York, 9 maggio 1992.
- Accordo di Parigi, adottato con decisione 1/CP.21 della Conferenza delle Parti, Parigi, 12 dicembre 2015, in FCCC/CP/2015/10/Add.1.
- Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio del 1994, articoli I, III e XX.

- *Treaty Establishing the Energy Community*, Atene, 25 ottobre 2005, in vigore dal 1° luglio 2006.
- Nazioni Unite, notifica depositaria C.N.71. 2025.TREATIES-XXVII.7.d, 27 gennaio 2025 (recesso degli Stati Uniti dall'Accordo di Parigi).
- Nazioni Unite, notifica depositaria C.N.102. 2026.TREATIES-XXVII.7 (recesso degli Stati Uniti dalla Convenzione quadro).
- Decisione 1/CMA.6, *New Collective Quantified Goal on Climate Finance*, Baku, novembre 2024, in FCCC/PA/CMA/2024/17/Add.1.
- UNFCCC, *Global Mutirão: Uniting Humanity in a Global Mobilization against Climate Change*, decisione adottata a Belém il 22 novembre 2025.
- International Boundary and Water Commission, *Minute No. 333*, Tijuana, 15 dicembre 2025.

Italia

- Codice civile, articoli 844 e 2043 (richiamati per l'inquadramento comparatistico della *public nuisance*).
- Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, *Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima*, Roma, luglio 2024.

GIURISPRUDENZA

Corte Suprema degli Stati Uniti d'America

- *Marbury v. Madison*, 5 U.S. (1 Cranch) 137 (1803).
- *J. W. Hampton, Jr., & Co. v. United States*, 276 U.S. 394 (1928).
- *Citizens to Preserve Overton Park, Inc. v. Volpe*, 401 U.S. 402 (1971).
- *United States v. W. T. Grant Co.*, 345 U.S. 629 (1953).
- *Motor Vehicle Manufacturers Association v. State Farm Mutual Automobile Insurance Co.*, 463 U.S. 29 (1983).
- *Chevron U.S.A., Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc.*, 467 U.S. 837 (1984).
- *Hallstrom v. Tillamook County*, 493 U.S. 20 (1989).
- *Lujan v. Defenders of Wildlife*, 504 U.S. 555 (1992).
- *Babbitt v. Sweet Home Chapter of Communities for a Great Oregon*, 515 U.S. 687 (1995).
- *Friends of the Earth, Inc. v. Laidlaw Environmental Services (TOC), Inc.*, 528 U.S. 167 (2000).
- *Whitman v. American Trucking Associations, Inc.*, 531 U.S. 457 (2001).
- *Massachusetts v. EPA*, 549 U.S. 497 (2007).
- *Goldwater v. Carter*, 444 U.S. 996 (1979).
- *West Virginia v. EPA*, 577 U.S. 1126 (2016) (ordinanza di sospensione cautelare).
- *Department of Homeland Security v. Regents of the University of California*, 591 U.S. 1 (2020).
- *West Virginia et al. v. Environmental Protection Agency et al.*, 597 U.S. 697 (2022).

- *Food and Drug Administration v. Alliance for Hippocratic Medicine*, 602 U.S. 367 (2024).
- *Loper Bright Enterprises et al. v. Raimondo e Relentless, Inc. et al. v. Department of Commerce*, 603 U.S. 369 (2024).

Corti federali di appello e di merito

- *Coalition for Responsible Regulation, Inc. v. EPA*, 684 F.3d 102 (D.C. Cir. 2012).
- *Mack Trucks, Inc. v. EPA*, 682 F.3d 87 (D.C. Cir. 2012).
- *Citizens for Responsibility and Ethics in Washington v. FEC*, 711 F.3d 180 (D.C. Cir. 2013).
- *Sorenson Communications Inc. v. FCC*, 755 F.3d 702 (D.C. Cir. 2014).
- *Friends of Animals v. Ashe*, 808 F.3d 900 (D.C. Cir. 2015).
- *Clean Air Council v. Pruitt*, 862 F.3d 1 (D.C. Cir. 2017).
- *Americans for Clean Energy v. EPA*, 864 F.3d 691 (D.C. Cir. 2017).
- *American Lung Association v. EPA*, 985 F.3d 914 (D.C. Cir. 2021).
- *City of New York v. Chevron Corp. et al.*, 993 F.3d 81 (2d Cir. 2021).
- *State of Texas et al. v. Environmental Protection Agency*, U.S. Court of Appeals for the D.C. Circuit, n. 25-1022, ricorso depositato il 16 gennaio 2025.
- *Environmental Defense Fund et al. v. Zeldin et al.*, U.S. Court of Appeals for the D.C. Circuit, n. 25-1275 (riunito ai procedimenti nn. 25-1164 e 25-1168).
- *American Public Health Association et al. v. EPA*, U.S. Court of Appeals for the D.C. Circuit, n. 26-1037, ricorso depositato il 18 febbraio 2026; ricorso della coalizione di Stati ed enti territoriali, n. 26-1061, depositato il 19 marzo 2026.
- *Clean Fuels Alliance America e Growth Energy v. Zeldin*, U.S. District Court for the District of Columbia, Civil Action n. 1:24-cv-03572.
- *Environmental Defense Fund v. U.S. Environmental Protection Agency*, U.S. District Court for the District of Columbia, Civil Action n. 1:25-cv-00617.

