

Francesco de Leonardis

**LE ORGANIZZAZIONI AMBIENTALI
COME PARADIGMA DELLE
STRUTTURE A RETE**

Estratto



Milano • Gluffrè Editore

RASSEGNE, ARTICOLI E DOCUMENTAZIONE

[6972/12] LE ORGANIZZAZIONI AMBIENTALI COME PARADIGMA DELLE STRUTTURE A RETE (*)

SOMMARIO: 1. Il diritto ambientale come « precursore ». — 2. Le amministrazioni ambientali come strutture a rete. — 3. Organizzazione a rete plurilivello. — 4. Il ruolo dei soggetti privati nelle organizzazioni ambientali a rete. — 5. Ruolo della società civile e nuovi compiti per l'amministrazione. — 6. Dal riparto per materie a quello per funzioni. — 7. Le funzioni di determinazioni degli *standards*. — 8. Le funzioni di pianificazione e amministrazione attiva. — 9. Le funzioni di vigilanza e controllo. — 10. Tra unità e autonomia: il principio di integrazione e di leale collaborazione. — 11. Il principio di adeguatezza nelle organizzazioni ambientali. — 12. Conclusioni.

1. *Il diritto ambientale come « precursore ».*

Il diritto dell'ambiente possiede la caratteristica peculiare di anticipare i fenomeni che si verificano successivamente in altri settori dell'ordinamento (1) sicché non a caso è stato efficacemente definito come « disciplina-pilota » o « diritto-sonda » (2).

Si potrebbe dire che esso è, quasi per natura, un diritto precursore: basti pensare al fatto che il principio di sussidiarietà (oggi costituzionalizzato) è nato nel diritto ambientale (3) e che hanno trovato origine nel diritto dell'ambiente anche il principio di leale collaborazione (4), l'istituto dell'accesso (5) (che tuttora in tale

(*) Il persente contributo è reso nell'ambito della ricerca « Il modello organizzativo del servizio nazionale » coordinato dal prof. A. Sandulli

(1) R. FERRARA, *La protezione dell'ambiente nella Repubblica federale tedesca: tendenze evolutive*, in *Foro it.*, V, 1987, 21.

(2) D. AMIRANTE, *Il principio precauzionale tra scienza e diritto. Profili introduttivi*, in *Dir. gest. amb.*, 2001, 18 e F. SPANTIGATI, *Le categorie necessarie per lo studio del diritto dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 1999, 236.

(3) Il principio venne affermato per la prima volta nell'art. 130 R § 4 dell'Atto unico europeo del 1986 in materia di ambiente: cfr. P.M. VIANI, *Il principio di sussidiarietà in senso verticale. Attuazioni e prospettive*, Milano, Giuffrè, 2002, 17 e V. GUZZI, *Sussidiarietà (dir. CE)*, in *Enc. giur.*, 2000, 4.

(4) Fu proprio con riferimento ai conflitti tra le amministrazioni regionali (che iniziarono a « spingere » per avere uno specifico ruolo in materia ambientale) e lo Stato che si iniziò a parlare di principio cooperativo: G. MORBIDELLI, *Il regime giuridico speciale dell'ambiente*, in *Scritti in onore di A. Predieri*, Milano, Giuffrè, 1996, 1139.

(5) Si pensi che già nella prima direttiva in materia di accesso (direttiva 90/313/CEE del Consiglio del 7 giugno 1990 successivamente abrogata dalla direttiva 2003/4/CE del 28 gennaio 2003 sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale) si prevedeva che « è necessario assicurare a qualsiasi persona fisica o giuridica nell'intera comunità il libero accesso alle informazioni disponibili » (considerando 3).

ambito prevede una legittimazione assai più ampia) (6), la partecipazione (7), la legittimazione ad agire delle associazioni (8), l'uso di modelli consensuali (9) e gli stessi interessi collettivi (10).

Potrebbe non essere azzardato, dunque, ritenere che eventuali evoluzioni che dovessero riscontrarsi nell'organizzazione dei soggetti in materia ambientale, potrebbero essere destinate a valere come modelli per l'organizzazione amministrativa del futuro.

Se, dunque, è senz'altro vero che l'interesse per il sistema organizzativo incaricato di garantire la salubrità è apparso sempre assai ridotto (11) e che il ruolo e le divisioni di compiti tra coloro che sono chiamati a tutelare l'interesse ambientale sono spesso rimasti defilati (12) (fatta eccezione per i casi sfociati in clamorosi conflitti di competenza) (13), appare decisamente utile tentare di individuare

(6) L'art. 3, d.lg. 19 agosto 2005 n. 195, recante attuazione della direttiva ambientale 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale prevede che « l'autorità pubblica rende disponibile, secondo le disposizioni del presente decreto, l'informazione ambientale detenuta a chiunque ne faccia richiesta ».

(7) Le prime leggi nazionali che prevedono istituti di partecipazione (quelle del 1973, del 1975 e del 1983 sulle centrali termoelettriche e elettronucleari dell'ENEL) intervengono tutte in tematiche di tipo ambientale.

(8) La giurisprudenza amministrativa ha iniziato ad ammettere la legittimazione delle associazioni a partire dal noto caso di « Italia Nostra »: Cons. St., sez. V, 9 marzo 1973 n. 253. Sul punto v. A. CERRI, *Il diritto di agire dei singoli, delle associazioni che li rappresentano, di entità destinate alla difesa di interessi collettivi*, in *La tutela degli interessi collettivi e diffusi*, a cura di L. LANFRANCHI, Torino, Giappichelli, 2003, 46.

(9) I primi accordi volontari in materia ambientale risalgono agli anni '70 e sono riferiti al settore energetico: in quegli anni l'obiettivo era quello di ridurre il consumo dei combustibili fossili per assicurare la sicurezza energetica (S. POLI, *Gli accordi volontari nel diritto comunitario*, in *Riv. giur. amb.*, 1998, 393).

Uno degli attuali campi di elezione nell'uso degli strumenti consensuali è quello della riduzione dei gas ad effetto serra: la direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 ottobre 2003, recependo il protocollo di Kyoto, ha istituito un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra (su di esso v. B. Pozzo, *La nuova direttiva sullo scambio delle quote di emissione. La prima attuazione dei meccanismi previsti dal Protocollo di Kyoto*, Milano, Giuffrè, 2003).

(10) Sul punto v. L. LANFRANCHI, *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, Torino, Giappichelli, 2003, 22 ss.

(11) G. CAIA, *I compiti di tutela ambientale nello Stato delle autonomie (tra intervento comunitario e « modelli differenziati » dell'organizzazione amministrativa)*, in *Quaderni de' Il diritto dell'economia, Atti del seminario su direttive comunitarie in tema di ambiente*, Modena, Mucchi, 1992, 33.

(12) Non mancano, invero, buone trattazioni nelle quali si descrivono, sia in generale sia con riferimento ai vari settori che compongono l'ambiente, le articolazioni fondamentali delle varie organizzazioni: tra di esse si possono ricordare, senza pretesa di completezza, F. FONDERICO, *La tutela dell'ambiente*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. CASSESE, II, Milano, Giuffrè, 2003, 2028-2044; B. CARAVITA DI TORITTO, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, Il Mulino, 2001, 79-173; A. CROSETTI ed altri, *Diritto dell'ambiente*, Bari-Roma, Laterza, 2002, 73-187.

(13) Le questioni relative alla competenza in materia ambientale sono quelle che tuttora impegnano di più il nostro giudice costituzionale. Tra quelle da ultimo affrontate si può far riferimento a C. cost. 22 luglio 2005 n. 304 (in cui la Corte ha ritenuto inammissibile il ricorso proposto dal Governo per contestare la legittimità costituzionale di una legge della provincia di Bolzano con la quale si era « liberalizzato » il trasporto di determinati rifiuti

secondo quali linee di evoluzione si stiano muovendo tali organizzazioni, anche alla luce dei più recenti sviluppi del diritto positivo (14).

In particolare: se il sistema organizzativo preposto alla tutela ambientale si vada articolando o meno come organizzazione a rete; come interagiscano in esso le amministrazioni internazionali, comunitarie, nazionali, regionali e locali; se in esso operino esclusivamente soggetti pubblici o se costituisca un sistema integrato che includa anche soggetti privati; come si distribuisca la competenza tra i vari soggetti del sistema; quali principi regolino le relazioni tra i soggetti che in esso si muovono e che ruolo abbiano gli aspetti tecnici nella riconduzione ad unità del sistema.

2. *Le organizzazioni ambientali come strutture a rete.*

Se è vero che è ancora difficile dare una definizione compiuta di una struttura a rete (15), si può senz'altro ritenere che esse possono idealmente collocarsi a mezza strada tra il modello dell'assoluto accentramento, caratterizzato da omogeneità e rigidità, e quello del decentramento, caratterizzato da disomogeneità e flessibilità.

Affermando che la rete è un sistema di relazioni reciproche tra gli elementi della struttura e un centro che dirige tali elementi in vista di uno scopo (16), si evidenzia come il problema centrale sia quello del bilanciamento tra il necessario momento dell'unità e l'altrettanto necessario riconoscimento dell'autonomia delle singole parti.

Se infatti si accentuano gli aspetti di unità, ponendo un organismo come vero e proprio centro dell'organizzazione, il concetto di rete diviene una semplice copertura di un sistema accentrato di tipo tradizionale; se, al contrario, si privilegiano le condizioni di autonomia e di indipendenza dei singoli soggetti, si perderà il quadro unitario in cui essi devono essere ricompresi.

Quel che conta è la sostanza delle relazioni che intercorrono tra le varie parti del sistema: di per sé il termine « rete » è un contenitore che può essere riempito con contenuti molto diversi e può prestarsi a interpretazioni e letture differenti e addirittura contrastanti.

prevedendo che esso potesse essere svolto senza alcuna autorizzazione o comunicazione) e all'ord. 26 luglio 2005 n. 329 (il Governo aveva contestato la legittimità costituzionale di una legge della regione Marche con la quale questa si attribuiva la competenza a dichiarare una determinata area a elevato rischio ambientale ossia i limiti oltre i quali la qualità dell'ambiente deve essere dichiarata insufficiente e i limiti oltre i quali il rischio di eventi straordinari è da ritenersi inaccettabile). Dato che successivamente la regione aveva introdotto un richiamo esplicito all'osservanza della normativa nazionale e comunitaria di settore il Governo ha, conseguentemente, rinunciato al giudizio).

(14) Ci si riferisce al d.lg. 3 aprile 2006 n. 152, « Norme in materie ambientali » che attua la l. 15 dicembre 2004 n. 308 recante delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione.

(15) Richiamano il concetto di organizzazione a rete S. CASSESE, *Gamberetti, tartarughe e procedure. Standards globali per i diritti amministrativi nazionali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2004, 1204; G. SANVITI, *Amministrazione a più strati: l'esempio del commercio nazionale e sopranazionale*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2000, 1063 e S. AMOROSINO, *Le funzioni dei pubblici poteri nazionali nell'era delle reti*, in questa *Rivista*, 2000, 3778. Con riferimento alle amministrazioni a rete in generale nel diritto ambientale F. FONDERICO, *Sulla « specialità » del diritto ambientale*, in *Ambiente e diritto*, 1999, Leo Olski, 638.

(16) F. VETRÒ, *Il servizio pubblico a rete*, Torino, Giappichelli, 2005, 2.

In ogni caso si può procedere a classificare le organizzazioni a rete secondo un criterio ascendente a seconda della complessità e del numero degli elementi della rete: si va da sistemi a rete costituiti esclusivamente da soggetti pubblici dello stesso livello (per es. nazionale) (17), a sistemi composti da soggetti pubblici di vari livelli (es. nazionale, internazionale e comunitario); fino a organizzazioni a rete in cui ai soggetti pubblici si uniscono soggetti privati che esercitano la propria azione sulla base di particolari titoli e, ancor più direttamente, la stessa società civile.

