

# STUDI

**parlamentari  
e di politica  
costituzionale**

Anno quarantaduesimo  
3°-4° trimestre 2009

**165**  
**166**

*E s t r a t t o*

**SILVIA ILLARI**

**La tutela dell'ambiente  
dalla politica alle  
istituzioni**

**RIVISTA TRIMESTRALE**

Già diretta da Nicola Greco

# La tutela dell'ambiente dalla politica alle istituzioni

## 1. Considerazioni introduttive

Particolarmente problematica e complessa si presenta, sia sul versante internazionale che su quello interno, la situazione storico-politica nella quale il nuovo Presidente democratico, Barack Obama, si è trovato a svolgere i primi dodici mesi del suo mandato. In termini più particolari, è da rilevare l'inevitabile nesso fra le priorità della politica americana e la contingente crisi economica globale, la più grave dal crollo di Wall Street del 1929. È noto che il nuovo Esecutivo si è visto costretto a fare fronte all'emergenza economico-finanziaria e alla conseguente crisi occupazionale, impegnando ingenti risorse, anche nel tentativo di sanare alcuni colossi dell'economia statunitense. Qualche attenzione è poi da aggiungere per quanto concerne il ruolo assunto dalle potenze emergenti, in specie la Repubblica cinese, nella geopolitica mondiale come pure nell'economia internazionale rispetto alla tenuta della *leadership* della superpotenza americana (1). Per

---

(1) Il cd. "mondo post-americano" secondo la felice espressione di P. STERPA, "Nel mondo post-americano", *Limes - Rivista italiana di geopolitica*, n. 1, 2010, p. 55 ss.

questi motivi, oltre che per le vicende belliche più risalenti dell'Afganistan e dell'Iraq, nel primo anno del mandato presidenziale di Barack Obama si è fatta palese l'assoluta rilevanza della politica estera sotto la guida di Hillary Rodham Clinton. Quanto al versante interno, è da menzionare la scelta del nuovo Presidente di attuare la grande promessa democratica della riforma sanitaria. Tale riforma è ben presto divenuta l'emblema per eccellenza della politica presidenziale obamiana: di fronte alle grandi resistenze opposte all'approvazione dell'*Affordable Health Care for America Act* da parte di un Congresso privo di disciplina, e dei repubblicani in particolare, il Presidente si è impegnato in prima linea in un confronto diretto con l'opposizione per un consenso *bipartisan* e, da ultimo, in un'offensiva serrata per assicurarsi il sostegno dei deputati e dei senatori del suo stesso partito.

In questo problematico contesto le molte promesse, fatte da Barack Obama durante la campagna elettorale per una politica "verde" a difesa dell'ecosistema, sono state tra le più difficili da mantenere. In ogni modo, dopo otto anni di Amministrazione Bush senza quasi alcuna rilevante preoccupazione ecologica, è dato di rilevare l'avvio di un'inversione di tendenza. Molteplici paiono le iniziative intraprese da parte del nuovo Esecutivo in ordine alla tutela dell'ambiente, con innovazioni che si sviluppano su diversi fronti del versante interno: dalla lotta ai cambiamenti climatici, agli incentivi per favorire l'energia pulita, fino ai primi tentativi di sviluppo di una sorta di *green economy*. Per vero, ha destato grande eco anche la *débauche* della Conferenza di Copenaghen sul cambiamento climatico che, come è noto, si è conclusa con un accordo minimo e non impegnativo sul clima (2).

Queste molteplici iniziative in campo ambientale non mancheranno di produrre una vasta letteratura. Al momento, in attesa di valutazioni più meditate, è dato di osservare che negli ambienti politici e tra gli ambientalisti si dibatte su quanto realmente fatto dall'Amministrazione Obama per la tutela dell'ecosistema, specie misurando le capacità dimostrate dal neo-Presidente di rappresentare i bisogni, gli ideali, i valori della società americana. Pare, allora, utile iniziare la trattazione prendendo le mosse dal programma elettorale formulato dall'allora candidato democratico alla Casa Bianca per poi illustrare i primi svolgimenti della politica ambientale del nuovo Presidente. Tali svolgimenti, seppur relativi ad un così breve lasso di tempo, paiono oltremodo significativi per provare ad intuire l'intenzione e la volontà del nuovo Presidente sui temi ambientali nel prosieguo del mandato, come pure gli obiettivi e le risorse di cui dispone per concretizzarli secondo il noto paradigma elettorale "*Yes we can*".

---

(2) J. EILPERIN, A. FAIOLA, "Climate Deal Falls Short of Key Goals", *The Washington Post*, Dec. 19, p. A01; J. GARMAN, "Copenhagen-Historic Failure That Will Live in Infamy", *The Independent*, Dec. 20, 2009.

## 2. L'ambiente tra scienza ed economia: il programma elettorale di Barack Obama per la lotta ai cambiamenti climatici nell'ottica di una *green economy*

L'elezione di Barack Obama a Presidente degli Stati Uniti è stata salutata con aspettative di ottimistico entusiasmo anche per l'impegno a tutela dell'ecosistema che l'aspirante democratico alla Casa Bianca aveva posto tra le priorità del suo programma elettorale, candidandosi a diventare il Presidente di un'America ecologica. Durante la campagna per le presidenziali il senatore dell'Illinois non aveva nascosto la sua sensibilità ambientalista e aveva spesso ricordato il suo impegno giovanile, sotto la guida di Ralph Nader, con i gruppi ecologisti come pure le sue iniziative a tutela dell'ecosistema intraprese negli anni a Washington (3). L'ambiente era collocato tra le priorità di governo, anche in evidente rottura con le politiche della precedente amministrazione repubblicana guidata da George W. Bush. In tal senso l'allora candidato democratico aveva spesso fatto uso del termine "cambiamento". Ma, soprattutto, aveva indicato un nuovo corso per gli Stati Uniti con importanti novità in riferimento alla fondazione di una *green economy* (4). Tale indirizzo emerge chiaramente dalla lettura del testo programmatico del partito democratico per le presidenziali del 2008, il cd. *Blueprint for Change*, il quale dedica un apposito capitolo ai problemi dell'energia e dell'ambiente (5). A questo proposito, nel documento paiono da discernere due ambiti principali d'intervento. Da un lato, è manifesto l'impegno a favore di una consistente riduzione delle emissioni inquinanti nell'atmosfera sulla base dei limiti emissivi raccomandati dalla scienza. Sul punto, *in limine*, sia consentito sottolineare che l'attenzione ai risultati cui è pervenuta negli anni la ricerca scientifica e tecnologica in rapporto al riscaldamento globale e ai cambiamenti climatici appare come un riferi-

---

(3) Informazioni sulle attività e iniziative intraprese dal giovane Obama a favore dell'ambiente sono reperibili dalla lettura della biografia ufficiale B. OBAMA, *Dreams from My Father: A Story of Race and Inheritance*, New York, Three Rivers Press, 2004, p. 129. In chiave più critica, la ricerca analitica condotta negli anni dell'impegno politico da D. MENDELL, *From Promises to Power*, New York, Harper Collins, pp. 70-71, 126-127. In particolare, al candidato democratico si contesta il voto a favore dell'*Energy Policy Act* del 2005, legge a causa della quale il Presidente George W. Bush fu aspramente contestato e accusato, specie dai gruppi ambientalisti, di favorire gli interessi dell'industria petrolifera.

(4) Per vero anche il candidato repubblicano John McCain aveva posto il riscaldamento globale del pianeta tra le priorità del suo programma politico, concordando con Obama sulla necessità di ridurre le emissioni dei gas serra. Si veda "Jobs for America: The McCain Economic Plan", 2008, punti 8-10, reperibile al sito Internet <http://www.scribd.com/doc/4296859/John-McCains-Jobs-for-America>.

