

**ITER DI RECEPIMENTO DELLE DIRETTIVE COMUNITARIE NEL
CONTESTO LEGISLATIVO NAZIONALE – IL RUOLO DELL'APAT.**

Avv. Francesca Lalli

Tutor: Ing. Vanio Ortenzi

Luglio 2006

Abstract

Il presente scritto individua il ruolo dell'APAT, quale struttura tecnico-scientifica di supporto al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, nella fase di formazione e di recepimento degli atti di diritto comunitario, evidenziando i profili di criticità e fornendo, altresì, spunti di riflessione per un potenziamento della funzione dell'Agenzia con specifico riferimento alla normativa tecnica comunitaria.

Nell'introduzione viene evidenziata l'attuale tendenza degli ordinamenti giuridici a valorizzare l'importanza decisionale della burocrazia tecnica con le connesse problematiche circa l'ambito di autonomia spettante a quest'ultima nel rapporto con l'organo politico.

Nel primo capitolo viene descritto come la progressiva presa di coscienza da parte dei diversi strati sociali dell'esistenza di un problema di tutela dell'ambiente abbia introdotto significative modificazioni dell'organizzazione dello Stato. In un primo tempo, con la creazione di organismi pubblici con compiti di programmazione e pianificazione in materia ambientale, cui si sono progressivamente affiancati, con il *favor* del legislatore per gli organi tecnici, agenzie quali l'ANPA e l'APAT dotate di competenze tecnico-scientifiche aventi funzioni di supporto nei confronti dei primi. La natura di tali strutture ne costituisce il valore, per le competenze specialistiche di cui sono dotate, ma anche il limite, per la scarsa autonomia che le connota, ai fini del loro ruolo nell'ambito del procedimento di adeguamento dell'ordinamento interno a quello europeo.

Nel secondo capitolo sono evidenziate le competenze dell'APAT in seno al Comitato tecnico permanente di supporto al Comitato Interministeriale per gli Affari Comunitari Europei (CIACE), organo politico istituito al fine di concordare le linee politiche del Governo nel processo di formazione della posizione italiana nella fase di predisposizione degli atti comunitari e dell'Unione europea e di consentire il puntuale adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

Il terzo capitolo tratta delle competenze dell'APAT esclusivamente quale organo tecnico di supporto al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio in materia di recepimento delle direttive comunitarie nell'ordinamento nazionale.

Nelle conclusioni, si prende atto delle istanze delle parti sociali di riforma dell'assetto istituzionale e delle attribuzioni dell'APAT per evidenziare che il rafforzamento del ruolo dell'Agenzia, anche nell'ambito del procedimento di recepimento delle direttive comunitarie, non potrà prescindere da radicali modificazioni legislative.

Procedure for absorbing EU directives into the national regulation framework – role of the APAT

This article identifies the role of APAT as technical-scientific organization to support the Ministry of the environment in the process of drafting and absorbing deeds of European legislation. Related difficulties are highlighted and possible means to strengthen the Agency's role with reference to the European regulations are suggested.

The introduction stresses the present tendency of the legal system to promote the decision-making role of the technical bureaucracy. It also gives particular attention to issues relating to the autonomy of the technical bureaucracy in its relationships with the political body.

The first chapter describes how different levels of society have become more and more aware of issues connected with the safeguard of the environment and how that modified the government's structure. In the beginning public bodies responsible for planning positive actions in the environmental field were created. Subsequently, with the support of lawmakers, agencies, like ANPA and APAT, have been created to support the technical bodies. The highly specialised nature of these agencies represents an added value but also a limitation on their autonomy when adjusting their internal regulations to the European ones.

The second chapter highlights the role of APAT as part of the permanent technical Committee supporting the inter-ministerial committee for European affairs (CIACE). CIACE is a political body set up to reconcile the different political attitudes of the Government during the process of defining the Italian position in the creation of European deeds. This body has been also created to help Italy in meeting all obligations resulting from being part of the European Union.

The third chapter analyses the role of APAT, exclusively as a technical body, to support the Ministry of the environment in absorbing the European regulations into the national legal system.

The closing section analyses the role of different parts of society in reforming the institutional order and the attributes of APAT. It concludes that in strengthening the Agency's role in the process of absorbing European directives and on the need of related radical law modifications.

Sommario

Introduzione

Capitolo 1: Natura giuridica e funzioni dell'Agenzia Nazionale per la Protezione dell'Ambiente e i Servizi Tecnici (APAT).