Ebbene, in tale (ideale) gerarchia, il sistema dei soggetti che si occupano della cura dell'interesse ambientale può sicuramente collocarsi ai gradi più alti perché, come vedremo, in esso si riscontra non solo la presenza di amministrazioni di vari livelli ordinamentali, ma anche la continua interazione di soggetti pubblici e privati.

3. Organizzazioni ambientali come strutture a rete plurilivello.

Una prima peculiarità del sistema di organizzazione ambientale è costituita dal fatto che in esso interagiscono amministrazioni di tutti i livelli ordinamentali.

La tutela dell'ambiente, infatti, viene assicurata *in primis* da amministrazioni che si muovono a livello internazionale (18): si pensi all'*United Nations Environment Program* (UNEP), all'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) (in essa operano l'Unità per le radiazioni e igiene dell'ambiente (19), l'ICNIRP (20) e l'Agenzia internazionale per la ricerca sul cancro) (21), all'*International Union for conserva-*

(17) La rete tradizionale è stata definita come « figura organizzativa composta di pubblici uffici e caratterizzata dai seguenti due elementi o tratti: appartenenza a entità o apparati diversi e collaborazione e interdipendenza »: S. CASSESE, *Le reti come figura organizzativa della collaborazione*, in *Lo spazio giuridico globale*, cit., 21 ss. (a cui si rinvia anche per gli essenziali riferimenti bibliografici).

(18) Sul ruolo dei soggetti di diritto internazionale nella politica ambientale v. R. LEWANSKI, *Governare l'ambiente*, Bologna, Il Mulino, 1997, 189 ss.

(19) Sugli studi di carattere scientifico condotti sui rischi per l'organismo umano conseguenti all'esposizione alle onde elettromagnetiche dall'OMS (www.who.int/en) v. E. ROLANDO, *Inquinamento derivante da onde elettromagnetiche. Disciplina normativa, profili di riparto di competenze e principio di precauzione*, in *Riv. giur. ed.*, 2003, 178.

(20) Le origini della Commissione internazionale per la protezione dalle radiazioni non ionizzanti ICNIRP risalgono al 1973, anno in cui durante il terzo congresso dell'Associazione internazionale per la protezione dalle radiazioni (IRPA) per la prima volta venne organizzata una sessione apposita sulle protezioni dalle radiazioni non ionizzanti. Successivamente vennero formati un gruppo di lavoro (1974) e un gruppo di studio (1975) e nel 1977 è stato creato il Comitato internazionale per le radiazioni non ionizzanti (INIRC) che costituisce il precursore dell'ICNIRP. Quest'ultimo venne creato durante l'ottavo congresso internazionale dell'IRPA, nel maggio 1992, come organizzazione scientifica indipendente (gli scienziati che ne fanno parte non possono lavorare per il settore privato) con il compito di indagare i rischi sanitari che potrebbero essere associati alle varie forme di NIR (*Non ionizing radiation*), sviluppare linee guida internazionali per la definizione dei relativi limiti di esposizione e trattare ogni aspetto della protezione da queste radiazioni. L'ICNIRP viene attualmente finanziato dall'IRPA, dall'Unione europea e dall'OMS.

(21) La IARC (www.iarc.fr) è un ente dell'Organizzazione mondiale della sanità specializzato nelle ricerche sul cancro che attua un monitoraggio a livello mondiale sull'incidenza che le patologie cancerogene hanno sulla mortalità, divulga informazioni scientifiche tramite pubblicazioni, *meetings* e borse di studio.

tion of nature (IUCN), o all'United nations educational, scientific and cultural organization (UNESCO) (22).

Vi sono poi amministrazioni che operano a livello comunitario e tra esse la Direzione generale ambiente della Commissione (23), l'Agenzia europea di protezione dell'ambiente (24), la Rete europea di informazione e osservazione in materia ambientale (EIONET) (25), la Rete europea per l'attuazione e il controllo del rispetto del diritto dell'ambiente (IMPEL) (26) e, soprattutto, i Comitati scientifici (27).

Vi sono ancora le amministrazioni nazionali (come il Ministero dell'ambiente e del territorio (28), l'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (29), l'Ente nazionale energia e ambiente (30), l'Istituto centrale per la

(22) Ad esse si aggiungono, in relazione a specifici compiti, l'Organizzazione meteorologica mondiale (OMM), la Food and agriculture organization (FAO), la Banca mondiale, il gruppo dei 7 e l'OECD.

(23) La Direzione generale XI responsabile dell'ambiente, protezione dei consumatori e sicurezza nucleare si colloca tra le direzioni generali di grandezza intermedia: il personale che nel 1990 ammontava a 400 unità (R. LEWANSKY, *Governare l'ambiente*, cit., 1997, 223) nel 2003 comprende 550 funzionari con un budget di 200 milioni di euro (L. KRAMER, *Ec Environmental Law*, London, Sweet and Maxwell, 2000, 35).

(24) L'Agenzia europea di protezione dell'ambiente è stata istituita nel 1990 (regolamento CEE n. 1210/90 del Consiglio del 7 maggio 1990) ed è operativa dal 1993.

(25) La rete è stata istituita nel 1994 con lo stesso regolamento con il quale è stata istituita l'Agenzia europea di protezione dell'ambiente (www.eionet.eu.int). Le informazioni raccolte dalla rete sono funzionali all'esercizio delle attribuzioni della Commissione nella fase di elaborazione e di attuazione del diritto comunitario, all'azione normativa degli Stati membri nei limiti della loro competenza e alla diffusione tra i cittadini di informazioni sull'ambiente. Sul punto v. E. CHITTI, *Le agenzie europee. Unità e decentramento nelle amministrazioni comunitarie*, Padova, Cedam, 2002, 251.

(26) La rete tra i regolatori europei che si occupano di ambiente è informale ed è operativa a partire dal 1992: il suo ruolo viene espressamente riconosciuto dall'art. 3 comma 2 del Sesto programma di azione ambientale in sede comunitaria. Il compito di Impel è quello di garantire che le amministrazioni nazionali applichino in maniera quanto più possibile uniforme la normativa ambientale armonizzata (evitando così surrettizie discriminazioni o distorsioni della concorrenza).

(27) Tra i vari comitati si possono ricordare: quello in materia di rifiuti (previsto dall'art. 18 della direttiva 91/156/CEE del Consiglio del 18 marzo 1991 che modifica la direttiva 75/442/CEE relativa ai rifiuti); quello che opera nel settore dei prodotti cosmetici (istituito dalla decisione 19 dicembre 1977, 78/45/CEE per verificare che in tali prodotti non vi siano sostanze tossiche per l'uomo) e il comitato per le specialità medicinali («CPMP») istituito dalla direttiva 75/319/CEE.

Sulle fasi dello sviluppo dell'amministrazione comunitaria che hanno condotto alla formazione dei comitati (dall'amministrazione di missione a quella di vigilanza e, infine, all'amministrazione di gestione) v. S. CASSESE, *Lo spazio giuridico globale*, 2003, cit., 93 e Id., *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Crisi dello Stato*, Laterza, 2002, 74 ss.

(28) Il Ministero dell'ambiente venne istituito con l. 8 luglio 1986 n. 349: sulle vicende relative v. G. CAIA, *Il Ministero dell'ambiente*, in *Costituzione e struttura del governo. La riforma dei Ministeri (parte seconda)*, a cura di E. SPAGNA MUSSO, Padova, Cedam, 1988, 463 ss. e M. MALO, *Ministero dell'ambiente*, in *D. disc. pubbl.*, IX, Torino, Utet, 1994, 496 ss.

(29) L'istituzione dell'Agenzia è avvenuta con d.l. 4 dicembre 1993 n. 496 convertito con modificazioni nella l. 21 gennaio 1994 n. 61. Su di essa v. V. MOLASCHI, *L'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici*, in *Giorn. dir. amm.*, 2002, 721 ss.

(30) L'ENEA è disciplinato dalla l. n. 282 del 1991 che ha trasformato un precedente ente a cui erano state attribuite in origine finalità connesse con la promozione dell'energia

ricerca scientifica e tecnologia applicata al mare (31), l'IRSA-CNR (32) e l'ISPE-SL (33) nonché le amministrazioni regionali (34) e locali (tra di esse spicca la provincia la cui estensione territoriale rappresenta un punto di riferimento ottimale per specifici fini di tutela ambientale) (35).

La medesima strutturazione plurilivello si ritrova per le fonti: una buona parte delle discipline di diritto ambientale è contenuta, nel diritto internazionale generale (36),

nucleare. Il d.lg. n. 36 del 1999 ha completato la sua conversione attribuendogli compiti di ricerca e sperimentazione soprattutto nel campo delle c.d. energie pulite. Cfr. P. DELL'ANNO, *Manuale di diritto ambientale*, Padova, Cedam, 2000, 93.

(31) L'Istituto centrale per la ricerca scientifica e tecnologica applicata al mare è un ente pubblico scientifico di ricerca non economico che fornisce istituzionalmente supporto alle politiche delle amministrazioni centrali competenti nella risoluzione delle problematiche ambientali marine (il suo statuto è stato approvato con d.m. 21 maggio 2001). Venne istituito dall'art. 9, l. 17 febbraio 1982 n. 41, come ICRAIP (Istituto centrale per la ricerca scientifica e tecnologica applicata alla pesca) con lo scopo di supportare l'ex Ministero della marina mercantile. Successivamente, l'art. 4, l. 28 febbraio 1992 n. 220, mutò la sua denominazione in ICRAM e le sue competenze si ampliarono alla tutela dell'ambiente marino e alla sostenibilità delle attività produttive. Venne poi trasferito dall'art. 1 comma 10, l. n. 537 del 1993, al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio.

(32) I compiti dell'istituto di ricerca sulle acque del Consiglio nazionale delle ricerche sono stati stabiliti dalla legge Merli e dal d.P.R. n. 133 del 1992. Sul ridimensionamento dell'istituto v. P. DELL'ANNO, *Manuale di diritto ambientale*, 2000, cit., 94.

(33) Rileva efficacemente la perdurante vitalità degli Stati nazionali (« dopo una sommaria dichiarazione di morte presunta ») nell'orientare le scelte del legislatore comunitario in materia ambientale R. FERRARA, *I principi comunitari di tutela dell'ambiente*, in *Dir. amm.*, 2005, 518.

(34) Sotto il profilo soggettivo le funzioni vengono svolte normalmente dall'assessorato all'ambiente e dalle Agenzie regionali di protezione dell'ambiente.

(35) L'art. 19, t.u. sugli enti locali (d.lg. n. 267 del 2000) sancisce che alle province spettano le funzioni di « difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente e prevenzione delle calamità », di « tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche », « di protezione della flora e della fauna parchi e riserve naturali », « caccia e pesca nelle acque interne », « organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore », ecc.

(36) Tra di esse (per una stima quantitativa sia sufficiente ricordare che nel nostro paese sono attualmente vigenti più di 9000 convenzioni in materia ambientale) vi sono: quelle di formazione consuetudinaria (ad es. quella che stabilisce il divieto di inquinamento transfrontaliero); le dichiarazioni di principio (come quelle approvate a Stoccolma nel 1972 e a Rio nel 1992); i trattati internazionali a livello mondiale (sulla tutela del mare, dei corsi d'acqua, dell'atmosfera, dei beni naturali, delle specie o aree particolarmente protette, dell'energia nucleare, delle attività c.d. ultrapericolose); i trattati di carattere regionale.

Tra i vari contributi si cfr. P. FOIS, *Ambiente (tutela del) nel diritto internazionale*, in *D. disc. pubbl.*, I, Torino, Utet, 1987, 209; C. CURTI GIALDINO, *Ambiente (tutela del): III. Diritto internazionale*, in *Enc. giur.*, Milano, Giuffrè, 1988; M. TAMBURINI, *Ambiente (tutela del) (diritto internazionale)*, in *N.D.I.*, App., Torino, Utet, 1980, 283; S. PATTI, *Ambiente (tutela del): V. Diritto comparato e straniero*, in *Enc. giur.*, Milano, Giuffrè, 1988; U. LEANZA, *Il diritto internazionale. Da diritto per gli stati a diritto per gli individui*, Torino, Giappichelli, 2002, 215-239.