(5) Il progetto è ancora oggi pubblicato sul sito Internet di Astrid all'indirizzo [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it). In tema di ambiente e di energia pulita si vedano, in particolare, pp. 37-39 del volumetto. Molti discorsi tenuti dall'allora candidato democratico alla presidenza degli Stati Uniti erano incentrati sui temi dell'ambiente e dell'energia pulita. Si veda in particolare B. OBAMA, J. BIDEN, "New Energy for America", 1, 2008, reperibile sul sito Internet [http://www.barackobama.com/pdf/factsheet\\_energy\\_speech\\_080308.pdf](http://www.barackobama.com/pdf/factsheet_energy_speech_080308.pdf).

mento costante per la politica ambientale promossa dal candidato democratico, intenzionato a superare il periodo di profondi contrasti tra l'amministrazione americana e la comunità scientifica e medica durante gli otto anni di presidenza Bush. Dall'altro lato, in stretto collegamento con la riduzione dei cd. gas a effetto serra, si colloca la più ampia questione energetica e l'idea obamiana di piano d'intervento, complesso e mirato su più fronti, che oltrepassa i confini della mera tutela ambientale per attuare una nuova politica economica e industriale. In particolare, per raggiungere l'autonomia e la sicurezza energetica, il programma del candidato democratico prevede un forte investimento nello sviluppo di fonti di energia alternative e rinnovabili, che non abbiano influenze negative sul clima. È lo stesso Obama a ricordare spesso nei suoi comizi elettorali che investire nello sviluppo di fonti di energia alternative significa anche favorire la creazione di nuovi posti di lavoro, accrescere il risparmio di energia, ridurre la dipendenza dal petrolio straniero e i consumi interni di petrolio (6). Nella visione obamiana il problema centrale è individuato nella dipendenza americana dalle importazioni di petrolio, che pare mettere a rischio la sicurezza interna, laddove, se da un lato gli Stati Uniti sono in prima linea nella guerra al terrorismo internazionale, dall'altro, attraverso l'acquisto di petrolio, si trovano a sostenere regimi dispotici e ad arricchire paesi con culture ed interessi diversi e quasi contrari a quelli della nazione americana. A ciò si aggiunga che sul versante del mercato interno la dipendenza dal petrolio mostra di avere forti conseguenze sull'economia degli Stati Uniti in ragione delle fluttuazioni che caratterizzano l'andamento del prezzo del greggio (7). In ultimo, ma non meno significativa, è l'idea obamiana di conquistare la *leadership* mondiale nello sforzo di combattere i cambiamenti climatici (8).

Per definire la vasta ed innovativa portata del programma proposto, è da rilevare l'uso frequente tra i commentatori dell'espressione il *new deal* "verde" di Barack Obama. Il termine che, come noto, è stato teorizzato nel

(6) Vasta è ormai la letteratura a sostegno dell'*energy consumption*, termine che non indica più semplicemente "risparmio di energia" ma semmai "efficienza energetica" da raggiungere attraverso incentivi economici, competitività, nuovi posti di lavoro. Si veda D. A. KYSAR, M. P. VANDENBERGH, "Introduction: Climate Change and Consumption", 38 *The Environmental Law Reporter*, 10825 (2008); N.M. SACHS, "Greening Demand: Energy Consumption and U.S. climate Policy", 19 *Duke Environmental Law & Policy*, F. 295 (2009).

(7) In via esemplificativa, il 7 ottobre 2008, nel corso del secondo dibattito per le elezioni presidenziali contro il candidato repubblicano John McCain, alla domanda "che cosa vorrebbe fare per l'ambiente?" Barack Obama rispondeva che il Governo statunitense avrebbe dovuto investire in energia pulita e opportunità di lavoro ecosostenibili. In un discorso tenuto a Des Moines nell'ottobre 2007, parlando dell'energia pulita, l'allora candidato democratico affermò: "... Non vado a dire questo ad ambientalisti della California. Sono andato a Detroit, ed ho detto ai fabbricanti di macchine che quando sarò presidente non ci saranno più scuse, li aiuteremo a riconvertire le fabbriche, perché dovranno fare automobili che usano meno petrolio" (Stralcio del discorso citato dallo stesso Obama in *Blueprint for Change*, cit., p. 37).

(8) Su questi temi si veda il video del Presidente Barack Obama, "Address to the Global Climate Summit: A New Chapter on Climate Change" (17 novembre 2008), reperibile sul sito Internet <http://www.youtube.com/watch?v=hwG2XptIEjk>.

passaggio dalla forma di Stato liberale a quella sociale per effetto delle politiche interventiste attuate sotto la presidenza di F. D. Roosevelt. Tale ripresa sembra, infatti, spiegare quanto possa essere apparso rilevante l'innovativo intendimento del candidato democratico alla Casa Bianca di porre la tutela ambientale a fondamento della nuova politica economica che l'America avrebbe intrapreso sotto la sua guida, andando oltre la mera cura del presente.

Durante la corsa alla presidenza, in riferimento ai suoi progetti "verdi", Barack Obama aveva cercato e ottenuto il sostegno del paladino dell'ambiente Al Gore e, seppur dopo qualche iniziale incomprensione legata al ruolo dei biocarburanti e del "carbone pulito", delle associazioni ambientaliste americane, le quali ora, a vittoria avvenuta, hanno molti proseliti tra i candidati eletti al Congresso. Sui temi ambientali, inoltre, Obama si era sempre detto favorevole a sostenere gli sforzi dello Stato della California volti a combattere il cambiamento climatico e pressoché inascoltati dal suo predecessore repubblicano.

Pare significativo rilevare come anche la crescita dell'energia nucleare sia stata oggetto di attente riflessioni nel programma ambientale obamiano. Per vero, durante la campagna elettorale il candidato democratico non aveva fatto apertamente delle centrali nucleari un caposaldo della sua politica energetica, ma molto aveva insistito, oltre che sulla necessità di rendere sicuri gli impianti esistenti, sull'incentivo alla ricerca nel settore del nucleare. In particolare, secondo Barack Obama, che già nella veste di senatore aveva presentato proposte di legge per fissare linee guida sul controllo degli impianti e delle scorie, il futuro dell'espansione del nucleare negli Stati Uniti sembra comportare quattro problemi chiave: il diritto del pubblico all'informazione, la sicurezza del combustibile e del materiale radioattivo, l'immagazzinamento delle scorie e la proliferazione incontrollata. È di chiara evidenza la considerazione che se nei fatti la *green economy* di Barack Obama puntasse sullo sviluppo del nucleare, tale scelta si rivelerebbe un punto di profondo disaccordo con le associazioni ambientaliste.

### **3. L'America "verde" dell'Amministrazione Obama: il *green new deal* alla prova dei fatti**

La presidenza Obama presenta una peculiare difficoltà di partenza dettata dal fatto di dover gestire il divario tra le aspettative di cambiamento create dalla vittoria elettorale e il grado di difficoltà delle sfide che si è trovata di fronte, dalla crisi finanziaria alla guerra in Afghanistan (9). In tal

---

(9) Così l'ambasciatore Boris Biancheri nell'editoriale al *Quaderno dell'ISPI* che contiene un *dossier* sul primo anno della Presidenza Obama, "Il primo anno di Obama", n. 11, 2009, p. 1.

senso anche le dichiarazioni programmatiche in materia ambientale hanno dovuto fare i conti con la realtà. Tuttavia, fin da subito il neo-Presidente, nonostante il difficile scenario interno e mondiale, si è mosso per concretizzare il suo programma "verde". Già in occasione della vittoria elettorale, appena avuta la certezza di aver sconfitto John McCain, Barack Obama si è premurato di ribadire quanto fosse centrale nei suoi intenti la riconversione ambientale dell'economia statunitense: "Anche se questa notte festeggiamo, sappiamo che le sfide che ci porterà il domani sono le più grandi della nostra vita: due guerre, un pianeta in pericolo, la peggiore crisi finanziaria del secolo", ma "ci sono nuove energie da imbrigliare e nuovi lavori da creare" (10). Allo stesso modo, nel discorso per il suo insediamento del gennaio 2009, il nuovo inquilino della Casa Bianca ha ammonito che l'uscita degli Stati Uniti dal tunnel della recessione passava in buona misura dal suo piano per un'economia "verde" (11). E, del resto, anche le nomine presidenziali per la squadra di governo chiamata a collaborare con il neo-Presidente nei settori dell'energia e dell'ambiente sembrano confermare l'impegno per un mandato politicamente forte in materia ambientale. Obama, infatti, ha chiamato in posti chiave della sua amministrazione diversi esperti del settore, che in molti casi avevano già ricoperto in passato ruoli di rilievo. Ciò sempre con l'intento di valorizzare la scienza e la tecnica come linee guida nelle scelte di governo. Steven Chu, fisico e premio Nobel nel 1997 ma anche scienziato noto per le sue ricerche sulle fonti di energia rinnovabile nella lotta al riscaldamento globale (e per questo motivo vicino al movimento ambientalista), è stato scelto per la guida del Dipartimento dell'energia, incrementandone sensibilmente il *budget* per l'anno fiscale 2009 (12). Alla guida dell'Agenzia federale per l'ambiente (*Environmental Protection Agency - Epa*) è stata nominata Lisa Jackson, la quale ha maturato una significativa esperienza nel Dipartimento per la protezione ambientale del New Jersey. Nancy Helen Sutley è stata chiamata a dirigere il Consiglio sulla qualità ambientale (*Council on Environmental Quality*) che, come è noto, opera all'interno dell'*Executive Office* del Presidente con il compito di coordinare tutti gli sforzi in materia di politica ambientale dell'Esecutivo federale. A Carol Browner è stata affidata la nuova e speciale struttura, voluta dallo stesso Presidente Obama in seno alla Casa Bianca, per sovrintendere alle politiche sul cambiamento climatico (*White House Office of Energy and Climate Change Policy*). Come è noto, la

---

(10) Le dichiarazioni e i discorsi del Presidente Obama sono riportati integralmente nell'apposita sezione del sito ufficiale della Casa Bianca all'indirizzo Internet <http://www.whitehouse.gov>.