- *Sierra Club, Union of Concerned Scientists, Environmental Integrity Project e California Communities Against Toxics v. EPA et al.*, U.S. District Court for the District of Columbia, Civil Action n. 1:25-cv-01112.
- *Spence v. American Airlines Inc. et al.*, U.S. District Court for the Northern District of Texas, decisione del 10 gennaio 2025 e sentenza definitiva dell'ottobre 2025.
- *Energy Transfer LP v. Greenpeace International*, Corte del Dakota del Nord, verdetto della giuria del marzo 2025.

Corti statali

- *Montana Environmental Information Center v. Department of Environmental Quality*, 1999 MT 248, 296 Mont. 207, 988 P.2d 1236.
- *Park County Environmental Council v. Department of Environmental Quality*, 2020 MT 303.
- *Snetsinger v. Montana University System*, 2004 MT 390.
- *Held v. State*, Montana First Judicial District Court, Cause n. CDV-2020-307, ordinanza del 14 agosto 2023 (giudice Kathy Seeley).
- *Held et al. v. State of Montana et al.*, Montana Supreme Court, n. DA 23-0575, 2024 MT 312, 560 P.3d 1235 (18 dicembre 2024).
- *Montana Environmental Information Center e Sierra Club v. Department of Environmental Quality e NorthWestern Corporation*, Montana Supreme Court, n. DA 23-0225, 2025 MT 3 (3 gennaio 2025).
- *Held v. State of Montana II*, Montana First Judicial District Court, ricorso depositato il 16 gennaio 2026.
- *City of New York v. Exxon Mobil Corp. et al.*, New York State Supreme Court, New York County, Index n. 451071/2021, decisione del 14 gennaio 2025; Appellate Division, First Department, n. 2025-01687.

Giurisdizioni europee e internazionali

- Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza del 15 luglio 1963, causa 25/62, *Plaumann & Co. c. Commissione*.
- Corte di giustizia dell'Unione europea, sezione sesta, sentenza del 25 marzo 2021, causa C-565/19 P, *Armando Carvalho e altri c. Parlamento europeo e Consiglio*.
- Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, sentenza del 9 aprile 2024, ricorso n. 53600/20, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera*.
- Corte internazionale di giustizia, *Obligations of States in respect of Climate Change*, parere consultivo del 23 luglio 2025.
- Trybunał Konstytucyjny — Tribunale costituzionale della Repubblica di Polonia, sentenza del 10 giugno 2025, causa K 10/24 (57/A/2025).

DOCUMENTI ISTITUZIONALI E RAPPORTI

Organizzazioni internazionali

- GLOBAL COMMISSION ON ADAPTATION, *Adapt Now: A Global Call for Leadership on Climate Resilience*, Rotterdam-Washington D.C., 2019.
- INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC), *Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report*, Ginevra, 2023.
- INTERNATIONAL ENERGY AGENCY, *The Cost of Capital in Clean Energy Transitions*, Parigi, 2021.
- IPCC, *IPCC Trust Fund Programme and Budget*, documento IPCC-LX/Doc. 2 del 17 novembre 2023, sessantesima sessione dell'IPCC, Istanbul, 16-19 gennaio 2024.
- NAZIONI UNITE, *Che cos'è il cambiamento climatico?*, UNRIC — Centro regionale di informazione delle Nazioni Unite.
- STOCKHOLM ENVIRONMENT INSTITUTE – CLIMATE ANALYTICS – E3G – IISD – UNEP, *The Production Gap Report 2025*, Stoccolma-Nairobi, 22 settembre 2025.
- UNFCCC, *Nationally Determined Contributions under the Paris Agreement. Synthesis Report by the Secretariat*, 28 ottobre 2024.
- UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME, *Emissions Gap Report 2025: Off Target*, Nairobi, 4 novembre 2025.
- UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME, *Climate Change in the Courtroom: Trends, Impacts and Emerging Lessons. Climate Litigation Report 2025*, Nairobi, 2025.
- WORLD METEOROLOGICAL ORGANIZATION, *WMO Greenhouse Gas Bulletin. The State of Greenhouse Gases in the Atmosphere Based on Global Observations through 2024*, n. 21, Ginevra, 15 ottobre 2025.