Nella dottrina straniera: P. NANDA, G. PRING, *International environmental law and policy*, New York, Transnational Publishers, 2003; A. BOYLE, P. BIRNIE, *International law and the environment*, Oxford University Press, 2002; A. KISS, J.P. BEURIER, *Droit international de l'environnement*, Pedone, 2000; KISS & SHELTON, *International environmental law*, New York, 2000; P. SANDS, *Environmental law, the economy and sustainable development: the United*

nell'ordinamento della Wto (37) e nel diritto comunitario (38) (basti pensare che, come è stato rilevato, « una quota oscillante tra la metà e i due terzi della disciplina ambientale è di origine comunitaria ») (39).

A fronte di una così ampia e dettagliata produzione normativa dei livelli ordinamentali di più vasta portata territoriale, le legislazioni nazionali (e quelle di livello inferiore) assai spesso si atteggiavano come mere normative secondarie, limitandosi a svolgere una mera funzione di attuazione o, addirittura, come affermato di recente dalla Corte costituzionale (40), di esecuzione rispetto a quelle internazionali e comunitarie (41).

Un tale fenomeno di « convivenza » globale di amministrazioni si spiega per la dimensione essenzialmente supranazionale di non poche questioni ambientali (42), che non a caso si evidenziava già a partire dal noto caso della fonderia di Trail (43),

States, the European Union and the international community, Cambridge, Cambridge University Press, 2000; G. BADIALI, *La tutela internazionale dell'ambiente*, Napoli, Esi, 1995.

(37) L'art. XX dell'accordo generale sulle tariffe doganali prevede che gli Stati contraenti possono adottare misure limitative della circolazione delle merci se queste sono « necessarie alla protezione della salute e della vita delle persone, degli animali o alla preservazione dei vegetali » o se sono « relative alla conservazione delle risorse naturali esauribili ».

Sul punto si consenta di rinviare a F. DE LEONARDIS, *La disciplina dell'ambiente tra Unione europea e Wto*, in *Dir. amm.*, 2004, 513.

(38) A. CROSETTI e altri, *Diritto dell'ambiente*, cit., 77, 80 (sono ormai rari i testi costituzionali che non contengano espliciti riferimenti alla tutela dell'ambiente).

(39) S. CASSESE, *La tutela dell'ambiente: funzioni e organizzazione*, in *Riv. giur. amb.*, 1989, 769.

(40) La Corte ha dichiarato inammissibile un giudizio di legittimità costituzionale proposto da alcune regioni contro alcune norme statali in materia di emissioni elettromagnetiche rilevando preliminarmente « l'esistenza di un preciso vincolo comunitario ad attuare un vasto processo di liberalizzazione del settore » (C. cost. 27 luglio 2005 n. 336).

(41) Il caso emblematico è quella della disciplina dei rifiuti: praticamente tutta la disciplina nazionale in tale settore si può dire costituisca stretta attuazione di quella comunitaria qualificandosi come un'attuazione delle direttive sui rifiuti in generale (91/156), sui rifiuti pericolosi (91/689), sui rifiuti da imballaggio (94/62). Vi sono poi normative speciali che attuano le direttive relative a settori più specifici come quelle sull'eliminazione oli usati, smaltimento Pcb, batterie esauste, fanghi di depurazione, gestione di veicoli fuori uso.

(42) Si pensi all'effetto serra, all'assottigliamento della fascia di ozono, all'impoverimento della diversità biologica, all'inquinamento marino, alla protezione di grandi aree naturali necessarie alla preservazione dell'equilibrio biologico, ai rischi derivanti dall'uso delle centrali nucleari. Con riferimento allo specifico settore delle biotecnologie si è osservato che « i problemi giuridici posti dalla biotecnologia, nella sfera del diritto privato come in quella del diritto costituzionale, non trovano più nella dimensione statale la sede idonea né alla soluzione né anche solo all'approccio » (G.F. FERRARI, *Biotecnologie e diritto costituzionale*, in *Gli organismi geneticamente modificati. Sicurezza alimentare e tutela dell'ambiente*, a cura di R. FERRARA, I. MARINO), Padova, Cedam, 2003, 36.

(43) La sentenza della commissione arbitrale mista Usa-Canada *Trail smelter arbitration (United States v. Canada)*, Award of 11 March 1941 (il cui testo è riprodotto in *American journal of international law*, 1941, 684 ss. e con cui veniva riconosciuta la responsabilità del Canada per i danni cagionati dalle immissioni inquinanti prodotte da una fonderia canadese ad alcuni agricoltori americani) viene citata come punto d'avvio da quasi tutte le trattazioni di diritto internazionale dell'ambiente.

e per il fatto che molti problemi del diritto dell'ambiente non potrebbero essere risolti con un sistema organizzativo di tipo tradizionale in cui gli ambiti di competenza sono disegnati « a tavolino » senza alcun riferimento alle capacità dei soggetti istituzionali e alla tutela da assicurare.

4. *Il ruolo dei soggetti privati nelle organizzazioni ambientali a rete.*

Nel sistema organizzativo ambientale i soggetti privati, e la stessa società civile nel suo complesso, sono coinvolti sempre più spesso e direttamente nella cura concreta dell'interesse generale (44).

Si pensi, *in primis*, ai consorzi ambientali: si tratta di soggetti aventi personalità giuridica di diritto privato che svolgono funzioni di cura dell'interesse generale accanto ai tradizionali enti e soggetti pubblici (45).

Nel settore dei rifiuti, ad esempio, operano consorzi per la gestione, raccolta e recupero degli oli usati (46), per la raccolta e trattamento delle batterie al piombo esauste e dei rifiuti piombosi (47), per il recupero e il riciclaggio degli imballaggi (48), per la raccolta e il trattamento degli oli e dei grassi vegetali e animali

(44) È stato rilevato che « in campo ambientale si è talora in presenza non di strutture e funzioni amministrative tradizionali e preesistenti, che vengono privatizzate, ma accade che — per il continuo espandersi delle *sub-materie* assoggettate a discipline normative — sia il legislatore stesso ad affidare *ab initio*, dei compiti d'interesse pubblico alla responsabilità dei singoli privati o a strutture associative, da essi promosse »: S. AMOROSINO, *Ambiente e privatizzazione delle funzioni amministrative*, in *Ambiente e diritto*, Leo Olski, 1999, 350.

(45) V. sul punto F.E. SANTONASTASO, *Relazione*, in *Diritto all'ambiente e diritto allo sviluppo*, Milano, Giuffrè, 1995, 354-358, che prende in esame i consorzi istituiti alla fine degli anni '80.

(46) Si noti che già con l. 29 aprile 1940 n. 671 (si era nel periodo bellico), il legislatore aveva imposto l'obbligatorietà della raccolta e rigenerazione degli oli lubrificanti usati. Ma fu a seguito della direttiva 439/1975/CEE che venne emanato il d.P.R. 23 agosto 1982 n. 691 con cui venne istituito il Consorzio obbligatorio oli usati (Coou) che divenne operativo nel 1984 (per una completa rassegna delle disposizioni normative ad esso relative v. il sito www.coou.it). La disciplina del d.lg. n. 95 del 1992 adottato in recepimento della direttiva 101/87/CE relativa ai compiti e agli obblighi del Consorzio viene oggi rivisitata dall'art. 236, d.lg. n. 152 del 2006, recante norme in materia ambientale.

(47) Cfr. art. 235, d.lg. n. 152 del 2006. In precedenza le funzioni di coordinamento del settore erano state svolte dal COBAT (istituito dall'art. 9 *quinquies*, d.l. 9 settembre 1988 n. 397 conv. in l. 9 novembre 1988 n. 475 per lo smaltimento mediante riciclaggio delle batterie al piombo esauste). Mentre inizialmente il legislatore non aveva specificato la natura di diritto pubblico o privato di tale consorzio, successivamente l'art. 58 comma 4, d.lg. 5 febbraio 1997 n. 22, aveva chiarito che esso possiede « personalità giuridica di diritto privato ».

(48) Cfr. art. 217 ss., d.lg. n. 152 del 2006. Il CONAI, istituito dall'art. 41, d.lg. 5 febbraio 1997 n. 22, viene oggi disciplinato dall'art. 227, t.u. ambiente. Su di esso cfr. S. AMOROSINO, *I consorzi tra produttori e il consorzio nazionale imballaggi*, in *Quaderni della Riv. giur. amb.*, Milano, Giuffrè, 1997, 102.

esausti (49), per il riciclaggio di rifiuti di beni in polietilene (50), della plastica, della carta e cellulosa o dell'acciaio.

Vi sono poi soggetti privati specificamente autorizzati a cui sono assegnate funzioni di controllo del rispetto alla normativa tecnica nei settori dell'inquinamento atmosferico (revisione dei veicoli a motore e degli impianti termici).

In tali ipotesi il legislatore consegue il risultato della cura dell'interesse generale attraverso soggetti privati con dispendio minimo di risorse e con risultati vantaggiosi: oltre ai principi di efficacia e economicità dell'azione (e dell'organizzazione) amministrativa si attua, in tal modo, il principio di sussidiarietà in senso orizzontale dal momento che l'amministrazione include direttamente, e già a livello organizzativo, le imprese nella cura concreta dell'interesse generale senza attendere il momento procedimentale.

5. *Ruolo della società civile e nuovi compiti per l'amministrazione.*

Nel sistema a rete dell'organizzazione ambientale uno specifico ruolo viene assicurato anche alla società civile nel suo complesso.

Nel diritto comunitario più recente si afferma con chiarezza che per indurre i necessari cambiamenti dei modelli di produzione e di consumo che incidono sullo stato dell'ambiente e sulle tendenze in atto occorre introdurre nuove modalità di interazione con il mercato e dare maggiore potere ai cittadini: si tratta di orientamenti che innovano fortemente i modelli organizzativi tradizionali.

Una volta chiarito che senza la piena responsabilizzazione dei cittadini, qualsiasi politica o azione di tutela dell'ambiente è destinata a restare inefficace (51), ai doveri classici della pubblica amministrazione si aggiunge quello (direttamente connesso al principio di sussidiarietà) di informare e responsabilizzare la società civile affinché questa, in ossequio al principio di sussidiarietà in senso orizzontale, possa svolgere al meglio (e per quanto possibile) il suo ruolo di co-amministratrice (52).

(49) Cfr. art. 233, d.lg. n. 152 del 2006. In precedenza operava il CONOE che era stato istituito dall'art. 47, d.lg. 5 febbraio 1997 n. 22, con personalità giuridica di diritto privato e che svolgeva la sua attività grazie a contributi di riciclaggio che devono essere versati (nella misura stabilita da un decreto ministeriale; cfr. d.m. 27 novembre 2003) dai produttori o importatori di oli e grassi vegetali.

(50) Cfr. art. 234, d.lg. n. 152 del 2006. Precedentemente le funzioni di coordinamento del settore erano svolte dal POLIECO istituito dall'art. 48, d.lg. 5 febbraio 1997 n. 22, al fine di ridurre il flusso dei rifiuti di polietilene destinati allo smaltimento. Il suo Statuto era stato approvato con d.m. 15 luglio 1998; anch'esso possedeva personalità giuridica di diritto privato e poteva giovare di un contributo percentuale di riciclaggio (art. 48 comma 7, d.lg. n. 22 del 1997).

(51) Già nel 1970 si era rilevato che « gli strumenti con i quali difendere la natura [...] non possono essere di tipo soltanto giuridico e esigono dunque una mobilitazione totale di tutte le forze responsabili in qualche modo del nostro futuro »: U. POTOTSCHNIG, *Strumenti giuridici per la difesa della natura*, in questa *Rivista*, 1970, III, 459.

(52) Immagina una « tendenziale identificazione tra amministrazione e cittadini che dà corpo, con riguardo alla funzione ancora riduttivamente conosciuta come "esecutiva", alla stessa sovranità popolare, nel quadro di un processo di de-soggettivizzazione dell'amministrazione medesima che si accompagna allo spostamento di accento dal potere alla fun-

Non si tratta ovviamente di una deriva di tipo partecipazionista dal momento che nessuno mette in dubbio il ruolo insostituibile e peculiare delle amministrazioni, ma di prendere atto del fatto che caratterizzandosi i rischi attuali, oltre che per la loro globalità e irreversibilità, soprattutto per la loro fisica invisibilità, si rende necessaria — oggi più che mai — la predisposizione di strumenti che contribuiscano alla diffusione effettiva del sapere scientifico in tutta la società civile (53).