1. L'istituzione del Ministero dell'ambiente e l'Agenzia Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (ANPA).
2. Natura e competenze dell'ANPA.
3. Le difficoltà di attuazione della legge istitutiva.
4. L'istituzione dell'APAT. La struttura.
5. I compiti dell'APAT.

Capitolo 2: Partecipazione tecnica dell'APAT alla definizione della posizione del governo sui progetti di atti dell'unione europea e al procedimento di recepimento della normativa europea.

1. La disciplina dettata dalla L. 4 febbraio 2005, n. 11.
2. Il Comitato Interministeriale per gli Affari Comunitari Europei – CIACE.
3. Il Comitato tecnico permanente.
4. La composizione del Comitato tecnico. Il ruolo dell'APAT.
5. Compiti del comitato tecnico.
 - 5.1. Nella fase ascendente del diritto comunitario.
 - 5.2. Nella fase discendente del diritto comunitario.

Capitolo 3: Attività di partecipazione dell'APAT al recepimento delle direttive comunitarie.

1. Le attività tecniche svolte dall'APAT ai fini del recepimento delle direttive comunitarie.
2. Gli adeguamenti tecnici al diritto comunitario.

Conclusioni

Bibliografia

Introduzione

Per evitare che “la primavera scomparisse dalla faccia della Terra”, Rachel Carson¹ suggeriva soluzioni biologiche, basate sulla conoscenza degli organismi viventi ed invocava il lavoro congiunto di entomologi, patologi, genetisti, fisiologi, biochimici ed ecologi. A queste categorie andrebbero aggiunte altre professionalità, ma è indubbio che gli ordinamenti moderni hanno superato il modello basato su organismi decisionali monocratici e sono orientati nel senso di favorire la presenza di strutture ed organismi tecnici e tecnico-scientifici, nonché la formazione e l’aggiornamento professionale, nell’ottica di valorizzazione della burocrazia tecnica².

L’istituzione di organismi autonomi titolari di poteri e responsabilità in campo ambientale non potrà, tuttavia, prescindere da radicali modificazioni legislative e culturali.

¹ Rachel Carson, *Silent spring*, New York, 1962.

² P. Dell’Anno, *Manuale di diritto ambientale*, CEDAM, 2003, pag. 59

Metodologia

La novità dell'indagine che mira ad individuare il ruolo dell'APAT nel procedimento di recepimento delle direttive comunitarie richiede principalmente l'analisi dei testi normativi. L'esame verte, in primo luogo, in ordine alla disciplina che delinea compiti e funzioni dell'APAT quale Agenzia con competenze tecnico-scientifiche, dipendente dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio. Rileva, altresì, la normativa relativa alla formazione della posizione italiana nella fase di predisposizione degli atti comunitari e nell'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Lo studio dei testi normativi presuppone una preparazione di base in materia ambientale e comunitaria da acquisire sulla manualistica specializzata.

La ricerca sulle attività già svolte dall'APAT è effettuata sulla base di documentazione acquisita presso l'Agenzia, reperita nell'esercizio dell'attività professionale ed estratta dal sito ufficiale. Per la descrizione degli istituti giuridici vengono richiamate le definizioni e tesi della dottrina prevalente. Le fonti normative sono estratte da banche dati aggiornate quali "La Legge" Ipsosa e la De Agostini Giuridica. Le ricerche bibliografiche sono effettuate presso biblioteche giuridiche quale la Biblioteca giuridica della Corte di Cassazione o con l'ausilio di dizionari bibliografici (es. Dizionario Bibliografico Napoletano).

CAPITOLO 1

NATURA GIURIDICA E FUNZIONI DELL'AGENZIA NAZIONALE PER LA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE E I SERVIZI TECNICI (APAT)

1. L'istituzione del Ministero dell'Ambiente e l'Agenzia Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (ANPA).

Negli anni '70 e '80 l'acquisizione di una coscienza ambientale, prima con riferimento a situazioni eccezionali di grave impatto sull'ambiente e sulla salute pubblica, poi con un approccio più sistematico alle problematiche dell'inquinamento, impose la necessità della creazione di una autorità organica responsabile in materia ambientale con compiti di programmazione e pianificazione della tutela dell'ambiente³.

Con legge 8 luglio 1986, n. 349 venne istituito il Ministero dell'Ambiente che costituiva “un centro di riferimento dell'amministrazione statale per quanto attiene alle azioni pubbliche preordinate alla tutela dell'ambiente”⁴.