(11) *Ibidem*.

(12) Nel 2004 ha lasciato l'Università di Stanford per guidare il *Lawrence Berkley National Laboratory* e farne, come spiega il suo sito, "il leader mondiale nella ricerca sull'energia rinnovabile e alternativa".

Browner è persona molto legata all'ex Vice-Presidente Al Gore ed è stata alla guida dell'Epa durante gli otto anni di Amministrazione Clinton, quando aveva imposto limiti rigorosi al livello d'inquinamento dell'aria. Limiti che le *lobbies* industriali tentarono invano di bloccare attraverso ripetuti ricorsi alla Corte suprema. Un'altra donna, la scienziata ecologista Jane Lubchenco, è alla guida della *National Oceanic and Atmospheric Administration*. Nell'*entourage* del Presidente, John Holdren è il nuovo consigliere per la scienza e la tecnica. Infine, Todd Stern, che aveva giocato un ruolo chiave nelle negoziazioni per il protocollo di Kyoto nella precedente amministrazione Clinton, è l'inviato per il cambiamento climatico. Il nuovo *green team* gode del supporto esterno dell'ex Vice-Presidente Al Gore, quasi a manifestare al mondo l'inversione di tendenza che gli Usa si prefiggerebbero di portare avanti in riferimento alla lotta al surriscaldamento globale, alle emissioni di gas serra e alle scelte ambientali globali.

Quanto alle modalità d'intervento, il neo Presidente si è mosso su più fronti, secondo una strategia, probabilmente determinata dall'evolversi degli eventi, che si fonda sull'azione congiunta dell'Esecutivo e del Congresso ma anche sull'impegno diretto del Presidente, con interventi mirati e puntuali. Infatti, pur avendo ripetutamente affermato il suo favore affinché il Congresso approvi una serie di normative sul cambiamento climatico e a incentivo dello sviluppo delle fonti di energia rinnovabili, Barack Obama si è trovato costretto ad agire in prima persona, facendo uso dei suoi poteri presidenziali (13).

### 3.1. Le prime direttive del Presidente

In particolare, il 26 gennaio 2009, a meno di una settimana dal suo insediamento, l'esordio del nuovo inquilino della Casa Bianca a tutela dell'ecosistema è la firma di due *presidential memoranda* per la riduzione dei c.d. gas ad effetto serra. I due atti presidenziali riguardano alcune decisioni dell'Amministrazione Bush, nell'ottica di un chiaro ripudio dell'atteggiamento cauto ed astensionistico del suo predecessore che, di fatto, aveva negato la rilevanza del rapporto tra inquinamento e fattori climatici. Nello specifico, con il primo *memorandum* il Presidente dà istruzione al Dipartimento dei trasporti di adottare i necessari regolamenti per migliorare gli standard di efficienza sul fronte del consumo dei carburanti per motoveicoli, i c.d. *fuel efficiency standards*. È prevista una fase transitoria secondo

---

(13) Per una disamina esaustiva degli strumenti propri dell'Esecutivo statunitense si rimanda a F. LANCHESTER, *Gli strumenti della democrazia. Lezioni di diritto costituzionale comparato*, Giuffrè, Milano, 2004, pp. 382 ss; G. CARAVALE, *Il Governo legislatore. Esecutivo ed attività normativa in Gran Bretagna e negli Stati Uniti*, Milano, Giuffrè, 2004, spec. pp. 206 ss..

nuove linee guida ministeriali che dovranno entrare in vigore per la produzione del 2011, per poi arrivare nel 2020 all'adozione della rigorosa disciplina, per vero già stabilita dal Congresso fin dal 2007 senza che, tuttavia, l'Amministrazione Bush avesse mai adottato i necessari decreti attuativi (14). Durante la conferenza stampa indetta alla Casa Bianca per annunciare la nuova linea sulle strategie energetiche, Barack Obama ha affermato come l'obiettivo del suo intervento non fosse quello di mettere ulteriore pressione sull'industria automobilistica già in difficoltà, ma di aiutare il settore a prepararsi per il futuro (15).

Con il secondo *memorandum*, il neo Presidente dispone che l'Agenzia federale per l'ambiente (Epa) riesami il diniego, espresso dalla stessa Agenzia sotto l'Amministrazione Bush, circa la richiesta di approvazione dei limiti alle emissioni dei gas di scarico dei motoveicoli fissati in California e in altri Stati (16). *In limine* sia consentito richiamare che il *Clean Air Act*, la legge sull'inquinamento atmosferico siglata nel 1963 e più volte emendata successivamente, conferisce alla California l'autorità speciale di regolamentare le emissioni inquinanti da motoveicoli con limiti più severi di quelli federali (17). Ciò in ossequio al fatto che, per far fronte ai seri problemi di inquinamento atmosferico che colpivano soprattutto l'area di Los Angeles, lo Stato membro in questione già nei primi anni Sessanta del secolo scorso aveva adottato una disciplina in materia, che era precedente a quella federale. Tuttavia, la legge federale prevede che l'Epa autorizzi la deroga prima che la normativa statale entri in vigore. Una volta concessa la deroga federale, anche agli altri Stati membri è consentito di optare per il più rigoroso programma di riduzione delle emissioni dei gas di scarico adottato dalla California (18). L'intenzione sottesa alla disciplina federale è quella di testare nuove regolamentazioni più severe prima di un'adozione su vasta scala negli Stati Uniti.

Nel dicembre 2005 il *California Air Resources Board*, insieme ad alcuni Stati del New England, aveva richiesto una deroga per fissare limiti più severi alle emissioni inquinanti dei motoveicoli di nuova costruzione, oltre che per fissare obiettivi di riduzione nei consumi più ambiziosi rispetto a quel-

---

(14) Federal Register, vol. 74, no. 17, Wednesday, January 28, 2009, Presidential Documents, p. 4907 s. L'*Energy Independence and Security Act of 2007* fissa come obiettivo il 2020 per applicare gli *standards* di efficienza per le auto, che dovrebbero essere in grado di fare una media di 35 miglia a gallone (cioè circa 15 chilometri con un litro), il 40 per cento in più rispetto ai valori attuali.

(15) A. FORESTER, "Recent Development: The Big Three and Fuel Efficiency: How President Obama's Administration's Fuel Efficiency Efforts Will Affect The Big Three, The Economy and The Environment", 16 *University of Baltimore Journal of Environmental Law*, 181 (2009).

(16) Federal Register, vol. 74, no. 17, Wednesday, January 28, 2009, Presidential Documents, p. 4905 s.

(17) Art. 209(b) del *Clean Air Act*.

(18) Secondo gli emendamenti introdotti nel 1977 (*Clean Air Act Amendments of 1977*, Pub. L. 9595, s. 207, 91 Stat. 685 (1977)).

li federali. Nel marzo 2008 tale richiesta fu negata dall'Epa che, di fatto, assecondò le richieste arrivate dai produttori di automobili, nonostante l'opposizione dei democratici e di molti gruppi ambientalisti. In particolare, l'Agenzia federale non concesse la necessaria esenzione dalle regole federali per varare i provvedimenti statali della California che imponevano una riduzione del 30% dei gas serra prodotti da fonti mobili entro il 2016, affermando che i limiti avrebbero dato origine ad un "confusing patchwork quilt" per la regolamentazione delle emissioni inquinanti da parte dell'industria automobilistica.

La posizione ora assunta dall'Amministrazione Obama, che con questo secondo *memorandum* si dimostra favorevole a sostenere gli sforzi della California per combattere il cambiamento climatico, di fatto, apre la porta a una possibile deroga alla disciplina federale, con significative implicazioni a livello nazionale (19). Infatti, sarebbero almeno una dozzina gli Stati membri della Federazione intenzionati ad adottare misure identiche a quelle della California. Secondo Obama, al Governo di Washington è chiesto di lavorare con gli Stati e non contro di loro per l'imposizione di standard più rigidi sulle emissioni delle auto e dei veicoli pesanti. Fino ad ora invece, mentre la California e altri stati si sono impegnati contro le emissioni nocive, "Washington ha intralciato loro la strada". I membri democratici del Congresso e gli ambientalisti hanno salutato queste misure come il primo passo fatto da Obama per riscattare le promesse elettorali in tema di ambiente, nonostante la forte recessione. A sua volta, il Governatore della California, il repubblicano Arnold Schwarzenegger, ha commentato che "è chiaro che la California e l'ambiente ora hanno un alleato forte nella Casa Bianca". Ma gli altri esponenti repubblicani, specie quelli legati all'industria dell'auto, non concordano. L'*Alliance of Automobile Manufacturers*, che aveva portato in tribunale la California e gli altri Stati nel tentativo di bloccare limitazioni più severe, è rimasta ferma sulle sue posizioni circa la volontà di avere un solo limite a livello federale per regolare le emissioni dei gas di scarico. Sulla stessa linea l'*American Petroleum Institute* e l'industria petrolifera, secondo i quali una struttura a geometria variabile tra gli Stati imporrebbe costi eccessivi a ricaduta sui consumatori e un conseguente rallentamento della crescita economica (20).