Mentre le amministrazioni tradizionali potevano limitarsi alle classiche funzioni di amministrazione attiva, consultiva e di controllo, quelle attuali devono misurarsi anche con il difficile compito della comunicazione e della trasmissione del sapere.

E in questa linea va letta la previsione che impone in capo alle amministrazioni ambientali il dovere di predisporre un « riassunto non tecnico » nei casi in cui si opera una programmazione o pianificazione di tipo ambientale (54): l'amministrazione non solo deve rispettare il principio di pubblicità mettendo a disposizione del pubblico atti e documenti ma deve ispirare la propria azione anche al principio di trasparenza facendo in modo che il pubblico, anche dei non addetti ai lavori, comprenda il significato degli atti formali e/o del sapere scientifico in essi eventualmente presupposto.

Solo nell'ipotesi in cui il pubblico sia effettivamente messo in grado di comprendere i contenuti sostanziali delle decisioni e dei piani, la società civile potrà rendere il contributo che le viene richiesto in ordine alla tutela dell'ambiente.

All'amministrazione viene, pertanto, fatto obbligo di rendere note le varie alternative prese in considerazione e i motivi che di volta in volta hanno ispirato e giustificato le singole soluzioni adottate e ciò proprio al fine di elevare il livello di consapevolezza e di condivisione della responsabilità delle decisioni.

Tale dovere di informare previsto non solo dalla convenzione di Aarhus (55) ma anche dalla legislazione nazionale che attua l'ultima direttiva in materia di accesso (56) costituiscono il fondamento dell'attività di *reporting*: le amministrazioni non solo debbano dotarsi di strumenti adeguati per fotografare la realtà, registrare le linee di evoluzione e progettare gli eventuali interventi di correzione,

zione»: P. DURET, *La sussidiarietà « orizzontale »: le radici e le suggestioni di un concetto*, in *Jus*, 2000, 141.

(53) « Nel sapere possono essere cambiati, ridotti o ingranditi, drammatizzati o minimizzati e sono in questo particolarmente aperti a processi sociali di definizione. In tal modo i mass media e le professionalità deputate alla definizione dei rischi assumono una posizione chiave in termini sociali e politici » (U. BECK, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Carocci, Roma, 2000, 30).

(54) Così nel considerando 25 del Sesto programma di azione comunitaria in materia ambientale.

(55) Cfr. art. 7 e art. 5 della convenzione di Aarhus per i quali le autorità pubbliche hanno il dovere non solo di rendere accessibili le informazioni relative all'ambiente a chiunque ne faccia richiesta ma anche quello di fare in modo, attivamente, che i dati ambientali vengano effettivamente recepiti dai cittadini.

(56) Cfr. d.lg. 19 agosto 2005 n. 195 di attuazione della direttiva 2003/4/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2003 sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale.

ma debbano concretamente mettere a disposizione tali informazioni utilizzando tutte le potenzialità offerte dai nuovi strumenti di comunicazione (57).

I due istituti del « riassunto non tecnico » e dell'« attività di reporting » dimostrano che il coinvolgimento della società civile nelle strutture a rete ambientali non è solo auspicato ma si traduce già in specifici vincoli e doveri di diritto positivo.

6. Dal riparto per materie a quello per funzioni.

Nell'organizzazione ambientale il criterio della distribuzione della competenza per materia è stato chiaramente sostituito da quello per funzioni (58): la competenza tende ad essere attribuita in modo elastico e flessibile nella misura delle capacità (intese in senso non tecnico) possedute dai vari soggetti ossia dal contributo che essi possono apportare al conseguimento della migliore tutela e ciò, talora, anche a dispetto del diritto positivo (59).

In ognuna delle materie che compongono la nozione di ambiente (acqua, aria, suolo, flora e fauna, rifiuti, sostanze chimiche) (60) si ritrova conseguentemente la compresenza di tutti i soggetti dell'organizzazione a rete: amministrazioni internazionali, comunitarie, nazionali, regionali, locali, soggetti privati esercenti pubbliche funzioni o pubblici servizi e società civile vengono chiamati a intervenire contemporaneamente (e a collaborare tra loro più strettamente di prima) perché i loro compiti sono relativi allo stesso oggetto e perché ognuno possiede specifiche capacità da mettere in gioco.

Il criterio ordinatore delle competenze diviene proprio quello della capacità di contribuire al conseguimento del risultato finale: nella stessa materia vi saranno così amministrazioni (generalmente di livello internazionale, comunitario o nazionale) che dovranno provvedere alla definizione degli *standards* tecnici; amministrazioni che dovranno provvedere alla programmazione e pianificazione; amministrazioni che dovranno occuparsi della comunicazione dei dati; soggetti che dovranno occuparsi della vigilanza e del controllo, ecc.

Non si tratta di stabilire quale amministrazione debba prevalere sull'altra o di difendere astratti spazi di potere (61) ma, invece, di mettere in rapporto il bene da

(57) In generale sulla necessità di potenziare la misurazione del fenomeno amministrativo v. gli spunti forniti da S. CASSESE, *Che cosa vuol dire « amministrazione di risultati »?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2004, 941.

(58) Metteva in evidenza la crisi del principio di gerarchia nell'ambito della « questione ambiente » già vari anni orsono E. DALFINO, *Per un diritto procedimentale dell'ambiente*, in *Scritti in onore di A. Predieri*, Milano, Giuffrè, 1996, 654.

(59) La Corte costituzionale è dovuta intervenire in materia di parchi e riserve naturali con due sentenze (la n. 1029 e la n. 1031 del 1988) per chiarire che, nonostante norme positive di contrario avviso, « l'esistenza di parchi nazionali e di riserve dello Stato risponde a un interesse dell'intera collettività » e che « solo gli organi dello Stato sono in grado di apprezzare le esigenze e gli interessi ecologici, non di singole regioni, ma dell'intera collettività nazionale ».

(60) Sull'evoluzione della nozione di ambiente si rinvia a F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Milano, Giuffrè, 2005, 157 ss.

(61) E. DALFINO, *Per un diritto procedimentale dell'ambiente*, 1996, cit., 665, si chiedeva

conseguire con le effettive capacità dei vari attori istituzionali: così è logico che solo organizzazioni dotate di strutture tecniche in grado di sviluppare studi e analisi complesse potranno occuparsi della determinazione degli *standards* tecnici; ed è altrettanto ragionevole che solo soggetti che possiedano un quadro complessivo della situazione, ai vari livelli e in relazione ai singoli beni, possano svolgere funzioni di pianificazione; è ovvio, infine, che nessuno meglio delle amministrazioni locali possa svolgere le funzioni di vigilanza e controllo dal momento che questi ultimi, essendo più a immediato contatto con il territorio, sono in grado di registrare immediatamente qualsiasi tipo di anomalia.

In tale quadro, ovviamente, la funzione di interscambio di dati e informazioni diviene essenziale e, per questo, si riscontra la moltiplicazione delle amministrazioni deputate all'esercizio di tale compito (62) e il continuo sviluppo, praticamente in tutti i sottosettori del diritto ambientale, dei c.d. catasti informativi (63).

7. Le funzioni di determinazioni degli standards.

Nelle varie materie che compongono la nozione di ambiente, e per ogni singolo oggetto, si riscontra generalmente che le funzioni di determinazione degli *standards* sono svolte da amministrazioni internazionali, comunitarie o nazionali (64).

Mentre un tempo le amministrazioni internazionali, non essendo dotate di organi tecnici propri (65), si limitavano a una mera funzione di sensibilizzazione al rispetto dell'ambiente (attivando una sorta di effetto volano (66) nei confronti degli Stati nazionali con indubbie ricadute sul piano della politica del diritto ma con

(retoricamente) se le regioni abbiano aperto il contenzioso nei confronti dello Stato « più per ribadire e, se è possibile, estendere la loro sfera di competenza, che per effettiva sensibilità verso la tutela ambientale ».

(62) A livello statale funziona il Sistema informativo nazionale ambientale (SINA), sulla base di *standards* che consentano la possibilità di omogenea elaborazione ed analisi all'interno di un unico sistema informativo individuati dall'APAT: tutte le amministrazioni hanno il dovere di trasmettere i dati in proprio possesso a tale sistema (cfr. art. 55 comma 2 e 3, d.lg. n. 152 del 2006).

(63) Così in materia di rifiuti (art. 189, d.lg. n. 152 del 2006 e art. 11, d.lg. n. 22 del 1997); di emissioni elettromagnetiche (art. 4 comma 1 lett. c) e art. 7, l. n. 36 del 2001); di tutela del suolo (cfr. art. 75, d.lg. n. 152 del 2006 e art. 17 comma 15 *ter*, d.lg. n. 22 del 1997, per cui « il Ministero dell'ambiente e le regioni rendono pubblica, rispettivamente, la lista di priorità nazionale e regionale dei siti contaminati da bonificare »); di aree protette (cfr. art. 117, d.lg. n. 152 del 2006).

(64) Sul punto v. M. RENNA, *Il sistema degli standard ambientali tra fonti europee e competenze nazionali*, in *L'ambiente nel nuovo titolo V della Costituzione*, a cura di B. Pozzo, M. RENNA, *Quaderni della Riv. giur. amb.*, Milano, Giuffrè, 2004, 102 ss.

(65) Si veda il terzo programma comunitario di azione ambientale per cui la comunità europea si colloca come un « importante intermediario tra il quadro nazionale, molto spesso troppo limitato, e il quadro mondiale, che manca di possibilità istituzionali per un'azione vincolante ».

(66) Si pensi al fatto che la conferenza di Stoccolma del 1972, che può considerarsi come il punto di partenza del diritto ambientale attuale, è stata proprio il frutto dell'azione delle Nazioni unite (che avevano organizzato una prima conferenza sull'ambiente già nel 1949), e lo stesso vale per la conferenza di Rio del 1992.

effetti sicuramente scarsi e, soprattutto, non vincolanti), oggi sempre più spesso vengono chiamate ad esercitare (direttamente) funzioni attinenti all'elaborazione di protocolli o di specificazioni tecniche.

Può essere indicativa, in proposito, la vicenda dei limiti alle emissioni elettromagnetiche: mentre in un primo tempo l'Oms, non avendo alcun organo tecnico di riferimento, svolgeva esclusivamente un ruolo di tipo politico, a seguito della costituzione dell'ICNIRP, ha provveduto direttamente a individuare i valori precauzionali di riferimento.

E tali valori sono stati recepiti formalmente (67) o sostanzialmente (68) sia dall'Unione europea (69) che da gran parte delle legislazioni nazionali.

E lo stesso vale per le regole di sicurezza alimentare (70) (a cui si riferisce il c.d. *codex alimentarius*) (71), per i requisiti di potabilità o di balneabilità delle acque o

(67) In Austria le linee guida sono state recepite in una normativa federale (anche se essa non è obbligatoria: cfr. www.bmv.gv.at/tk/1board/news/ent1.htm). In Francia i livelli di riferimento ICNIRP sono stati introdotti dal *décret n. 2002-775 du 3 mai 2002 pris en application du 12 de l'article L. 32 du code des postes et télécommunications et relatif aux valeurs limites d'exposition du public aux champs électromagnétiques émis par les équipements utilisés dans les réseaux de télécommunication ou par les installations radioélectriques*. In Germania il provvedimento che fissa i limiti alle emissioni conformi alle linee ICNIRP è il *Verordnung über das Nachweisverfahren zur Bergenzung elektromagnetischer Felder - (BEMFV)* del 20 agosto 2002. La Grecia ha adottato le linee ICNIRP con la decisione ministeriale 6 settembre 2000 n. 53571/3839. In Irlanda il rilascio delle licenze è soggetto al rispetto dei limiti ICNIRP. In Olanda vi è un *memorandum* governativo del dicembre 2000 sulla politica generale in tema di gestione delle antenne e una successiva precisazione del Ministro dei trasporti dell'8 giugno 2001 che conferma la scelta di adottare i limiti ICNIRP. In Spagna il rispetto dei limiti ICNIRP è previsto dal *real decreto 1066/2001, de 28 settembre por el que se aprueba el Reglamento que establece condiciones de protección del dominio público radioeléctrico, restricciones a las emisiones radioeléctricas y medidas de protección sanitaria frente emisiones radioeléctricas* che è stato emanato sulla base dell'art. 62 della *ley 11/1998 de 24 de abril, General de telecomunicaciones*. In Svezia lo *standard* contiene raccomandazioni di esposizione in linea con quanto indicato da ICNIRP. Infine, in Finlandia vige il regolamento n. 1306/2003 di recepimento ICNIRP.