La creazione del Ministero dell'Ambiente, se era valsa a “conferire ad un centro unitario di riferimento dell'interesse pubblico i poteri di coordinamento delle azioni politico-amministrative nel settore”⁵, non aveva tuttavia previsto l'adeguamento delle strutture operative delineate dalla riforma del sistema sanitario della legge Legge 23 dicembre 1978, n. 833⁶. Ne risultava un'evidente carenza strutturale per la mancanza di un organo tecnico-scientifico di supporto al Ministero e conseguenti arretratezze e rallentamenti dal lato de§Îcontrolli e della prevenzione.

In ambito europeo, dopo l'emanazione dell'Atto unico europeo del 1987, che ricomprendeva l'ambiente nelle materie oggetto della politica europea, veniva istituita l'Agenzia Europea dell'Ambiente (AEA) con il compito principale di raccogliere informazioni ambientali e garantirne la massima diffusione. Mentre negli Stati Uniti l'istituzione dell'*Environmental Protection Agency*, organismo indipendente che riuniva in una unica agenzia molteplici attività federali, risale al 1970; l'*Umweltbundesamt* della Germania è del 1974; la più antica è l'Agenzia svedese per la protezione dell'ambiente del 1967.

³ Le Conferenze Nazionali delle Agenzie Ambientali, a cura di G. Cesari, edito da APAT, 2006

⁴ G. Caia, Il ministero dell'Ambiente, nella ricerca CNR diretta da E. Spagna-Musso, Costituzione e struttura del Governo, la riforma dei Ministeri, Vol. II, Padova, 1988, pagg. 468 e ss.

⁵ P. Dell'Anno, Manuale di diritto ambientale, CEDAM, 1998, pag. 59

⁶ La legge istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale affidava lo svolgimento di attività tecnico-scientifiche a fini di controllo ambientale ai Presidi Multizonali di Prevenzione (PMP) che, tuttavia, erano di estrazione sanitaria e quindi mancavano di personale con formazione specifica in campo ambientale.

Anche in Italia, lo strumento dell'Agenzia, per quanto relativamente estraneo perché di provenienza anglosassone, pareva rispondente alle esigenze di affiancamento e sostegno tecnico-scientifico al Ministero dell'Ambiente.

Le ragioni per la scelta dell'agenzia risiedono principalmente: nella presenza di competenze tecnico-scientifiche di alto profilo; nella scarsa burocratizzazione e quindi nella maggiore speditezza dell'agire; nell'autonomia più o meno ampia. Non sono, tuttavia, indipendenti dal Governo che mantiene, anche rispetto alle agenzie dotate di un maggiore grado di autonomia, i poteri di indirizzo e controllo.

L'autonomia delle agenzie è tanto più importante in quanto trattasi di organismi tecnico-scientifici che possono essere chiamati a fornire il loro parere ai fini della determinazione degli indirizzi politici o di componimento di opposti interessi.

Con decreto legge 4 dicembre 1993, convertito in legge 21 gennaio 1994, n. 61 veniva istituita l'Agenzia Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (ANPA).

2. Natura e competenze dell'ANPA.

L'ANPA aveva personalità giuridica, era sottoposta al controllo della Corte dei Conti e si avvaleva del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato.

Gli organi erano costituiti dal Consiglio di amministrazione, composto di tre membri, designati dal Ministro dell'Ambiente e nominati con d.p.c.m., al cui interno veniva eletto il Presidente. Il direttore veniva nominato con d.p.c.m. su proposta del Ministro dell'Ambiente e il collegio dei revisori dei conti i cui membri erano nominati con d.p.c.m. su proposta del Ministro del Tesoro.

L'ANPA era titolare di funzioni di indirizzo, coordinamento, razionalizzazione e controllo delle azioni e degli interventi a tutela dell'ambiente.

In particolare delle attività tecnico-scientifiche connesse all'esercizio delle funzioni pubbliche per la protezione dell'ambiente consistenti: a) nella promozione, nei confronti degli enti preposti, della ricerca di base e applicata sugli elementi dell'ambiente fisico, sui fenomeni di inquinamento, sulle condizioni generali e di rischio, sulle forme di tutela degli ecosistemi; b) nella raccolta sistematica, anche informatizzata, e nella integrale pubblicazione di tutti i dati sulla situazione ambientale, anche attraverso la realizzazione del sistema informativo e di monitoraggio ambientale in raccordo con i Servizi tecnici nazionali; c) nella elaborazione di dati e di informazioni di interesse ambientale, nella diffusione dei dati sullo stato dell'ambiente, nella elaborazione, verifica e promozione di programmi di divulgazione e formazione in materia ambientale; d) nella formulazione alle autorità amministrative centrali e periferiche di proposte e pareri concernenti: i limiti di