### 3.2. Le innovazioni legislative

Per indirizzare gli Stati Uniti verso la promessa *green economy*, il Presidente

---

(19) Si veda più oltre al punto 3.4. Sull'annosa vicenda può rivelarsi utile il lavoro di raccolta e catalogazione dei documenti svolto dal *Center for Climate Change Law* della *Columbia Law School* e reperibile sul sito Internet <http://www.law.columbia.edu/centers/climatechange/resources/epa>.

(20) Questi primi commenti sono ripresi da A. FORESTER, "Recent Development: The Big Three and Fuel Efficiency: How President Obama's Administration's Fuel Efficiency Efforts Will Affect The Big Three, The Economy and The Environment", cit., 181 (2009).

si è subito mosso anche in collaborazione con la maggioranza democratica del Congresso al fine di adottare un quadro legislativo di riferimento. Del resto, nel tempo l'adozione di una disciplina normativa a livello federale si è dimostrata essere un'efficace soluzione per coordinare gli sforzi federali, statali e internazionali a tutela dell'ambiente, laddove è proprio della materia ambientale il problematico confronto fra interessi e competenze di varia natura (21). Due sono, in particolare, le proposte di *bill* presentate da parlamentari democratici, le quali meritano un certo interesse: l'una, atta a promuovere ingenti investimenti nel settore delle fonti rinnovabili, con incentivi economici immediati; l'altra, incentrata sui problemi del *global warming* e volta a creare un sistema di "*cap and trade*" in grado di apportare significative riduzioni delle emissioni inquinanti e nocive dei cd. gas a effetto serra. Delle due proposte, la prima è già diventata legge il 13 febbraio 2009 quando, anche in risposta alla crisi economica, il Congresso americano ha approvato l'*American Recovery and Reinvestment Act* (22). Si tratta di un programma di incentivi di tipo economico e fiscale per il raggiungimento di quattro obiettivi: la creazione di nuovi posti di lavoro; la promozione di investimenti necessari a sviluppare l'efficienza economica attraverso l'impiego delle nuove scoperte scientifiche e tecnologiche; l'investimento nel settore dei trasporti, della tutela ambientale, e in altre infrastrutture che possano fornire benefici economici di lungo periodo; il consolidamento dei bilanci statali e locali per favorire livelli di responsabilità e di trasparenza nella spesa pubblica. Per il raggiungimento di questi scopi, il Congresso ha stanziato 90 miliardi di dollari utili alla transizione a un'economia "pulita", di cui 20 miliardi di incentivi fiscali per le energie rinnovabili e l'efficienza energetica.

Più strettamente legata alla tutela ambientale è la cd. "legge salva-clima", ossia la disciplina federale per la riduzione delle emissioni di anidride carbonica negli Stati Uniti. Tale proposta di *bill* ha già superato il vaglio della Camera dei Rappresentanti, che il 26 giugno 2009 ha approvato, seppur di misura (219-212), l'*American Clean Energy and Security Act* (H.R. 2454), anche conosciuto come "*Waxman-Markey Bill*", dal nome dei due deputati proponenti (23).

Tale disegno di legge scaturisce dall'ambizioso piano energetico nazio-

---

(21) Sull'evoluzione della legislazione ambientale negli Stati Uniti, con particolare riguardo al ruolo dello Stato federale, si rimanda a S. ILLARI, *La tutela ambientale ripartita. Federalismo ed ecosistema negli Stati Uniti*, Padova, Cedam, 2002, spec. pp. 91 ss..

(22) Pub. L. No. 111-5, 123 Stat. 115 (2009). Sia consentito sottolineare che nessun deputato del partito repubblicano alla Camera dei Rappresentanti e solo tre senatori repubblicani hanno votato a favore del progetto di legge. Sul faticoso iter di approvazione si veda K. GALBRAITH, "Preparing for a Flood of Energy Efficiency Spending", *The New York Times*, Feb. 25, 2009, B1.

(23) Il deputato democratico Henry Waxman della California, Presidente dell'*Energy and Commerce Committee* e il deputato democratico Edward Markey del Massachusetts, presidente dell'*Energy and Environment Subcommittee* nell'ambito della precedente Commissione.

nale, presentato dall'Amministrazione Obama sin dalla campagna elettorale presidenziale. Si tratta di un progetto di ampio respiro, con molteplici obiettivi a medio-lungo termine, che affronta i principali aspetti legati alla produzione, al consumo e al risparmio di energia nell'ottica preminente della sicurezza nazionale. Sicurezza che, come già evidenziato, il Presidente Obama ritiene strettamente legata ai problemi energetici. Gli obiettivi prescelti sono sinteticamente indicati nel titolo completo del progetto di legge approvato dalla Camera: creare i cd. *green jobs* da affidare nell'ambito dell'energia pulita; limitare la dipendenza energetica degli Usa dai combustibili fossili; ridurre le emissioni di anidride carbonica; avviare politiche di risparmio e di efficienza energetica. Il corposo testo di legge (di circa 1200 pagine) punta a un taglio delle emissioni di anidride carbonica del 17%, prendendo come base di calcolo i dati del 2005, entro il 2020 e la riduzione di circa l'80% entro il 2050. Tale risultato è da ottenere essenzialmente con una produzione "frenata" delle emissioni da parte delle grandi imprese degli Stati Uniti, comprese le centrali elettriche e le raffinerie. Nello specifico, il progetto di legge "salva-clima" impone un sistema di *cap and trade*, tipico della cultura anglosassone, che si traduce nella compravendita dei cd. "permessi di inquinare" tra le stesse aziende. In aggiunta, entro il 2020, è richiesto che il 20% del consumo di energia derivi da fonti rinnovabili, con la possibilità che un terzo possa essere raggiunto con una maggiore efficienza energetica. Molti, infine, i fondi che dovrebbero essere stanziati per la ricerca, lo sviluppo, l'innovazione nel settore delle auto elettriche e per le tecniche di cattura e stoccaggio di anidride carbonica.

L'approvazione del "Waxman-Markey Bill" alla Camera dei Rappresentanti è stata accolta favorevolmente dagli ambientalisti (24). Tuttavia, è da osservare che un'ampia coalizione di associazioni americane impegnate nella tutela dell'ecosistema (tra le quali *Friends of Earth*, *Greenpeace*, *Clean Air Watch*) si è comunque trovata concorde nel far giungere un monito al Presidente Obama e ai membri del Senato, affinché la Seconda Camera approvi una normativa altrettanto se non più rigorosa ed efficiente di quella licenziata dalla Camera (25). A questo proposito pare anche utile osservare che allo stato attuale le prospettive di cambiamento incentrate su interventi, di tipo legislativo, a tutela dell'ambiente paiono dovere fare i conti con alcuni elementi che si presentano come "critici e negativi" rispetto al clima di favore e di sostegno alla legislazione federale adottata negli anni Settanta del secolo scorso in molti settori della tutela ambientale: un'opinione pubblica meno compatta e mobilitata per un'azione urgente; un'opposizione ben

---

(24) J. BRODER, "House Passes Bill to Address Threat of Climate Change", *The New York Times*, June 27, 2009, p. A 1.

(25) Il testo è reperibile sul sito Internet di "Friends of Earth" all'indirizzo <http://www.foe.org/energy-bill>.

organizzata, specie in riferimento a gruppi particolari d'interesse; una forte divisione parlamentare, che non favorisce l'approvazione di una legislazione ambientale *bipartisan* (26). In particolare, preoccupa l'enorme pressione delle potenti *lobbies* dell'energia fossile che potrebbe affossare l'ambizioso piano energetico nazionale voluto dall'Amministrazione Obama.

L'*Energy Act* rappresenta un banco di prova fondamentale del *new deal* ambientale. Ma l'esame e l'approvazione di questo disegno di legge si sta rivelando una prova alquanto ardua per l'Amministrazione Obama, che sperimenta nell'arena parlamentare le difficoltà di far approvare provvedimenti realmente incisivi in tema ambientale. Dopo il difficile *iter* di approvazione alla Camera, al momento la proposta di legge è bloccata al Senato, alle prese con la difficile riforma della sanità pubblica. Per vero, è da ipotizzare una dura battaglia durante il prossimo passaggio del progetto alla Camera degli Stati, dove all'opposizione dei Repubblicani si aggiungerà quella dei Democratici eletti negli Stati del Midwest.