(68) A questa categoria appartengono la Danimarca (al momento il controllo sulle emissioni è demandato ai fornitori di apparati); il Portogallo (le norme rilevanti sono l'art. 22 del *decreto-lei n. 151-A/2000* e il *decreto-lei n. 11/2003*; in tale Stato la decisione di adeguarsi ai limiti è stata presa dall'Istituto portoghese per le comunicazioni il 6 aprile 2001); il Brasile (la l. n. 9472 del 1997 sulle telecomunicazioni in Brasile ha istituito l'organo regolatore del settore, l'ANATEL *Agência nacional de telecomunicações*, che, a sua volta, ha emanato la deliberazione 15 giugno 1999, la quale disciplina attualmente i limiti alla diffusione di onde elettromagnetiche e stabilisce l'adozione dei limiti ICNIRP) e il Lussemburgo. In questi paesi gli apparati governativi che operano nel campo delle emissioni elettromagnetiche utilizzano sostanzialmente i limiti ICNIRP senza averli recepiti formalmente.

(69) Il Consiglio dell'Unione europea ha adottato la risoluzione 12 luglio 1999 e la raccomandazione 1999/519/CE che si richiamano entrambe al principio di precauzione (v. G. Cocco, *La legge quadro e le sue opzioni fondamentali*, in *Inquinamento da campi elettromagnetici e normativa di tutela*, Torino, Giappichelli, 2001, 4).

(70) Il reg. 178/2002 sulla sicurezza alimentare, più volte richiamato, stabilisce espressamente che la comunità europea deve contribuire all'elaborazione di norme nel settore alimentare.

(71) Si tratta di un documento dalla natura giuridica incerta elaborato da una Commissione internazionale istituita nel 1962 sulla base di un'iniziativa congiunta della FAO e dell'Oms e a cui la Comunità europea ha aderito con decisione 2003/822 del 27 novembre 2003. Sul punto v. L. COSTATO, *Compendio di diritto alimentare*, Padova, Cedam, 2004, 43 ss.;

per la loro utilizzazione per il consumo umano (72), per la tutela delle specie minacciate (73) posto che in tutti questi settori non avrebbero alcun senso discipline di tipo differenziato.

Se è vero che i protocolli e gli *standards* elaborati dalle amministrazioni internazionali non hanno ancora un formale valore vincolante, è però da considerare che, soprattutto in forza dell'istruttoria che normalmente ne precede l'emanazione, diviene assai difficile per i singoli Stati motivare in ordine alle ragioni di un eventuale scostamento.

Il medesimo processo evolutivo può riscontrarsi in capo alle amministrazioni comunitarie: mentre in un primo tempo esse si limitavano semplicemente a favorire la comunicazione e l'interscambio di dati tra le varie amministrazioni nazionali (74), sempre più spesso la Commissione perviene all'elaborazione di e raccomandazioni tecniche con l'ausilio dei comitati scientifici (75) il cui ruolo, conseguentemente, diviene sempre più rilevante (76).

S. VENTURA, *Principi di diritto dell'alimentazione*, Milano, Franco Angeli, 2001, 47; M. VALLETTA, *Commento all'art. 13 reg. n. 178/02/CE*, in *Le leggi civili commentate*, 2003, 235.

(72) V. ad. es. le direttive 80/778 e 98/83 che definiscono i requisiti delle acque che vengono utilizzate per il consumo umano.

(73) Essadovràaverecarattere globaleperché, comeafferma la direttiva *habitat* (92/43/CEE quartoconsiderando) « ipericolicheessicorronosogeneralmentedinaturatransfrontaliera ».

(74) Le attività di raccolta, elaborazione, archiviazione e diffusione di dati vengono tradizionalmente svolte dalle reti Eionet (rete europea di informazione e osservazione in materia ambientale) e Impel (rete europea per l'attuazione e il controllo del rispetto del diritto dell'ambiente), coordinate dalla direzione XI Commissione europea (oggi Dg Ambiente) e dall'Agenzia europea di protezione dell'ambiente.

(75) Nelle materie della politica della salute, della sicurezza dei consumatori e della tutela dell'ambiente i comitati scientifici non solo intervengono nella fase di elaborazione delle proposte normative (legislative ed esecutive) ma svolgono attività di consulenza scientifica a beneficio sia della Commissione che delle altre istituzioni legislative europee. Tra di essi si possono ricordare il Comitato scientifico dell'Agenzia europea dell'ambiente (art. 10 reg. (CEE) del Consiglio n. 1210/90 del 7 maggio 1990); il Comitato scientifico per i limiti dell'esposizione professionale agli agenti chimici (decisione della Commissione 95/320/CE del 12 luglio 1995); il Gruppo d'esame scientifico per la protezione e la conservazione delle specie della flora e della fauna selvatiche mediante il controllo del loro commercio (reg. (CE) del Consiglio n. 338/97 del 9 dicembre 1996); il Gruppo scientifico consultivo per il monitoraggio delle foreste e delle interazioni ambientali nella comunità (art. 9 comma 3, reg. (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio n. 2152/2003 del 17 novembre 2003); il Comitato scientifico, tecnico ed economico per la pesca (dec. della Commissione 93/619/CE del 19 novembre 1993). Ad essi vanno aggiunti i quindici comitati scientifici permanenti che operano all'interno dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare, i tre comitati integrati nell'Agenzia europea per i medicinali e i tre comitati non inquadrati in Agenzie (comitato scientifico dei prodotti di consumo, comitato scientifico dei rischi sanitari e ambientali, comitato scientifico dei rischi sanitari emergenti).

Su tali comitati, che vanno distinti dai comitati della comitologia (costituiti da funzionari designati dai vari Stati membri: su cui si rinvia a E. CHITTI, C. FRANCHINI, *L'integrazione amministrativa europea*, Bologna, Il Mulino, 2003, 32 ss.) si veda M. SAVINO, *I comitati dell'Unione europea. La collegialità amministrativa negli ordinamenti composti*, Milano, Giuffrè, 2005, 393 ss.

(76) Si pensi che la Corte di giustizia ha ritenuto l'esistenza di un obbligo generale di consultazione dei comitati scientifici anche nei casi in cui non vi sia espressa previsione di legge in tal senso: per C. giust. CE 25 gennaio 1994, C-212/91, *Angelopharm*, tale obbligo generale di consultazione troverebbe fondamento *in the nature of things*.

Le specifiche tecniche individuate dalla Commissione vengono generalmente recepite dalle norme comunitarie e poi, a cascata, da quelle nazionali (77): nei vari Stati si realizza, in tal modo, una costante e progressiva omogeneizzazione delle terminologie tecniche (78).

Un ruolo di assoluta rilevanza nella determinazione degli *standards* spetta poi alle amministrazioni statali: al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, che a tal fine utilizza l'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente e dei servizi tecnici (APAT) (79) e altri enti tecnici (80), viene normalmente attribuito il compito di provvedere alla determinazione dei valori di concentrazione, dei valori di qualità o dei limiti alle emissioni validi su tutto il territorio nazionale nel settore dell'inquinamento atmosferico (81), dell'inquinamento acustico (82), dell'inquinamento elettromagnetico (83), della tutela delle acque (84) e dei rifiuti (85).

Nel caso di specie i giudici comunitari hanno ritenuta illegittima una direttiva della Commissione che nell'adeguare al progresso tecnico la direttiva cosmetici aveva vietato l'utilizzo di una certa sostanza nella fabbricazione di prodotti cosmetici con il parere favorevole del *comitology committee* competente ma senza aver preventivamente consultato il comitato scientifico di cosmetologia.

Per la Corte di giustizia nel dubbio la consultazione del comitato scientifico si deve ritenere obbligatoria dato che né la Commissione né il Comitato della comitologia hanno l'esperienza necessaria.

(77) In materia di rifiuti, ad esempio, la normativa interna (art. 11, d.lg. n. 22/97) obbliga all'utilizzazione della nomenclatura prevista dal Catalogo europeo dei rifiuti.

(78) Il Granducato di Lussemburgo, ad esempio, è stato condannato per non aver recepito pienamente la nomenclatura di riferimento sui rifiuti (l'atto di recepimento obbligava le amministrazioni ma non era vincolante per i terzi): cfr. C. giust. C-15 gennaio 2002, C-196/01, *Commissione c. Granducato di Lussemburgo*.

(79) Nell'Agenzia nazionale di protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (APAT), a seguito del d.lg. n. 300 del 1999, sono confluiti i servizi tecnici nazionali operanti presso il ministero dei lavori pubblici e dell'ambiente (idrografico, mareografico, sismico, dighe, geologico). Essa svolge tutti i compiti e le attività tecnico-scientifiche di protezione dell'ambiente tra cui le attività a carattere tecnico-operativo, di controllo e ispettive, le funzioni di coordinamento tecnico delle ARPA, le attività di consulenza e supporto tecnico-scientifico di altre amministrazioni e enti pubblici.

(80) Ci si riferisce all'ENEA, all'ICRSSAM, all'ISRA, all'ISPESL e all'Iss.

(81) Cfr. art. 271, d.lg. n. 152 del 2006. Attualmente gli *standards* di qualità dell'aria, validi per tutto il territorio nazionale e indipendentemente dalla sorgente di emissione, sono stati fissati con 28 marzo 1983 e, sebbene il d.lg. n. 351 del 1999 ne preveda l'abrogazione, sono tuttora in vigore come discipline transitorie. L'art. 4 comma 1, d.lg. 4 agosto 1999 n. 351, di attuazione della direttiva 96/62/CE in materia di valutazione e di gestione della qualità dell'aria ambiente affida al Ministro dell'ambiente, di concerto con quello della Sanità, sentita la conferenza unificata Stato-regioni-città la fissazione dei valori limite di qualità dell'aria (fissati in base alle conoscenze scientifiche al fine di evitare, prevenire o ridurre gli effetti dannosi sulla salute umana o per l'ambiente nel suo complesso) e dei valori guida di qualità dell'aria (destinati alla prevenzione degli stessi effetti a lungo termine o a costituire parametri di riferimento per la speciale protezione ambientale di determinate aree).

(82) Il potere di fissare i limiti minimi inderogabili delle emissioni sonore attribuito allo Stato fin dal d.P.R. n. 616 del 1977 viene ora confermato dalla legge quadro sull'inquinamento acustico (l. 26 ottobre 1995 n. 447) e dal d.lg. 19 agosto 2005 n. 194 (attuazione della direttiva 2002/49/CE relativa alla determinazione e alla gestione del rumore ambientale).

(83) Art. 4, l. 22 febbraio 2001 n. 36 (legge quadro sulla protezione delle esposizioni a campi elettrici, magnetici e elettromagnetici).

Le amministrazioni statali svolgono anche le funzioni di determinazione degli *standards* tecnici relativi agli strumenti di controllo e alle metodologie del controllo stesso: in tal senso dispongono le norme in materia di inquinamento atmosferico (86), di inquinamento elettromagnetico, di rifiuti, di incidenti rilevanti (87) e di tutela delle acque e del suolo. Una volta definiti gli *standards* e le procedure, l'attività di controllo viene a configurarsi come attività vincolata e può essere svolta anche da amministrazioni non dotate di risorse particolarmente qualificate (88).