accettabilità delle sostanze inquinanti; gli standard di qualità dell'aria, delle risorse idriche e del suolo; lo smaltimento dei rifiuti; le norme di campionamento e di analisi dei limiti di accettabilità e degli standard di qualità; le metodologie per il rilevamento dello stato dell'ambiente e per il controllo dei fenomeni di inquinamento e dei fattori di rischio nonché gli interventi per la tutela, il risanamento e il recupero dell'ambiente, delle aree naturali protette, dell'ambiente marino e costiero e) nella cooperazione con l'Agenzia europea dell'ambiente e con l'Istituto statistico delle Comunità europee (EUROSTAT), nonché con le organizzazioni internazionali operanti nel settore della salvaguardia ambientale; f) nella promozione della ricerca e della diffusione di tecnologie ecologicamente compatibili, di prodotti e sistemi di produzione a ridotto impatto ambientale anche al fine dell'esercizio delle funzioni relative alla concessione del marchio CEE di qualità ecologica e all'attività di auditing in campo ambientale; g) nella verifica della congruità e della efficacia tecnica delle disposizioni normative in materia ambientale nonché nella verifica della documentazione tecnica, che accompagna le domande di autorizzazione, richiesta dalle leggi vigenti in campo ambientale; h) nei controlli di fattori fisici, chimici e biologici di inquinamento acustico, dell'aria, delle acque e del suolo, ivi compresi quelli sull'igiene dell'ambiente; i) nell'attività di supporto tecnico-scientifico agli organi preposti alla valutazione ed alla prevenzione dei rischi di incidenti rilevanti connessi ad attività produttive; l) nei controlli ambientali delle attività connesse all'uso pacifico dell'energia nucleare e nei controlli in materia di protezione dalle radiazioni; m) negli studi e nelle attività tecnico-scientifiche di supporto alla valutazione di impatto ambientale; n) in qualsiasi altra attività collegata alle competenze in materia ambientale (art. 01, L. 61/94).

Di rilievo la previsione, ad opera dell'art. 03 della L. 61/94, dell'istituzione accanto all'ANPA delle agenzie regionali (ARPA) dotate di autonomia tecnica, amministrativa e contabile, rispetto alle quali l'ANPA esercitava poteri di indirizzo e coordinamento tecnico. Costituivano, in effetti, il primo esempio di federalismo nella normativa italiana in grado di far coesistere la conoscenza diretta del territorio e dei problemi territoriali locali con le politiche e le strategie nazionali di prevenzione e protezione dell'ambiente.

3. Le difficoltà di attuazione della legge istitutiva⁷.

L'ANPA costituiva una risposta positiva alla necessità dell'istituzione di un organismo con competenze tecnico-scientifiche di supporto al Ministero dell'Ambiente e quale referente tecnico di tutte le questioni ambientali.

⁷ Per l'elaborazione di questo paragrafo si è fatto riferimento al testo edito da APAT "Le Conferenze..." citato.

Tuttavia, per ragioni diverse, molte delle previsioni della L. 61/94 non vennero attuate e a distanza di cinque anni l'ANPA venne soppressa ed istituita l'attuale Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (APAT).

Tali ragioni erano di ordine normativo, organizzativo e culturale.

All'istituzione dell'ANPA non fece immediato seguito l'emanazione dei fondamentali strumenti normativi per l'organizzazione quale lo Statuto ed il Regolamento. Nel contempo venivano effettuati i trasferimenti di personale e strutture dall'ex ENEA-DISP, Direzione dell'ENEA per la sicurezza nucleare e la protezione sanitaria, cui venivano affidate tutte le attività attribuite all'APAT nell'intera materia ambientale (rifiuti, acque, bonifiche, inquinamento urbano, clima, biodiversità, metodologia di monitoraggio e misura) che in precedenza non esercitavano e per le quali non esistevano le sufficienti competenze specialistiche. Né vennero concessi i necessari tempi di adeguamento.

Le amministrazioni statali e periferiche che avrebbero dovuto interagire con l'ANPA non erano preparate al sistema agenziale, erano fortemente burocratizzate e si trovavano ad agire negli anni di riforma della pubblica amministrazione, per cui non vedevano positivamente "l'inserimento" dell'ANPA nelle proprie competenze. Inoltre, preferivano utilizzare Enti pubblici di ricerca quali CNR e ENEA con i quali instauravano rapporti meno rigidi che non con l'ANPA.