### 3.3. La regolazione con *executive orders*

In ragione dei ritardi che caratterizzano l'approvazione parlamentare della "legge salva-clima", il nuovo Presidente ha scelto di agire nuovamente in prima persona e in data 5 ottobre 2009 ha emanato l'*executive order* n. 13514 ("*Federal Leadership in Environmental Energy and Economic Performance*"), che fissa significativi obiettivi di sostenibilità ambientale per l'apparato amministrativo del governo federale (27). Attraverso questo provvedimento l'Amministrazione Obama intende, da un lato, porsi a guida della *green revolution*, quasi una sorta di esempio per la Nazione; dall'altro, far uso dell'ingente potere di acquisto dell'Esecutivo per raggiungere gli obiettivi di tutela ambientale.

L'atto normativo in esame dichiara che la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra è una priorità del Governo federale. Alle strutture dell'amministrazione federale americana è imposta l'ottimizzazione delle prestazioni economiche, energetiche ed ambientali (28). Nel provvedimento si

(26) C.H. SCHROEDER, "Global Warming and the Problem of Policy Innovation: Lessons from the Early Environmental Movement", 39 *Environmental Law* 285 (2009).

(27) Federal Register, vol. 74, n. 194, Oct. 8, Presidential Documents, pp. 52117 ss., ma anche reperibile sul sito internet [http://www.whitehouse.gov/assets/documents/2009/fedleader\\_eo\\_rel.pdf](http://www.whitehouse.gov/assets/documents/2009/fedleader_eo_rel.pdf). È da rilevare l'impiego di *executive orders* da parte del nuovo inquilino della Casa Bianca in molti settori di priorità politica per l'attuazione del programma di governo. D'altro canto, sia consentito osservare che si tratta di un *trend* di indirizzo generale, proprio anche dell'ultima presidenza Bush. Sul punto P. BAKER, "Obama Is Making Plans to Use Executive Power For Action on Several Fronts", *N.Y. Times*, Febr. 13, 2010, p. A13.

(28) La riduzione del 30% dei veicoli a benzina entro il 2020; il miglioramento del 26% dell'efficienza delle acque entro il 2020; il riciclaggio del 50% dei rifiuti entro il 2015.

specifica che agenzie e uffici del governo federale dovranno predisporre un piano di sostenibilità ambientale, incentrato sul rapporto costi-benefici, al fine di monitorare e ridurre le emissioni inquinanti. L'attuazione del piano è prevista in tre fasi, entro il gennaio 2011.

È dato di osservare che l'obbligo di riduzione delle emissioni inquinanti si estende anche alle "fonti non di proprietà o non direttamente controllate da un'agenzia del Governo federale ma collegate alle attività della medesima agenzia". Per conseguenza, tali strutture dovranno prendere iniziative che riducano le emissioni nocive causate da venditori e contraenti di merci e servizi. Tali azioni includono la scelta di venditori e di appaltatori che abbiano a loro volta intrapreso forme di limitazione dei gas ad effetto serra. Le agenzie sono anche chiamate a considerare altri parametri di sostenibilità all'atto della selezione di venditori o appaltatori. In particolare, una previsione del provvedimento impone ai responsabili di queste strutture di assicurare che il 95% dei nuovi contratti (stipulati per l'acquisto di merci e servizi) rispondano ai requisiti di sostenibilità.

### 3.4. L'azione amministrativa in particolare compiuta dall'Agenzia federale per l'ambiente

Infine, a supporto del programma "verde" del nuovo Presidente, è da menzionare l'azione dell'Epa, che, sotto la guida ferma e decisa di Lisa P. Jackson, ha avviato diversi provvedimenti che si fondano sulla normativa ambientale già in vigore negli Stati Uniti. È dato di rilevare che fin dal momento della sua *confirmation hearing* davanti all'*Environmental and Public Works Committee* del Senato, il nuovo amministratore dell'Agenzia federale aveva affermato che "la scienza deve essere il punto di riferimento delle iniziative proprie dell'Agenzia" (29). Alla luce di questo proposito, in poche settimane l'Agenzia ha messo in atto una serie di provvedimenti volti a cancellare molte decisioni prese dall'Amministrazione Bush.

Il 6 febbraio 2009 l'Epa annunciava che avrebbe riesaminato la domanda di deroga che vietava alla California e ad altri Stati di imporre limitazioni severe alle emissioni nocive delle auto (30). E, istruita la procedura di

---

(29) J. EILPERIN, "Nominee Signals Big Chances For EPA; Confirmation Hearing Held", *The Washington Post*, Jan. 15, 2009, p. A8.

(30) Avviso pubblicato sul *Federal Register*, vol. 74, n. 28, Feb. 12, 2009, p. 7040-1. In particolare, si riporta di seguito la motivazione indicata dall'Agenzia a sostegno del riesame della sua precedente decisione: "EPA believes that there are significant issues regarding the Agency's denial of the waiver. The denial was a substantial departure from EPA's longstanding interpretation of the Clean Air Act's waiver provisions and the history of granting waivers to California for its new motor vehicle emission program. Many different parties-including California, States that have adopted or are interested in adopting California's standards, members of Congress, scientists, and other stakeholders-have expressed similar concerns about the denial of the waiver. EPA believes there is merit to reconsidering its decision denying California's waiver".

*public hearing and comment*, il 30 giugno 2009 la stessa Agenzia concedeva la deroga (31). Ancora a febbraio veniva ammesso il ricorso, presentato da alcune associazioni ambientaliste, per il riesame del *memorandum* del precedente amministratore dell'Agenzia, Stephen Johnson, circa la regolamentazione delle emissioni nocive di anidride carbonica dagli impianti alimentati a carbone e da altre fonti. Nel contempo l'Epa si muoveva rapidamente anche in riferimento alle emissioni di mercurio e alle "polveri sottili" (32).

È poi da osservare che l'Agenzia si è attivata a sostegno delle restrizioni volute dal nuovo Presidente sulle emissioni di gas serra, al fine di arginare gli effetti del *global warming* sulla base del *Clean Air Act*. Quasi una sorta di "piano B" dell'Amministrazione Obama di fronte alle incertezze circa l'approvazione definitiva del quadro normativo specifico in via di definizione nell'*Energy Act*. In tal senso, il 20 marzo 2009, riferendosi all'emergenza del *global warming* e ai problemi legati ai cambiamenti climatici, l'Agenzia ha presentato all'*Office on Management and Budget* della Casa Bianca il c.d. *endargement finding* sulle emissioni dei gas serra (33). Il 14 aprile tale organo ha approvato il documento dell'Epa, aprendo di fatto la possibilità di una regolamentazione della materia da parte dell'Agenzia federale per l'ambiente. In realtà tale possibilità era stata preparata dalla Corte suprema in tempi non sospetti, quando in *Massachusetts v. Epa* la maggioranza minima (5-4), guidata dal giudice Stevens, ha ritenuto che il *Clean Air Act*, imponendo l'adozione di standard applicabili all'emissione di qualsiasi agente inquinante emesso da veicoli a motore che possa mettere in pericolo la salute o il benessere pubblici, includa anche l'anidride carbonica, benché naturalmente presente in natura (34). Tale decisione, in sostanza, vincola l'Agenzia federale a regolare le emissioni dei *green-house gases* nel caso in cui quest'ultima ravvisi per via scientifica che questi siano pericolosi per la salute pubblica e il benessere generale.

L'allora Amministrazione Bush si rifiutò di agire. Al contrario, il 17

---

(31) Federal Register, vol. 74, No. 129, July 8, 2009, p. 32744-84.

(32) Queste ed altre iniziative dell'Epa, disposte per argomento, sono catalogate e consultabili sul sito del *Center for Climate Change Law* della *Columbia Law School* all'indirizzo già citato alla nota 19.

(33) Federal Register, vol. 74, n. 239, Dec. 15, 2009, p. 66496

(34) Si veda *Mass. v. Epa*, 127 S.Ct. 1438, 1463 (2007). Dal canto suo, sotto l'Amministrazione Bush, l'Epa aveva ritenuto di non poter regolare la riduzione dei gas serra, poiché tale disciplina avrebbe menomato il potere estero del Presidente degli Stati Uniti. A commento della sentenza K. YEE, "«A Period of Consequences»: Global Warming Legislation, Cooperative Federalism, and the Fight Between the EPA and the State of California", 32 *Environ Environmental Law & Policy Journal* 183 (2008); D. A. FARBER, "Climate Change, Federalism, and the Constitution", 50 *Arizona Law Review* 879 (2008); J.S. JOHNSTON, "Climate Change Confusion and Supreme Court: the Misguided Regulation of Greenhouse Gas Emissions Under the Clean Air Act", 84 *Notre Dame Law Review* 1 (2008). Nella dottrina italiana C. SARTORETTI, "Il protocollo di Kyoto all'esame della Corte Suprema USA: dalla *commerce clause* all'implementazione dei poteri degli Stati dell'Unione", *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2007, pp. 1479 ss.