L'attribuzione alle amministrazioni internazionali, comunitarie o a quella nazionale del potere di individuare i suddetti valori si rifà a cause diverse: la determinazione di tali *standards* non può che essere unitaria dal momento che le caratteristiche psico-fisiche dei beni e delle persone sono identiche ovunque (89); per poter essere efficaci le analisi devono essere svolte su campioni sufficientemente vasti a livello territoriale (90); i costi degli strumenti tecnici con cui devono

(84) Allo Stato spetta l'individuazione degli obiettivi di qualità ambientale, la determinazione dei valori limite agli scarichi e in relazione agli obiettivi di qualità del corpo recettore (cfr. art. 3 e 4, d.lg. n. 152 del 1999, e art. 73 ss., d.lg. n. 152 del 2006).

(85) Allo Stato spetta la determinazione dei limiti di accettabilità di talune sostanze contenute nei rifiuti e la definizione dei valori concentrazione limite accettabili (se si supera i quali occorre prevedere alla bonifica dei siti inquinati). Cfr. art. 195, d.lg. n. 152 del 2006).

(86) Lo Stato stabilisce i metodi di campionamento, analisi e valutazione degli inquinanti e dei combustibili ecc. (si cfr. il d.P.R. 24 maggio 1988 n. 203; il d.lg. 4 agosto 1999 n. 351; gli art. 82, 83 e 84, d.lg. n. 112 del 1998; il d.lg. n. 300 del 1999).

Per quel che riguarda i veicoli a motore la disciplina attualmente contenuta nel codice della Strada (d.lg. n. 285 del 1992) prevede che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti si occupi della individuazione delle prescrizioni tecniche per la riduzione delle emissioni e dell'omologazione del prototipo prima del loro ingresso in circolazione.

(87) Per quel che riguarda il sistema delle competenze allo Stato viene attribuita la funzione di predisporre le norme tecniche di sicurezza, le modalità con cui i gestori devono individuare i rischi e le misure da prendere per evitare incidenti rilevanti, di verificare che non si verifichi l'effetto domino. Il Ministero per le funzioni di propria competenza si avvale dell'ANPA, dell'ISPESL, dell'Istituto superiore di sanità, del corpo nazionale dei vigili del fuoco (sul punto cfr. C. cost. 6 aprile 2005 n. 135, in *Giur. cost.*, 2005, 101 con i riferimenti ivi contenuti).

(88) La Corte costituzionale ha respinto il conflitto di attribuzione proposto dalla provincia di Trento contro il decreto legge con cui si istituiva l'Agenzia nazionale di protezione dell'ambiente e si obbligavano le province a istituire le proprie Agenzie provinciali ritenendo che la compressione delle autonomie locali fosse giustificata dall'esigenza di « omogeneità sul piano nazionale delle metodologie operative, riferite essenzialmente alla raccolta sistematica, alla elaborazione dei dati e di informazioni sulla situazione ambientale »: C. cost. 27 luglio 1994 n. 356, in *Riv. giur. ed.*, 1994, I, 885.

(89) La Corte costituzionale (17 marzo 1988 n. 306, in *Giur. cost.*, 1988, I, 1274; in *Riv. giur. amb.*, 1988, 676, e in *Giur. it.*, 1989, I, 1, 946) ha affermato che la disciplina dell'acqua potabile deve garantire « l'uniformità di condizioni e garanzie di salute nell'intero territorio della Repubblica e prevede[re], a tal fine, l'emanazione, mediante legge dello Stato, di norme di coordinamento dirette ad assicurare condizioni e garanzie di salute uniformi su tutto il territorio nazionale ». Per quel che riguarda il rumore v. C. cost. 30 dicembre 1991 n. 517 che rigetta il conflitto di attribuzione proposto dalla provincia autonoma di Trento contro il decreto con cui il Presidente aveva fissato i limiti massimi di esposizione al rumore negli ambienti abitativi e nell'ambiente esterno.

(90) Le amministrazioni internazionali, comunitarie e statali sono in grado di acce-

essere svolte le istruttorie vengono ammortizzati solo se il numero e le specie delle indagini sono ampi; è necessario un quadro di riferimento unitario per evitare fenomeni di *environmental shopping* (91) e, infine, spesso le amministrazioni di livello più alto sono meno esposte di quelle locali ai vincoli della politica (92).

8. *Le funzioni di pianificazione e di amministrazione attiva.*

La funzione di pianificazione si distribuisce ai vari livelli amministrativi in funzione delle dimensioni degli interessi da tutelare: le amministrazioni internazionali e comunitarie, ad esempio, sono chiamate a individuare, su proposta di quelle nazionali, le zone di protezione speciale (93) o la localizzazione degli impianti per lo smaltimento di particolari tipi di rifiuti (94); le amministrazioni nazionali esercitano le attività di pianificazione nel settore rifiuti (definendo i piani di settore per la riduzione, il riciclaggio e l'ottimizzazione dei flussi dei rifiuti) (95) e in quello delle acque e per la tutela del suolo (finanziamenti di opere a difesa del suolo e individuazione criteri e indirizzi per la programmazione dei corsi d'acqua) (96); le amministrazioni regionali svolgono le attività di pianificazione in

dere a quantità di dati significativi e di elaborarli su ampia scala e per periodi di tempo sufficientemente ampi.

Mette in evidenza la tendenza di enti, organi e uffici espressamente deputati, in sede regionale o statale, alla tutela dell'interesse ambientale a integrarsi con quelli di dimensione comunitaria e internazionale al fine di sviluppare indagini su larga scala che consentano l'adozione di tali norme: R. FERRARA, *L'organizzazione amministrativa dell'ambiente: i soggetti istituzionali*, in *Diritto dell'ambiente*, a cura di A. CROSETTI e altri, 2002, cit., 73 ss.

(91) Per F. SALVIA (*L'inquinamento. Profili pubblicistici*, Padova, Cedam, 1984, 87) la determinazione dei valori di emissione da parte delle amministrazioni statali non solo costituisce un potente autovincolo (circoscrivendo il potere discrezionale dell'amministrazione) ma rende più agevole l'attività di vigilanza e di controllo che «viene a perdere quel tanto di soggettivo e di arbitrario tipico dei modelli che si basano sul caso per caso».

(92) Ed infatti per tutti gli organi e le amministrazioni preposte alla determinazione di *standards* si riscontra una particolare attenzione alla garanzia dell'indipendenza (ad esempio gli esperti dei comitati scientifici comunitari sono selezionati esclusivamente sulla base dei criteri del merito e dell'eccellenza e non devono essere portatori di nessun interesse né possono essere revocati dai singoli Stati).

(93) In un'occasione la Repubblica francese è stata condannata dalla Corte di giustizia per aver previsto una zona di protezione speciale di estensione più limitata rispetto a quella che sarebbe stata necessaria per la tutela della fauna ivi presente (Cfr. C. giust. CE 26 novembre 2002, C-202/01, *Commissione c. Repubblica francese*).

(94) Si noti che l'idea di rete integrata viene espressamente prevista dall'art. 5 della direttiva 91/156/CEE del Consiglio del 18 marzo 1991 che modifica la direttiva 75/442/CEE relativa ai rifiuti: l'idea di fondo è che non possano esservi ovunque impianti specializzati per determinati tipi di rifiuti e che pertanto si debbano creare una serie di impianti nel territorio della comunità che possano essere utilizzati da ognuno degli Stati membri.

(95) Allo Stato spetta la definizione dei piani di settore per la riduzione, il riciclaggio, il recupero e l'ottimizzazione dei flussi dei rifiuti (cfr. art. 195, d.lg. n. 152 del 2006).

(96) Allo Stato spetta la programmazione e il finanziamento di interventi a difesa del suolo e l'individuazione di criteri e indirizzi per la programmazione dei trasferimenti d'acqua per il consumo umano laddove il fabbisogno comporti o possa comportare il trasferimento d'acqua tra regioni diverse (cfr. art. 57, 58 e 75, t.u. ambiente approvato il 10 febbraio 2006).

materia di inquinamento elettromagnetico (97) e di rifiuti (98) (relativamente alla localizzazione delle opere connesse alla tutela ambientale) nonché di inquinamento acustico e di tutela delle acque.

E lo stesso vale per le funzioni di amministrazione attiva che possono essere attribuite a livello comunitario (come la gestione dei sistemi di allarme rapido) (99); allo Stato (come gli aspetti relativi al danno ambientale, alla valutazione d'impatto ambientale, alla tutela delle specie animali protette, all'ambiente marino, alle autorizzazioni delle grandi centrali di produzione di energia (100), all'esercizio dei poteri di revoca dell'autorizzazione di impianti industriali nell'ipotesi in cui siano superati i limiti di emissione), alle regioni (così avviene, ad esempio, in materia di rifiuti) (101) o agli enti locali (si pensi all'autorizzazione per l'installazioni di reti di telecomunicazione (102) o ai provvedimenti in materia di inquinamento atmosferico) (103).

9. *Le funzioni di vigilanza e controllo.*

Si potrebbe pensare che gli enti locali debbano svolgere, in questo quadro, esclusivamente funzioni di vigilanza e di controllo (104) ed effettivamente queste

(97) Alle amministrazioni regionali viene attribuito il compito di provvedere all'individuazione dei siti di trasmissione e degli impianti per la telefonia mobile (cfr. art. 8 comma 1 lett. a) della l. quadro n. 36 del 2001).

(98) Alle regioni spetta la definizione dei criteri per la localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero (prima i piani regionali erano con contenuti specifici molto più vincolanti, oggi sono assai più flessibili) (cfr. art. 196, d.lg. n. 152 del 2006).

(99) I sistemi di allarme costituiti per far fronte a rischi globali devono essere gestiti da amministrazioni di livello planetario perché devono consentire che le informazioni circolino immediatamente in tutti gli Stati interessati ogniqualvolta si constati un rischio grave. Sul ruolo dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare nell'ambito del sistema di allarme rapido previsto dal reg. n. 178/2002 v. L. MARINI, *Principio di precauzione, sicurezza alimentare e organismi geneticamente modificati nel diritto comunitario*, 2004, cit., 298 ss.

(100) Rilascia direttamente le autorizzazioni relative alla costruzione delle centrali termoelettriche, nonché quelle relative all'impianto di raffinerie di olii minerali.

(101) Le regioni approvano i progetti di nuovi impianti per la gestione dei rifiuti e l'autorizzazione all'esercizio delle operazioni di smaltimento di rifiuti anche pericolosi.

(102) Art. 87, d.lg. 1° agosto 2003 n. 259 (codice delle comunicazioni elettroniche).

(103) Nel settore dell'inquinamento atmosferico sono attribuiti ai sindaci poteri di adottare provvedimenti di limitazione della circolazione. È da notare che il potere di adottare misure di limitazione della circolazione per esigenze di prevenzione dell'inquinamento atmosferico riconosciuto ai sindaci deve essere esercitato sulla base dei criteri ambientali e sanitari stabiliti con decreto del ministro dell'ambiente di concerto con quello della sanità.

In materia di inquinamento acustico i comuni svolgono funzioni di amministrazione attiva (rilascio di concessioni edilizie, licenze di abitabilità, autorizzazioni alle attività produttive); in materia di emissioni elettromagnetiche sono le amministrazioni comunali che rilasciano le licenze che consentono la realizzazione di tralicci e di stazioni radio; nel campo della tutela delle acque ai comuni spetta l'autorizzazione agli scarichi in pubblica fognatura mentre alle province spetta quella relativa agli scarichi non in pubblica fognatura.

(104) Evidenza che le amministrazioni nazionali sono chiamate sempre più spesso ad adottare norme tecniche mentre quelle regionali e locali utilizzate per compiti di controllo: G. ENDRICI, *La tutela dell'ambiente urbano*, in *Dir. pubbl.*, 2004, 291.

costituiscono il nucleo centrale delle funzioni esercitate (105); se si guarda però alle evoluzioni degli ultimi anni si riscontra che avendo gli enti locali contatti più diretti con il territorio (106), essi sono in grado di svolgere anche una serie di approfondimenti istruttori che possono essere utilizzati per verificare come i valori fissati dalle amministrazioni di più ampia base territoriale vadano a incidere sulle particolari condizioni locali.