- WORLD METEOROLOGICAL ORGANIZATION, *State of the Global Climate 2025*, WMO-No. 1391, Ginevra, 2026.

Unione europea e agenzie europee

- COMMISSIONE EUROPEA, *Il Green Deal europeo*, comunicazione dell'11 dicembre 2019, COM(2019) 640 final, Bruxelles.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Launch of the New European Climate and Health Observatory*, 4 marzo 2021.
- COMMISSIONE EUROPEA — JOINT RESEARCH CENTRE, CRIPPA M. et al., *GHG Emissions of All World Countries*, Publications Office of the European Union, Lussemburgo, JRC138862, 2024.
- CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Pacchetto «Pronti per il 55%»*, scheda informativa.
- PARLAMENTO EUROPEO, *Legge UE sul clima: obiettivo di riduzione delle emissioni del 90% entro il 2040*, comunicato stampa del 9 febbraio 2026.
- ECDC – ECHA – EEA – EFSA – EMA, *Cross-Agency One Health Task Force: Framework for Action 2024-2026*, 2024.
- EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY, *European Climate Risk Assessment*, EEA Report n. 01/2024, Copenhagen, 11 marzo 2024.
- EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY, *Economic Losses from Weather- and Climate-Related Extremes in Europe*, indicatore pubblicato il 14 ottobre 2025.
- EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY, *Europe's Environment 2025*, Copenhagen, 29 settembre 2025.
- EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY, *Trends and Projections in Europe 2025*, Copenhagen, 6 novembre 2025.
- EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY, *Harm to Human Health from Air Pollution in Europe: Burden of Disease Status, 2025*, EEA Briefing n. 16/2025, Copenhagen, 1° dicembre 2025.

- EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY, *EEA and Eionet Welcome Moldova as a Cooperating Country*, comunicato stampa, Copenhagen, 19 marzo 2026.
- EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY, *Who We Are; Circular Economy; Projects and Cooperation Agreements* (Energy Community, EuroGEO, HBM4EU e PARC, Cross-Agency One Health Task Force), Copenhagen.
- EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY e JOINT RESEARCH CENTRE, *Copernicus Land Monitoring Service*.
- ISPRA, *L'Agenzia europea dell'ambiente (AEA) e la rete Eionet*, Roma.

Stati Uniti d'America

- CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, *Climate Change: Frequently Asked Questions about the 2015 Paris Agreement*, Report R44609, Washington D.C., 5 ottobre 2016.
- CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, *The Major Questions Doctrine*, Legal Sidebar LSB11084, Washington D.C.
- CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, *Supreme Court Overrules Chevron Framework*, Legal Sidebar LSB11189, Washington D.C., 2024.
- CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, *Loper Bright Enterprises v. Raimondo and the Future of Agency Interpretations of Law*, Report R48320, Washington D.C., 2024.
- CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, *Clean Air Act: EPA's Greenhouse Gas Endangerment Finding and Repeal*, Report R49024, Washington D.C.
- COUNCIL ON ENVIRONMENTAL QUALITY, *Climate and Economic Justice Screening Tool: Methodology and Data Documentation*, Washington D.C., 2022.
- HARVARD ENVIRONMENTAL AND ENERGY LAW PROGRAM, *Regulating Greenhouse Gases for New and Existing Fossil Fuel-Fired Power Plants*, Regulatory Tracker.
- NIXON R., *Special Message to the Congress on Environmental Quality*, 10 febbraio 1970, in The American Presidency Project.

- THE WHITE HOUSE, *FACT SHEET: President Biden Sets 2030 Greenhouse Gas Pollution Reduction Target...*, Washington D.C., 22 aprile 2021.
- TRUMP WHITE HOUSE, *Statement by President Trump on the Paris Accord*, 1° giugno 2017.
- U.S. CLIMATE ALLIANCE, *About*, consultabile all'indirizzo <https://usclimatealliance.org/about/> (composizione della coalizione e impegni collettivi di riduzione); *COP30 — U.S. Presence*, novembre 2025.
- U.S. DEPARTMENT OF STATE, *On the U.S. Withdrawal from the Paris Agreement*, comunicato del 4 novembre 2019; *The United States Officially Rejoins the Paris Agreement*, comunicato del 19 febbraio 2021.
- U.S. ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION, *Analysis of the Impacts of the Clean Power Plan*, maggio 2015.
- US EPA, *Our Mission and What We Do; EPA Organization Chart e Regional Offices*, Washington D.C.
- US EPA, *Regulatory Impact Analysis for the Clean Power Plan Final Rule*, 2015.
- US EPA, *EJScreen: Environmental Justice Screening and Mapping Tool. Technical Documentation*, Washington D.C., 2021.
- US EPA, *FY 2022-2026 EPA Strategic Plan*, Washington D.C., marzo 2022.
- US EPA, *FY 2025 EPA Budget in Brief*, EPA-190-R-24-001, Washington D.C., marzo 2024.
- US EPA, *FY 2025 Justification of Appropriation Estimates for the Committee on Appropriations*, EPA-190-R-24-002, Washington D.C., marzo 2024.
- US EPA, *FY 2024 Annual Performance Report*, Washington D.C., gennaio 2025.
- US EPA, *EPA Administrator Lee Zeldin Announces EPA's "Powering the Great American Comeback" Initiative*, comunicato stampa, Washington D.C., 4 febbraio 2025.