aprile 2009 l'Epa si è subito affrettata a riconoscere formalmente che "i gas inquinanti presenti nell'atmosfera rappresentano un rischio per la salute umana e per il benessere di questa e delle future generazioni" e che "con ogni probabilità" l'effetto serra è causato dalle attività umane. Tale *endangerment finding* permette all'Agenzia per l'ambiente di imporre limiti alle emissioni dei gas serra da fonti mobili e, potenzialmente, da impianti per la produzione di energia elettrica e da inquinanti per la produzione industriale. Di fatto, è la giustificazione scientifica che la Casa Bianca aspettava per varare una serie di riforme in tema di tutela ambientale, anche se l'Amministrazione Obama si è subito premurata di precisare, per voce di Carol Browner, che il Presidente degli Stati Uniti preferirebbe lavorare con il Congresso per far fronte ai problemi del cambiamento climatico piuttosto che far uso delle leggi esistenti. A favore del provvedimento si sono subito schierati i gruppi ambientalisti, per i quali la misura adottata dall'Epa pone così fine a quello che veniva da questi ultimi considerato un "retaggio" dell'era Bush. La senatrice Barbara Boxer, presidente dell'*Environment and Public Works Committee* del Senato, ha affermato essere sua intenzione usare l'azione dell'Epa come leva per far approvare la legislazione sul clima. Al contrario, il provvedimento dell'Epa è motivo di preoccupazione per quella consistente parte del Congresso intenzionata a gestire il "*climate bill*" in modo da non avere effetti negativi sul settore industriale degli Stati membri di provenienza. Da questo punto di vista, gli esponenti repubblicani al Congresso come anche i portavoce dell'industria hanno messo in guardia dagli alti costi legati ad una tale regolamentazione (35).

### 3.5. L'impegno internazionale

L'elezione di Barack Obama a Presidente degli Stati Uniti ha contribuito a rinvigorire le speranze dei movimenti ambientalisti, specie statunitensi, dei Paesi in via di sviluppo e anche dell'Unione europea, nell'aspettativa di un rafforzamento del multilateralismo internazionale, come promesso da Obama prima, durante e dopo la sua campagna elettorale. Promessa che avrebbe anche contribuito a fargli ottenere il Premio Nobel per la pace, nella cui motivazione è esplicitamente menzionato tale aspetto, nonché il "racordo" con i cambiamenti climatici. In questo contesto, durante i mesi che hanno preceduto la quindicesima Conferenza delle Parti nell'ambito della Convenzione quadro dell'Onu sui cambiamenti climatici, tenutasi a Copenaghen nel dicembre 2009, erano in molti a richiedere un chiaro sforzo diplomatico degli Stati Uniti. Si trattava di giungere in quel vertice inter-

---

(35) Per una disamina delle diverse posizioni si veda J.M. BRODER, "E.P.A. Clears Paths to Regulate Heat-Trapping Gases for First Time in U.S.", *The New York Times*, April 18, 2009, p. A15.

nazionale ad un accordo che indicasse un percorso di cambiamento e che si ponesse nel solco tracciato dal Protocollo di Kyoto, per tentare di incidere in maniera significativa sugli attuali, ormai evidenti, effetti del riscaldamento globale (36). Ciò avrebbe rappresentato un segnale concreto da parte degli USA della reale volontà di incamminarsi sul sentiero multilaterale per un Paese, che, come è notorio, non ha mai ratificato il protocollo di Kyoto e che, più in generale, è uno degli Stati tradizionalmente più refrattari ad aderire ai Trattati e alle Convenzioni internazionali (37).

In realtà, già qualche mese prima del vertice danese si era cominciato a profilare un ridimensionamento di quelle aspettative. Tanto si rileva per le affermazioni fatte dal Ministro dell'energia degli Stati Uniti, Steven Chu, nel settembre 2009, secondo il quale, anche in considerazione delle difficoltà, emerse al G8 allargato de L'Aquila, l'obiettivo della Conferenza sul clima sarebbe stato quello di raggiungere un accordo "realistico", che non fosse da considerare come la tappa conclusiva e fondamentale del processo negoziale iniziato a Bali nel 2007 (38). Tanto si rileva pure per le vicende del vertice con i *leader* di Asia e Pacifico nel novembre successivo (39). In quel consesso, infatti, il Presidente degli Stati Uniti ha accettato un compromesso al ribasso, che prevede il sostanziale rinvio di un accordo globale sul cambiamento climatico e sulla riduzione delle emissioni inquinanti, mettendo di fronte al fatto compiuto l'intera Europa. Sia consentito osservare l'atteggiamento assunto dagli Stati Uniti di fronte all'intransigenza della Cina e volto a non sottoscrivere accordi vincolanti, ma con l'impegno per un generico "abbassamento" delle emissioni inquinanti. Atteggiamento che la Casa Bianca ha tentato di far passare come "realistico". In verità, l'ipotesi di porre limiti vincolanti è apparsa a taluni come una soluzione problematica anche per il Presidente americano, nel frattempo impegnato a fronteggiare le *lobbies* e l'opinione pubblica interna su un altro tema "caldo" come la riforma sanitaria. Alla luce degli sviluppi successivi, è dato di ritenere che probabilmente quella "tregua" sul clima sia stata utile al Presidente degli Stati Uniti per portare a casa proprio l'*Affordable Health Care for America Act*, che rappresenta un altro dei punti cardine del suo programma di governo oltre la tutela ambientale.

(36) D.B. HUNTER, "International Climate Negotiations: Opportunities and Challenges for the Obama Administration", 19 *Duke Environmental Law & Policy F.* 247 (2009).

(37) Nel caso del Protocollo di Kyoto gli USA sono l'unico Stato ad avere firmato quel Protocollo senza poi ratificarlo, a fronte di 187 paesi che hanno proceduto alla ratifica. Si veda K. HARRISON, "The Road Not Taken: Climate Change Policy in Canada and the United States", 7 *Global Environmental Politics* 92 (2007).

(38) Come riportato da Earth Times, "US Want Workable Rather Than Ideal Climate Deal in Copenhagen", Sept. 15, 2009, reperibile sul sito Internet <http://www.earthtimes.org>.

(39) A commento di quel *summit* si veda, in generale, la prima parte del quaderno di *Limes - Rivista italiana di geopolitica*, "Il clima del G2", n.1, 2009, pp. 9-122. Di particolare interesse per la tematica in esame F. SISCI, "La coppia USA-Cina si fonda sull'ambiente", *ibidem*.

In ogni modo, è su queste premesse che si sono svolti i lavori della Conferenza internazionale sul clima di Copenhagen. Come è noto, dopo undici giorni di negoziati tra i veti contrapposti di “piccoli” e “grandi” Stati, la distanza tra le posizioni dei diversi Paesi si è rivelata incolumabile sui punti più delicati della trattativa, senza alcuna prospettiva di accordo se non *in extremis*. Per l'ultimo *rush* finale è giunto il Presidente Obama, con un intervento alla plenaria del vertice: “Qui si può prendere una decisione storica per i nostri figli e per i nostri nipoti o prendere tempo. L'America ha fatto la sua scelta, faremo quello che abbiamo detto. Siamo pronti a farlo e dobbiamo riconoscere che è meglio scegliere il futuro piuttosto che restare attaccati al passato”. L'inquilino della Casa Bianca ha dunque affermato l'intenzione degli Stati Uniti di “lottare contro il cambiamento climatico a prescindere da quello che verrà deciso a Copenhagen”. E ancora: “Siamo qui non per parlare ma per agire”. L'America, ha poi concluso Obama, “è pronta a prendersi le sue responsabilità in quanto leader”, poiché “il cambiamento climatico non è fantascienza, ma è scienza, è reale” (40). Nei fatti, gli Stati Uniti, per voce del Segretario di Stato Hillary Clinton, si sono impegnati, da un lato, nel finanziamento ai Paesi più poveri, e, dall'altro, hanno confermato la posizione interna americana, centrata sul taglio delle emissioni di gas inquinanti del 17% entro il 2020, rispetto al 2005, e di circa l'80% entro il 2050. È il progetto di legge già approvato dalla Camera dei Rappresentanti, ma che incontra grandi resistenze al Senato. Si tratta di cifre alquanto distanti dalle richieste della comunità scientifica internazionale. Tuttavia, questo ridimensionamento delle aspettative trova per molti una spiegazione chiara, legata ancora una volta al quadro politico interno agli Stati Uniti. È da osservare, infatti, che il Senato, che pur non ha ancora deliberato sull'obiettivo di riduzione delle emissioni inquinanti per le difficoltà con cui sta procedendo il dibattito sulla riforma sanitaria, non pare volere concedere di più (41). Anzi, sono pure giunte le critiche di una ventina di senatori repubblicani che, in una lettera indirizzata al Presidente, hanno espresso grave preoccupazione per l'impegno espresso, in mancanza dell'approvazione del Congresso, che potrebbe avere pesanti riflessi sull'economia americana. Sia qui consentito ricordare quanto sia già tristemente noto nella recente storia americana che il Senato degli Stati Uniti non pare disposto a ratificare alcun obbligo sottoscritto in sede internazionale che sia più oneroso di quanto non sia previsto o prevedibile in sede di legislazione nazionale, come ben testimoniato dalla mancata ratifica del Protocollo di Kyoto, pur negoziato e sottoscritto dall'allora Vice-Presidente Al Gore.