Se è vero, infatti, che i valori limite e gli *standards* sono fissati da amministrazioni internazionali, comunitarie e statali, è anche vero che tali valori devono essere applicati a realtà concrete e queste possono essere assai diversificate: si pensi ai fattori climatici della zona (umidità, venti ecc.) che possono aumentare o diminuire le capacità di autodepurazione esistenti.

E, dunque, per calare in un contesto concreto una definizione astratta dei valori, il ruolo degli enti locali (e in primo luogo della Provincia) appare assolutamente imprescindibile: del resto non sono pochi i casi in cui vengono attribuite alle province e ai comuni vere e proprie funzioni di pianificazione (107).

10. *Tra unità e autonomia: il principio di integrazione e di leale collaborazione.*

Il quadro che si è sinteticamente tratteggiato consente innanzitutto di escludere che il sistema organizzativo ambientale possa essere qualificato come un sistema accentrato (come si sarebbe portati a pensare data la portata globale di molti problemi ambientali) (108), ma in modo altrettanto netto impedisce di

(105) In materia di inquinamento acustico le province esercitano le funzioni di controllo e di vigilanza avvalendosi delle agenzie regionali di protezione dell'ambiente. Le province svolgono funzioni di controllo anche in materia di rifiuti. Tra le attribuzioni di controllo dei comuni vi sono quella di vigilare e controllare sul rispetto dei limiti di emissione (art. 14, l. quadro n. 36 del 2001).

(106) Così ad esempio nella vecchia disciplina degli scarichi (l. 10 maggio 1976 n. 319 c.d. legge Merli) venivano fissati gli *standards* che avrebbero dovuto rispettare i c.d. effluenti (ad es. si prevedeva che le acque di risulta di un processo industriale dovessero contenere sostanze chimiche di un certo tipo in misura non superiore ad una certa quantità) ma non si teneva presente la situazione del corpo ricettore (un conto è che tali acque di risulta fossero scaricate in un fiume di ampia portata, tendenzialmente pulito e con acque destinate a consumo umano e un conto che gli scarichi fossero avvenuti in un rigagnolo contenente già gli scarichi di altri insediamenti industriali).

Nella nuova disciplina si tiene presente, invece, la situazione del corpo ricettore modificando in relazione ad esso i parametri degli *standards* degli scarichi.

(107) Si può ricordare il ruolo delle province nel settore dei rifiuti: queste hanno la funzione di predisporre il piano provinciale per la programmazione e organizzazione dei rifiuti a livello provinciale e di individuare le zone idonee per la localizzazione degli impianti di smaltimento.

(108) In questa linea si era ad esempio affermata « l'indispensabilità di interventi normativi e soprattutto di interventi sul piano organizzativo, diretti a esaltare le sedi internazionali come uniche idonee a governare l'ambiente globale e rispondere in termini adeguati alle emergenze dettate dalla sicurezza ambientale e dai problemi dello sviluppo sostenibile » (S. GRASSI, *Introduzione*, in *Ambiente e diritto*, 1999, cit., 14) e che « un organismo centralizzato collegato all'ONU e dotato di poteri più significativi non mancherebbe di dare un consistente contributo alla tutela internazionale dell'ambiente. La sua funzione sarebbe essenziale per la tutela delle zone non soggette alla sovranità degli Stati: in

ritenere che esso sia composto da soggetti del tutto indipendenti gli uni dagli altri (109).

Si tratta di un vero e proprio sistema a rete in cui in relazione a singoli e determinati oggetti ognuno degli attori istituzionali viene chiamato a dare il proprio insostituibile contributo.

Il continuo sovrapporsi di competenze in tale ottica può essere considerato fisiologico dal momento che tutti gli attori collaborano (o dovrebbero collaborare) per il miglior risultato finale.

Ogni tentativo di applicare i tradizionali schemi a « compartimenti stagni » o a « competenza per materie » all'ambito della tutela dell'ambiente tende inevitabilmente al fallimento come dimostra, se fosse necessario, la giurisprudenza costituzionale che ha dovuto misurarsi con l'interpretazione dell'art. 117 comma 2 lett. s), Cost. (110).

Il giudice costituzionale a fronte di una norma che sembrerebbe attribuire la competenza sulla « materia » ambiente allo Stato, con completa esclusione del ruolo delle regioni o degli enti locali, pur avendo ritenuto in varie occasioni che per garantire l'efficacia dei risultati sia spesso necessaria una gestione accentrata dei servizi ambientali (111), ha affermato altresì che non possa precludersi del tutto uno spazio di intervento per la normazione regionale (112).

particolare in relazione all'alto mare e allo spazio *extra-atmosferico*»: G. GAJA, *Evoluzione e tendenze attuali del diritto internazionale dell'ambiente: brevi considerazioni*, in *Ambiente e diritto*, 1999, cit., 122).

(109) Sottolinea particolarmente i pericoli del centralismo in materia ambientale ritenendo che « con il pretesto di esigenze unitarie si consolidano nuovi assetti di governo espressivi di un accentramento di poteri, assai poco compatibile con il sistema di ripartizione delle competenze delineatosi a seguito del completamento dell'ordinamento regionale »: G. CALA, *Il Ministero dell'ambiente*, in *Costituzione e struttura del governo. La riforma dei Ministeri (parte seconda)*, Padova, Cedam, 1988, 487.

È significativo, al riguardo, che la Corte costituzionale, in sede di determinazione della competenza sulle reti di telecomunicazioni (che investe netti profili di carattere ambientale sotto l'aspetto della diffusione di emissioni elettromagnetiche), ha affermato che « ciascun impianto di telecomunicazione costituisce parte integrante di una complessa e unitaria rete nazionale, sicché non è neanche immaginabile una parcellizzazione degli interventi nella realizzazione di tale rete » e che « i relativi procedimenti autorizzatori devono essere necessariamente disciplinati con carattere di unitarietà e uniformità per tutto il territorio nazionale »: C. cost. 27 luglio 2005 n. 336.

(110) Com'è noto la disposizione attribuisce allo Stato la competenza esclusiva in materia di ambiente e di ecosistemi. Fino al 2001 nell'assenza di una disposizione costituzionale espressa che regolasse la competenza in materia ambientale si faceva riferimento agli art. 9 e 32, Cost., che impegnano la « Repubblica » e dunque lo Stato ordinamento nella sua globalità a tutelare l'ambiente. Non vi era alcun tipo di riserva per lo Stato-persona e, conseguentemente, non vi era alcuna esclusione delle regioni e degli enti locali da tale tutela: cfr. C. cost. 1° aprile 1985 n. 94.

(111) Per una rassegna della giurisprudenza « centralistica » fino agli inizi degli anni novanta si rinvia a A. ROMANO TASSONE, *Stato, regioni ed enti locali nella tutela dell'ambiente*, in *Dir. amm.*, 1993, 109 ss. Tra le prime sentenze vi è C. cost. 24 luglio 1972 n. 141, che interpretando in senso ristretto la materia dell'urbanistica ritenne corretto un trasferimento minimale operato dallo Stato nei confronti delle regioni (vedila con nota critica di A. ROMANO, in *Le regioni*, 1973, 97 ss.).

(112) Per la Corte « la peculiare natura della competenza in esame [sull'ambiente],

Si è così affermata quella condizione di « trasversalità » (113) che costituisce la riprova più evidente del fallimento del criterio di riparto per materie e che ha condotto a definire lo stesso diritto ambientale come *Querschnittrecht*, ossia come sezione del diritto « a taglio trasversale » (114).

Se è vero, dunque, che vi sono ambiti in cui non è possibile un intervento di tipo parcellizzato (si pensi alla protezione dell'atmosfera) e s'impone la presenza di un accentramento funzionale, appare allo stesso tempo ben fondata l'osservazione per cui « costituendo un insieme di interventi a valenza orizzontale, le azioni pubbliche per la tutela dell'ambiente non devono vedere regioni e enti locali collocati in una posizione marginale: ciò comporterebbe una tutela ambientale incompleta e inesatta » (115).

L'estrema articolazione funzionale e istituzionale dell'organizzazione ambientale comporta che al principio di competenza, caratterizzato come principio (negativo) per cui si definiscono fundamentalmente i confini delle sfere di azione dei poteri, si sia sostituito il ben più complesso principio di integrazione che, nonostante i rilevati aspetti di criticità (116), può ormai considerarsi come principio cardine del diritto (comunitario) dell'ambiente (117).

Allo stesso modo, il riferimento al criterio delle capacità di ognuno degli attori istituzionali in relazione alla migliore tutela del risultato comporta un'applicazione

che investe e interseca altri interessi e competenze, non esclude però, affatto, la possibilità che il legislatore regionale, nell'esercizio della propria potestà legislativa, possa assumere tra i propri scopi la cura di interessi funzionalmente collegati con quelli ambientali»: C. cost. 27 luglio 2005 n. 336, ma vedi anche nello stesso senso Id. 24 marzo 2005 n. 135 (in materia di prevenzione di incidenti rilevanti); Id. 22 luglio 2004 n. 259 (in materia di tutela della fascia costiera e inquinamento delle acque); Id. 7 ottobre 2003 n. 307 (in materia di emissioni elettromagnetiche); Id. 24 giugno 2003 n. 222 (in materia di detenzione e commercio di animali esotici); Id. 26 luglio 2002 n. 407 (in materia di attività a rischio di incidenti rilevanti).

(113) Si veda C. cost. 26 luglio 2002 n. 407; Id. 26 giugno 2002 n. 536 (in *Foro it.*, 2003, I, 394, con note di V. MOLASCHI, E. GRAGNANI); Id. 26 giugno 2002 n. 282 (in questa *Rivista*, 2002, 2791, con nota di C.E. GALLO, *La potestà legislativa regionale concorrente, i diritti fondamentali e i limiti alla discrezionalità del legislatore davanti alla Corte costituzionale*); Id. 24 giugno 2003 n. 222; Id. 1° ottobre 2003 n. 303; Id. 7 ottobre 2003 n. 307 (in questa *Rivista*, 2003, fasc. 10, con nota di F. DE LEONARDIS, *La Corte costituzionale sulla « necessità » degli impianti di telecomunicazione*); Id. 29 ottobre 2003 n. 324; Id. 7 novembre 2003 n. 331. Richiama il concetto di trasversalità dell'ambiente anche G. PASTORI, *Governo del territorio e nuovo assetto delle competenze statali e regionali*, in *L'ambiente nel nuovo titolo V della Costituzione*, a cura di B. Pozzo, M. RENNA, *Quaderni della Riv. giur. amb.*, n. 15, Milano, Giuffrè, 2004, 39.

(114) J. LUTHER, *Antropocentrismo ed ecocentrismo nel diritto dell'ambiente in Germania e in Italia*, in *Pol. dir.*, 1989, 682.

(115) G. CAIA, *I compiti di tutela ambientale nello Stato delle autonomie*, cit., 36.

(116) Sulle difficoltà applicative del principio si sofferma particolarmente R. FERRARA, *I principi comunitari di tutela dell'ambiente*, 2005, cit., 522 ss.

(117) L. KRAMER, *Manuale di diritto comunitario per l'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2002, 90. Sul principio di integrazione, affermato anche nell'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea proclamata a Nizza nel 2000, v. P. DELL'ANNO, *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Milano, Giuffrè, 2004, 75 ss. e M. WASMEIER, *The integration of environmental protection as a general rule for interpreting community law*, in *Common market law review*, 2001, 159 ss.

sempre più ampia del principio di leale collaborazione (118) che, non a caso, viene assai spesso utilizzato dalla Corte costituzionale per dirimere questioni di competenza proprio in materia ambientale (119).

11. *Il principio di adeguatezza nelle organizzazioni ambientali.*

Se è vero che « l'organizzazione amministrativa relativa all'ambiente sconta l'impossibilità o comunque la difficoltà tutta italiana di poter ricostruire, secondo regole e principi di agevole rilevazione e di pacifica applicabilità, un plausibile e ragionevole quadro di competenze » (120), è pur vero che il criterio della strutturazione per funzioni (che si fonda sulla capacità di ognuno degli attori di contribuire alla tutela del risultato finale) consente di ordinare le competenze in modo più organico e razionale.