- US EPA, *United States and Mexico Reach Agreement to Permanently and Urgently End Decades-Long Tijuana River Sewage Crisis*, comunicato stampa, Washington D.C., 24 luglio 2025.
- US EPA, *Clean Air Act Resources for Data Centers*, Washington D.C., 5 settembre 2025.
- US EPA, *Fiscal Year 2025 Agency Financial Report*, Washington D.C., 31 dicembre 2025.
- US EPA — OFFICE OF ENFORCEMENT AND COMPLIANCE ASSURANCE, *Enforcement and Compliance Assurance Annual Results Report, Fiscal Year 2025*, Washington D.C., 26 febbraio 2026.

Centri di ricerca e organismi tecnici

- BRUEGEL, *Carbon Pricing beyond Borders: Assessing Climate Policy Spillovers from the EU Carbon Border Adjustment Mechanism*, Working Paper, Bruxelles, 2025.
- CENTER FOR GLOBAL SUSTAINABILITY, University of Maryland, *Pathways to 2035: Expanding Non-Federal Climate Leadership in the United States*, College Park, 2025, consultabile all'indirizzo <https://cgs.umd.edu>.
- SANDBAG, *CBAM Impact on US Trade: An Analysis*, Research Note, settembre 2025.

SITOGRAFIA

Gli indirizzi sono indicati nell'ordine in cui le rispettive fonti compaiono nel lavoro. Ultima consultazione: agosto-settembre 2026.

- Nazioni Unite – UNRIC, *Che cos'è il cambiamento climatico?*, <https://unric.org/it/che-cose-il-cambiamento-climatico/>
- European Environment Agency, *Economic Losses from Weather- and Climate-Related Extremes in Europe*, <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/indicators/economic-losses-from-climate-related>
- US EPA, *Our Mission and What We Do*, <https://www.epa.gov/aboutepa/our-mission-and-what-we-do>
- The American Presidency Project, R. Nixon, *Special Message to the Congress on Environmental Quality*, <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/special-message-the-congress-environmental-quality>
- US EPA, *About EPA* (organigramma e uffici regionali), <https://www.epa.gov/aboutepa>
- US EPA, comunicato *Powering the Great American Comeback*, <https://www.epa.gov/newsreleases/epa-administrator-lee-zeldin-announces-epas-powering-great-american-comeback>
- Harvard Environmental and Energy Law Program, *Regulatory Tracker*, <https://eelp.law.harvard.edu/tracker/regulating-greenhouse-gases-for-new-and-existing-fossil-fuel-fired-power-plants>
- European Environment Agency, *Who We Are*, <https://www.eea.europa.eu/en/about/who-we-are>
- ISPRA, <https://www.isprambiente.gov.it>
- Copernicus Land Monitoring Service, <https://land.copernicus.eu>

- European Climate and Health Observatory, piattaforma Climate-ADAPT, <https://climate-adapt.eea.europa.eu/en/observatory>
- European Environment Agency, *Cross-Agency One Health Task Force*, <https://www.eea.europa.eu/en/about/who-we-are/projects-and-cooperation-agreements/cross-agency-one-health-task-force>
- European Environment Agency, *Circular Economy*, <https://www.eea.europa.eu/en/topics/in-depth/circular-economy>
- U.S. Climate Alliance, *About*, <https://usclimatealliance.org/about/>
- Center for Global Sustainability, University of Maryland, *Pathways to 2035*, <https://cgs.umd.edu/research-impact/publications/pathways-2035-expanding-non-federal-climate-leadership-united-states>
- C. Obieniu e R. Jacobson, *The United States' Unconventional Withdrawal from the UNFCCC*, Carbon Direct, <https://www.carbon-direct.com/insights/the-united-states-unconventional-withdrawal-from-the-unfccc>