(40) Come riportato nello “Speciale Copenhagen 2009-Conferenza ONU sul clima” dell'Agenzia Ansa e reperibile sul sito Internet <http://www.ansa.it/web/notizie/postit/copenhagen/2009>.

(41) D. SAMUELSON, “Obama Negotiates «Copenhagen Accord» With Senate Climate Fight in Mind”, *The New York Times*, Dec. 21, 2009.

L'accordo di Copenhagen è stato preparato ed approvato da un numero molto ristretto di Parti della Convenzione (Stati Uniti, Cina, India, Brasile e Sud Africa) per poi essere presentato, in maniera piuttosto irrituale, alla sessione plenaria della Conferenza, che ne ha "preso nota" (42). Tale documento prevede impegni di riduzione solo volontari e su base nazionale, con un pesante rinvio per quanto riguarda la fissazione di metodi di controllo e di verifica di tali riduzioni e circa le scadenze precise per la sottoscrizione di un trattato internazionale. È poi previsto che venga istituito dai Paesi industrializzati un fondo annuale di cento miliardi di dollari da destinare ai Paesi in via di sviluppo per la riconversione energetica e la riduzione delle emissioni. Ma, per vero, nell'accordo non si specificano i termini dell'esborso. In ultimo, è stabilito il principio che la responsabilità dell'effetto serra venga ripartita in maniera diseguale tra gli Stati di prima e seconda industrializzazione e gli Stati in via di sviluppo, secondo principi simili a quelli alla base del Protocollo di Kyoto (43).

Per alcuni questo documento, uscito *in extremis* dal tavolo delle trattative, è un'enunciazione di principi che nasconde in realtà un disaccordo, mentre per altri è un successo, anche se non perfetto. Su questa seconda linea si sono espressi i Paesi che hanno redatto l'accordo, tra i quali gli Stati Uniti. Per voce del Presidente Obama si tratta di "un accordo significativo e senza precedenti, che, tuttavia, non basta a combattere il cambiamento climatico. Nessuna nazione è interamente soddisfatta con tutte le parti dell'accordo. Ma questo è un significativo e storico passo avanti, è una base sulla quale costruire ulteriori progressi" (44). È invece da evidenziarsi il maggiore scetticismo degli altri Stati, a partire dall'Unione europea. Tuttavia, sia consentito rilevare che il Summit di Copenhagen non è stato semplicemente una conferenza sul clima. In realtà, pare avere rappresentato uno dei primi banchi di prova della *leadership* americana nel nuovo ordine interno alle Nazioni Unite *rectius* nel nuovo equilibrio mondiale, specie in ragione della posizione assunta dalla Repubblica cinese. In quel consesso, come è noto, gli Stati Uniti, di fronte alla volontà dei Paesi non occidentali presenti di esercitare il potere di veto e di costruire coalizioni d'interes-

---

(42) Come riportato dalla stampa, l'approvazione è stata richiesta senza dare tempo sufficiente per visionare il documento (l'ambasciatore della Bolivia ha parlato di non più di sessanta minuti) e senza che lo stesso fosse disponibile in un numero sufficiente di copie o in ogni rilevante traduzione.

(43) Il testo integrale dell'accordo è consultabile alla sezione "documenti" del sito ufficiale dell'UNFCCC (*United Nation Framework Convention on Climate Change*) all'indirizzo Internet <http://unfccc.int>.

(44) Cfr. "Speciale Copenhagen 2009-Conferenza ONU sul clima" dell'Agenzia Ansa, *cit.* È dato di rilevare che anche per larga parte della *legalscholarship* statunitense i risultati non vengono definiti così catastrofici. Si vedano, in particolare, gli interventi alla Tavola rotonda organizzata dalla *Pace Environmental Law Review* e pubblicati sul numero 27/2010 della medesima rivista dedicato al tema "International Climate Change Mitigation and Adaptation Post-Copenhagen", specie p. 631 e pp.637-638.

si che tagliassero fuori le storiche potenze occidentali, sono riusciti a conseguire un accordo minimo e non impegnativo sul clima. Si potrebbe forse pensare che, senza l'impegno diretto di Obama, sarebbe riuscito incerto o dubbio pervenire anche a un accordo di contenuto così limitato.

È poi da osservare che quanto avvenuto a Copenhagen potrebbe rivelare una tendenza verso il superamento del *Bali Action Plan* del 2007. Come è noto, quest'ultimo si fonda sulla condivisione di obiettivi di lungo termine in materia di cooperazione diplomatica e obiettivi di riduzione delle emissioni, nel rispetto del principio di comuni ma differenziate responsabilità che è proprio della Convenzione sul clima. In tal senso, pare significativo un recente intervento del vice-inviato speciale per i cambiamenti climatici del Dipartimento degli esteri statunitense, Johnatan Pershing, circa il futuro del regime climatico internazionale. A parere di quest'ultimo, le palesi difficoltà di un eventuale accordo sul clima che sia comprensivo ed efficace ("non è possibile immaginare che 192 Stati siedano tutti attorno ad un tavolo per raggiungere il consenso su ogni dettaglio"), inducono a ritenere auspicabile che un ristretto gruppo di Stati "maggiori" preparino un accordo che sia poi approvato da tutti gli altri (45). Una riproposizione del modello di Copenhagen, pur se mirato all'adozione di un futuro accordo giuridicamente vincolante.

#### **4. Qualche considerazione conclusiva alla luce del *President Obama's Address to the Congress* del 27 gennaio 2010**

Appare difficoltoso esprimere giudizi su quanto fatto in materia ambientale durante questo primo anno di mandato presidenziale, soprattutto nell'attesa dell'esito parlamentare del piano energetico quasi in stallo al Senato. Tuttavia, al termine dell'esposizione riesce confermato che i primi dodici mesi di presidenza Obama hanno portato più novità dell'intero decennio precedente. Infatti, pare degno di rilievo che il Presidente Barack Obama abbia posto l'accento sulla questione ambientale con una maggiore attenzione per i temi dell'ecologia da parte del governo statunitense. Questo nuovo sguardo dell'amministrazione democratica sui temi dell'ambiente, dell'energia e dello sviluppo economico pare segno del profondo mutamento in atto negli Stati Uniti. Pur nella valutazione di un bilancio positivo rispetto al recente passato, al momento le indicazioni programmatiche per una *green economy* appaiono ancora incerte, specie dovendo fare i

---

(45) S. GOLDBERG, "UN Should Be Sidelined in Future Climate Talks, Says Obama Official", *The Guardian online*, Jan. 14, 2010, reperibile sul sito Internet <http://www.guardian.co.uk/environment/2010/jan/14/climate-talks-un-sidelined>.

conti con la crisi esistente ma anche con interessi consolidati da tempo nei settori delle fonti energetiche tradizionalmente "sporche", come il petrolio e il carbone. Questi elementi si presentano quali più strenui oppositori della rivoluzione ecologica fortemente voluta da Obama. Infatti, da un lato, la recessione sta spostando l'attenzione del Paese dai benefici della "rivoluzione verde" ai suoi costi; dall'altro, gli interessi delle *lobbies* petrolifere rendono ardua l'approvazione dell'*Energy Act*.

Sembra importante che il Presidente Obama, dopo la riforma della sanità, appaia ora determinato a proseguire nel suo intento di rendere ecologica l'America. In tal senso, può tornare utile accennare al tradizionale e per il nuovo Presidente più che mai cruciale messaggio sullo stato dell'Unione davanti al Congresso del 27 gennaio 2010. Tale intervento conclude simbolicamente il primo anno del suo mandato presidenziale e dà l'avvio a strategie e intenti futuri propri dell'amministrazione democratica. È infatti noto che il messaggio sullo stato dell'Unione è il principale canale di cui dispone il Presidente degli Stati Uniti per presentare le sue proposte legislative. Ed è proprio in questa sede che il Presidente elenca le proposte di legge che intende fare approvare.