Nell'organizzazione ambientale si riscontra in modo particolarmente vivo la presenza di enti istituiti *ad hoc* in relazione al bene che deve essere tutelato: così come il livello legislativo tende a seguire quello amministrativo (121), il modello organizzativo tende ad adeguarsi alla esigenza di tutela del bene.

Assai spesso, per garantire una tutela efficace di determinati beni si costituiscono realtà organizzative modellate direttamente sulle realtà da tutelare apparendo le tradizionali circoscrizioni amministrative inadeguate rispetto a tale scopo (122).

Così, ad esempio, in materia di acque, come è stato notato, le attività intese alla difesa del suolo contro le minacce e i pericoli creati dagli eventi idrogeologici debbono, per evidenti ragioni, svolgersi su basi idrogeologiche, considerando ogni bacino nella sua unità, dalle sorgenti alla foce, in piena indipendenza dalle circoscrizioni amministrative alle quali si estende il suo territorio. Per questo sono stati creati enti pubblici funzionali disegnati organizzativamente in relazione alle

(118) In una materia « caratterizzata da una continua serie di spostamenti del baricentro del sistema, ora sul versante statale ora su quello delle autonomie locali » (E. DALFINO, *Per un diritto procedimentale dell'ambiente*, 1996, cit., 662) il principio cooperativo si potrebbe dire che trova un ideale campo di applicazione e sperimentazione.

(119) Il giudice costituzionale ha a più riprese affermato il principio dell'intesa e della leale collaborazione tra i vari livelli di governo e tra i vari soggetti in materia ambientale: si pensi alle sentenze n. 303 e 307 del 2003 in materia di inquinamento elettromagnetico e alle sent. n. 6, 7 e 8 del 2004 in materia di energia elettrica.

(120) A. CROSETTI ed altri, *Diritto dell'ambiente*, cit., 75.

(121) Commentando la sentenza della C. cost. n. 303 del 2003 e occupandosi dei rapporti tra l'art. 117 e l'art. 118, cost., si utilizza l'efficace espressione di « parallelismo di senso inverso rispetto a quello tradizionale » perché oggi è la potestà legislativa a seguire l'allocatione delle funzioni amministrative (L. TORCHIA, *In principio sono le funzioni amministrative: la legislazione seguirà, a proposito della sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale*, in *Astrid*, 2004, 4).

(122) In relazione alla materia ambientale già nel 1970 si rilevava che « il principio organizzativo è di carattere funzionale e prescinde dalle circoscrizioni amministrative dei comuni, delle province e dello stesso ente-regione »: E. CAPACCIOLI, *Profili giuridico-organizzativi della tutela contro l'inquinamento dell'aria e dell'acqua*, in questa *Rivista*, 1970, 300. Nello stesso senso, più di recente, P. DELL'ANNO, *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, 2004, cit., 70 ss.

concrete esigenze di tutela del bene ambientale ossia autorità di bacino nazionali e/o interregionali cui vengono attribuiti compiti di pianificazione del bilancio idrico (123).

Ma ambiti territoriali di riferimento costruiti indipendentemente dalle circoscrizioni amministrative si riscontrano anche nel settore dello smaltimento dei rifiuti (124), degli interventi di bonifica (125), degli enti parco (126), delle aree naturali (127) e degli enti di gestione delle aree protette (128): il sistema organizzativo ambientale tende, quindi, a strutturarsi in modo differenziato sulla base delle esigenze postulate dal principio di adeguatezza che implica la « connessione tra la

(123) Si v. l'art. 63, d.lg. n. 152 del 2006, che prevede l'istituzione dei c.d. bacini idrografici. Il modello delle autorità di bacino è stato utilizzato anche in altri paesi: in Francia ne sono state istituite 6 già dal 1963 e in Gran Bretagna sono 10 e sono state istituite nel 1951. In generale hanno dato buoni risultati nella gestione del ciclo integrato delle acque.

(124) Per evitare che si producano attività di trasporto che possano danneggiare l'ambiente (cfr. C. giust. CE 9 luglio 1992, C-2/90) i rifiuti urbani non pericolosi devono essere smaltiti a livello provinciale (v. art. 23 comma 1 e art. 5 comma 3 lett. a), d.lg. n. 22 del 1997) e tale ampiezza di ambito territoriale vale non solo nel nostro paese ma anche all'estero (nel diritto inglese sono i *County Councils* d'Inghilterra (consigli di contea) e le *London Boroughs* (amministrazioni comunali) le autorità competenti alla redazione dei piani di smaltimento rifiuti e alla loro trasmissione (cfr. C. giust. CE 24 gennaio 2002, C-35/00, *Commissione c. Regno Unito*). Si tratta del c.d. principio dell'autosufficienza o del luogo d'origine sancito dall'art. 5 comma 5, d.lg. 5 febbraio 1997 n. 22 (sul punto v. C. cost. 3 giugno 1998 n. 196, che ha ritenuta costituzionalmente legittima una legge regionale che sostanzialmente vietava di smaltire negli impianti di una determinata regione rifiuti provenienti da altre regioni). Per altri tipi di rifiuti (come quelli pericolosi o speciali) non vale, però, il livello provinciale dovendo ritenersi prevalente il criterio della necessaria individuazione di impianti appropriati e specializzati su quello dell'autosufficienza: per il giudice delle leggi « è vero che la movimentazione dei rifiuti di per sé può costituire un rischio ambientale, ma è altrettanto vero che smaltire rifiuti pericolosi in discariche non compatibili o, peggio, consentire il loro deposito e accumulo in aree non idonee risulta sicuramente più nocivo per l'ambiente e anche per la salute pubblica » (v. C. cost. 14 luglio 2000 n. 281). Dunque i rifiuti pericolosi (e anche quelli speciali non pericolosi) devono essere smaltiti nei luoghi in cui esistono gli impianti adeguati, appropriati e dotati di tecnologie idonee per il loro smaltimento (ovviamente ciò non significa che nell'individuazione del luogo di smaltimento non si debba comunque tener presente il criterio della prossimità per tentare di ridurre il più possibile la movimentazione dei rifiuti: C. cost. 19 ottobre 2001 n. 335).

(125) La dimensione di un intervento di bonifica funge da criterio d'individuazione dell'ente territoriale competente: se l'intervento è limitato al territorio di un comune, sarà questo il soggetto competente ad autorizzarlo; se l'intervento riguarda un'area compresa nel territorio di più comuni, il progetto e gli interventi dovranno essere approvati dalla regione (cfr. art. 17 comma 4, d.lg. n. 22 del 1997).

(126) I confini del parco devono essere geograficamente rispondenti alle obiettive necessità degli interventi, essendo loro finalità istituzionale quella di conservare nel suo equilibrio biologico e nella sua caratteristica fisica l'ambiente naturale originario dei luoghi: sul punto v. U. POROSCHNIG, *Strumenti giuridici per la difesa della natura*, 1970, cit., 463.

(127) Per la gestione di tali aree si è parlato significativamente di un modello di co-gestione o « a geometria variabile »: cfr. A. SIMONCINI, *Ambiente e protezione della natura*, Padova, Cedam, 1996, 357.

(128) Disciplinati dalla l. n. 394 del 1991.

realtà materiale-territoriale del fenomeno da considerare e misure da predisporre, non sproporzionate né sottodimensionate » (129).

Esso dimostra in modo inequivocabile che « se il diritto parte dalle cose, alle cose esso ritorna » e pertanto deve restare garantita la comunicazione tra cose naturali e cose giuridiche (130).

12. Conclusioni.

In sintesi si può concludere che il sistema organizzativo ambientale può essere considerato come paradigma di organizzazione flessibile, differenziata e strutturata in relazione alla miglior tutela delle cose e delle persone.

Da un sistema caratterizzato dall'esclusività, dalla separazione e dalla specializzazione, le organizzazioni a rete di tipo ambientale hanno sposato modelli organizzativi in cui le note dominanti paiono essere quelle dell'inclusività, dell'integrazione e della diffusione del sapere (131).

Da un'organizzazione come variabile dipendente dalle funzioni (132) si sta lentamente facendo strada la connessa nozione di organizzazione come variabile dipendente dalle capacità dei singoli attori istituzionali in relazione al risultato.

Se è vero, come si è detto in apertura, che il diritto ambientale ha una peculiare capacità di anticipazione, non è difficile ipotizzare un futuro in cui il dovere di curare l'interesse generale si distribuirà tra soggetti pubblici, privati e società civile, in cui gli aspetti di unità tenderanno a concentrarsi sul lato tecnico, in cui al

(129) G. CALA, *I compiti di tutela ambientale nello Stato delle autonomie*, cit., 37.

(130) M.C. TALLACCHINI, *Ambiente e diritto della scienza incerta*, in *Ambiente e diritto*, 1999, cit., 65.

(131) Osserva R. FERRARA (*Introduzione al diritto amministrativo*, Roma-Bari, Laterza, 2002, 259) che « la regolazione di materie fortemente implicate con la tecnica e la tecnologia postula e presuppone assetti di competenze non eccessivamente blindati, e comunque tali da poter essere opportunamente individuati secondo logiche di scopo o di risultato, in vista dell'effetto utile che deve essere comunque garantito ».

(132) Del resto è particolarmente evidente in materia ambientale che per poter determinare, anche tecnicamente uno *standard*, occorre partire dalla utilizzazione che si vuol fare del bene: come notava più di trent'anni fa Pototschnig in relazione agli *standards* delle acque il problema è quello di sapere prima a cosa devono servire le acque di ciascun bacino per poter poi stabilire quale grado di purezza esse devono avere [...]. Stabilita infatti la destinazione di certe acque, si può fissare a ragion veduta il grado di purezza che esse debbono conservare (o recuperare)»: U. POTOTSCHNIG, *Vecchi e nuovi strumenti*, cit., 1036.

Anche sulla base di tali rilievi si è superata l'unicità della disciplina degli scarichi che prescriveva identici limiti di accettabilità sul territorio nazionale per i parametri inquinanti degli scarichi ed è stata sostituita dal principio della diversificazione delle soglie di emissione degli scarichi in relazione agli obiettivi di qualità del corpo ricettore e delle sue specifiche destinazioni.

Sulla centralità dell'azione e della funzione rispetto all'organizzazione v. R. MARRAMA, *L'esercizio della funzione di organizzazione pubblica*, in *Diritto amministrativo*, a cura di L. MAZZAROLI e altri, 2001, cit., 434; P. DURET, *Sussidiarietà e autoamministrazione dei privati*, Padova, Cedam, 2004, 174 e A. PIOGGIA, *La competenza amministrativa. L'organizzazione fra specialità pubblicistica e diritto privato*, Torino, Giappichelli, 2001, 174, 199.

tradizionale criterio della distribuzione della competenza per materia si sostituirà quello del miglior contributo al risultato finale di tutela (133).

In ogni caso il diritto ambientale sembra preconizzare un'amministrazione « di servizio » in cui campeggia il principio di responsabilità di tutti gli attori istituzionali in vista della miglior tutela dei beni della vita e del cittadino.

FRANCESCO DE LEONARDIS

(133) L'amministrazione di risultato viene definita come « amministrazione fondata su un'entità — il risultato appunto — che si colloca sul piano per così dire materiale della realtà (fatto di persone e di beni concreti) e il cui necessario conseguimento impone la considerazione preventiva delle conseguenze e con essa l'attrazione, nella decisione amministrativa, della sua esecuzione e, al contempo, la collocazione preventiva della decisione medesima nel contesto spaziale e temporale nella quale essa è destinata a produrre effetti »: L. IANNOTTA, *Principio di legalità e amministrazione di risultato*, in *Amministrazione e legalità: fonti normative e ordinamenti*, a cura di C. PINELLI, Atti convegno Macerata 21 e 22 maggio 1999, Milano, Giuffrè, 2000, 37.