Nel messaggio del gennaio 2010 l'inquilino della Casa Bianca ha incentrato il suo discorso sulla politica interna, a cominciare dal risanamento dell'economia, indicando a chiare lettere il suo proposito di concentrarsi sulla lotta alla disoccupazione e sulla riduzione del *deficit* di bilancio dello Stato, con diverse misure finalizzate al soccorso del ceto medio e delle famiglie travagliate dalla crisi. Tuttavia, Barack Obama non ha mancato di ribadire il suo impegno per mettere al lavoro gli americani affinché costruiscano le infrastrutture del domani. Tra queste è dato di rilevare la menzione agli impianti a energia pulita, con la concessione di incentivi agli americani che rendono le loro case più efficienti dal punto di vista energetico o che creano posti di lavoro in questo ambito. In particolare, merita di riferire che per il Presidente "ciò significa costruire una nuova generazione di impianti nucleari puliti e sicuri nel Paese. Ciò significa prendere decisioni difficili in merito all'apertura di nuove aree per l'estrazione offshore di petrolio e per lo sviluppo degli impianti di estrazione del gas. Ciò significa continuare ad investire in biocombustibili avanzati e in tecnologie con carbone pulito. E poi significa anche approvare una legge sull'energia e sul clima ad ampio raggio, che preveda incentivi tali da rendere redditizi gli investimenti e la produzione di energia pulita in America".

Lo stesso Presidente ha poi aggiunto: "So che non mancano gli interrogativi e i dubbi sulle nostre effettive capacità di varare questi cambiamenti in un contesto economico così difficile. So che ci sarà sempre chi sarà in disaccordo con noi in relazione alla documentazione inoppugnabile sul cambiamento del clima. Il fatto è che in ogni caso, anche se uno dubita

delle prove, fornire incentivi al settore dell'efficienza energetica e dell'energia pulita è una cosa giusta da fare per il nostro futuro, perché la nazione che sarà alla guida di un'economia che funzioni con energia pulita sarà la nazione che guiderà l'economia globale" (46).

È di tutta evidenza che al momento priorità assoluta in materia ambientale viene data dall'Amministrazione Obama all'approvazione di una normativa in tema di energia pulita e cambiamenti climatici, al fine di poter mettere gli americani in condizione di lavorare e di gettare le fondamenta per una generazione di prosperità, efficienza e sicurezza. È lo stesso Obama a fare pressione in tal senso sul Congresso, ma non è ancora chiaro se la legge passerà il vaglio del Senato. Va osservato, tuttavia, che da più parti tuona la critica che il nuovo Presidente non abbia il coraggio di imporsi sulla "Babele" del Congresso. È da considerare che una compatta falange di senatori americani è decisa a stroncare qualsiasi legge vincolante o obbligatoria sul clima. Nove anni dopo la fine dell'Amministrazione Clinton, Obama sembra ritrovarsi prigioniero di un rovello simile a quello che paralizzò il Vice Presidente Al Gore, il quale dovette arrendersi alla realtà dei rapporti di forza dentro il Congresso tanto da non portare neppure all'esame di *Capitol Hill* l'accordo di Kyoto. E anche Obama, che pur si è proposto paladino della salvezza del pianeta, pare incontrare ostacoli nell'attuale composizione del Senato. Rispetto alle previsioni, molto più ardue a superare sono apparse le resistenze al progetto di legge sull'energia e il clima. È importante osservare che, a differenza di quel precedente, si tratta di un Senato democratico, che ha i numeri ma non la forza politica di andare contro le *lobbies* e adottare limiti severi alle emissioni nocive.

A chiusura, è anche da osservare che l'impegno ambientale di Barack Obama, con le sue preoccupazioni per il riscaldamento globale, è oggetto di attenzione anche da parte della dottrina per le molteplici connessioni di questo tema con l'economia, la politica e il diritto (47). Ma sia consentito sottolineare che il problema della protezione dell'ecosistema non è limitato né tanto meno risolvibile nella sola ottica della lotta al *global warming*. Semmai questa più recente problematica ambientale si affianca agli aspetti più tradizionali di tutela. Per questi ultimi, come è noto, gli Stati Uniti hanno approntato un apparato normativo e un'organizzazione amministrativa di

---

(46) Oltre al testo del discorso presente sul sito ufficiale del Presidente degli Stati Uniti, si segnala la traduzione integrale (in italiano) come pubblicata da "Il Sole 24 ore.com" all'indirizzo Internet <http://www.ilssole24ore.com>.

(47) In particolare, molti sono stati i convegni accademici dedicati a questo tema durante il 2009. Si ricorda, in particolare, la Conferenza annuale sulla politica e la legislazione ambientale promossa dall'*Environmental Law Institute* e la *Vanderbilt University Law School* (10 aprile 2009). Gli atti di altri convegni sono già stati pubblicati su alcune riviste universitarie, tra cui, "Climate Change and Global Justice: Crafting Fair Solutions for Nations and Peoples", in 33 *Harvard Law Review*, 297 (2009); "Changing Climates: Adapting Law and Policy to a Transforming World", in 55 *UCLA Law Review*, 1479 (2008).

tutto rilievo a partire dai primi anni Settanta del secolo scorso (48). Eppure, dopo decenni di significativi anche se incompleti successi, dagli anni Novanta dello scorso secolo la protezione ambientale negli Stati Uniti sembra aver incontrato ostacoli difficilmente sormontabili, quasi un punto di arresto tutt'ora rimasto insuperato dalle amministrazioni via via succedutesi. Il Congresso non è riuscito ad adottare nuove normative e molte amministrazioni, sotto Presidenti di entrambi i colori politici, hanno fallito nel tentativo di attuare obiettivi di politica ambientale. Anche per queste leggi si impone l'esigenza di riformare gli aspetti più obsoleti (49). Allo stesso modo, è dato di rilevare l'espansione di un apparato amministrativo nel campo della tutela ambientale, che oggi si rivela ormai troppo complesso, con agenzie che rischiano di fallire i tanti obiettivi di politica ambientale imposti, nel tempo, dal Congresso (50). La razionalizzazione di tale apparato amministrativo e burocratico non è impresa da attuarsi nel breve periodo, ma pare anch'essa oltremodo necessaria.

---

(48) È recente la celebrazione ufficiale del quarantesimo anniversario dell'entrata in vigore del *National Environmental Protection Act*, una delle leggi che, come è noto, negli anni Settanta del secolo scorso ha contribuito a sviluppare la sensibilità ambientale del governo degli Stati Uniti e dei cittadini americani (Federal Register, vol. 75, n. 4, Jan. 7, 2010, Presidential Documents, pp. 885-886). Per approfondimenti circa la disciplina e gli strumenti previsti dalla legislazione approntata dal Congresso in quegli anni si rimanda a S. ILLARI, *La tutela ambientale ripartita. Federalismo ed ecosistema negli Stati Uniti*, cit, pp.183-227.

(49) D. SCHOENBROD, R.B. STEWART, K.M. WYMAN, *Breaking the Logjam: Environmental Protection That Will Work*, New Haven, Yale University Press, 2010, p. III-V.

(50) Su questo tema E. BRIBER, "Too Many Thinks to Do: How to Deal with the Disfunctions of Multiple-Goal Agencies", 33 *Harvard Environmental Law Review*, 1 (2009).

## Comitato di direzione

**LUIGI ARCIDIACONO**

*Prof. ord. nell'Università di Catania*

**AUGUSTO BARBERA**

*Prof. ord. nell'Università di Bologna*

**PIERO ALBERTO CAPOTOSTI**

*Prof. ord. nell'Università di Roma "La Sapienza"*

**ENZO CHELI**

*Prof. emerito nell'Università di Siena e Firenze*

**PIETRO CIARLO**

*Prof. ord. nell'Università di Cagliari*

**MARIO D'ADDIO**

*Prof. emerito nell'Università di Roma "La Sapienza"*

**GIUSEPPE DE VERGOTTINI**

*Prof. ord. nell'Università di Bologna*

**FRANCESCO D'ONOFRIO**

*Prof. ord. nell'Università di Roma "La Sapienza"*

**SERGIO MATTARELLA**

*Già prof. nell'Università di Palermo*

**NICOLA OCCHIOCUPO**

*Prof. emerito nell'Università di Parma*

**STEFANO RODOTÀ**

*Prof. emerito nell'Università di Roma "La Sapienza"*

**GIUSEPPE VOLPE**

*Prof. ord. nell'Università di Pisa*

## Consulenti redazionali

**FORTUNATO LAZZARO**

*Magistrato di Cassazione*

**CORRADO MAFFEI**

*Magistrato di Corte d'Appello*

**PIER GIORGIO MARIUZZO**

*Già Consigliere della Camera dei Deputati*

## Direttore

**MARIA DE BENEDETTO**

*Prof. ass. nell'Università di Roma Tre*

## Comitato di redazione

**MARIA MAROTTA**

*Funzionario del Consiglio dell'Unione Europea*

**RAFFAELLA NIRO**

*Professore ass. nell'Università di Macerata*

## Coordinamento redazionale

**ALESSANDRA GRECO**

## Composizione

**ADRIANO CANNATELLI**

## Grafica

**SERGIO GATTI**

POSTE ITALIANE SPA - SPED. IN ABB. POST.  
D.L. 353/03 (CONV. IN L. 27.02.04, N. 46)  
ART. 1 CO. 1 - 45% C/RM/25/2010

# STUDI

## parlamentari e di politica costituzionale

**RIVISTA TRIMESTRALE**

Già diretta da Nicola Greco