Molte previsioni della legge istitutiva, infine, non vennero rese operative in quanto i decreti attuativi vennero sospesi per lungo tempo paralizzando l'effettiva operatività dell'ANPA. La competenza in ordine alle attività a rischio di incidente rilevante in effetti non venne mai esercitata poiché il relativo regolamento non venne emanato e, anzi, le competenze vennero affidate ai comitati regionali antincendio.

La situazione venne migliorando con l'adozione del Regolamento nel febbraio 1997 che mirava al superamento delle carenze gestionali e organizzative e con l'emanazione nel 1998 di specifiche direttive da parte del Ministero dell'Ambiente finalizzate all'acquisizione di nuove risorse e forme di cooperazione con gli altri enti scientifici. Venne, altresì, approvato il primo piano triennale per la programmazione delle attività dell'ANPA.

4. L'istituzione dell'APAT. La struttura.

Alla fine degli anni '90, tra i due orientamenti, presenti fin dall'istituzione dell'ANPA, che miravano, l'uno a costituire le Agenzie quali direzioni generali dei ministeri, e l'altro, come un organismo centrale che colmasse le lacune nell'attuazione delle politiche ambientali, prevalse il primo.

Con il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, di riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'art. 11 della legge 15.03.1997, n. 59, veniva soppressa l'ANPA ed istituita l'APAT.

Al fine di evitare duplicazioni organizzative e funzionali nel sistema amministrativo era prevista l'istituzione di amministrazioni ad ordinamento autonomo, da costituire mediante l'aggregazione di uffici diversi sulla base di criteri di omogeneità, complementarità, organicità (art. 12, comma 1, lett. g), L. 59/1997). In sostanza, però, la trasformazione ha riguardato esclusivamente la modifica dell'assetto dell'ANPA.

L'Agenzia per la protezione dell'ambiente e del territorio (APAT) perde la personalità giuridica attribuita all'ANPA dall'abrogato art. 1-ter della L. 61/94 (art. 40, comma 1, lett. b), configurandosi a tutti gli effetti alla stregua di un dipartimento del Ministero.

Il direttore generale, infatti, viene nominato con D.P.C.M. su proposta del Ministro dell'Ambiente tra i dirigenti generali della prima fascia del ruolo unico, ovvero con conferimento dell'incarico a soggetti esterni all'amministrazione, ma in questo caso con contratto a tempo determinato (art. 8, comma 3).

L'APAT, analogamente alle altre Agenzie, svolge attività a carattere tecnico-operativo di interesse nazionale, in atto esercitate dal Ministero dell'Ambiente della Tutela del Territorio (art. 8, comma 1, D.lgs. n. 300/99).

E' sottoposta ai poteri di indirizzo e di vigilanza del Ministro (art. 36, comma 1, D.lgs. n. 300/99) in applicazione del principio di separazione tra politica e amministrazione dettato dall'art. 3, comma 1, D.lgs. 3.02.1993, n. 29, poi abrogato e sostituito dall'art. 3, del D.lgs. 30.03.2001, n 165, secondo il quale agli organi elettivi spetta la determinazioni dei fini e il controllo sul raggiungimento degli stessi, mentre agli organi tecnici la gestione concreta che deve essere funzionalizzata al perseguimento degli scopi posti dall'organo di indirizzo politico.

I poteri di indirizzo del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio si esplicano mediante l'emanazione di direttive con l'indicazione degli obiettivi da raggiungere; l'approvazione dei programmi di attività dell'agenzia e dei bilanci e rendiconti; l'acquisizione di dati e notizie e l'effettuazione di ispezioni per accertare l'osservanza delle prescrizioni impartite; l'indicazione di eventuali specifiche attività da intraprendere (art. 8, comma 4, lett. d1, d2, d3, d4, D.lgs. 300/99).

L'art. 8, comma 4, lett. e), ha, altresì, previsto che tra il Ministro dell'Ambiente e il direttore generale dell'agenzia, debba stipularsi apposita convenzione per la definizione degli obiettivi specificamente attribuiti a quest'ultima; dei risultati attesi in un arco

temporale determinato; dell'entità e delle modalità dei finanziamenti da accordare all'agenzia stessa; delle strategie per il miglioramento dei servizi; delle modalità di verifica dei risultati di gestione; delle modalità necessarie ad assicurare al Ministero competente la conoscenza dei fattori gestionali interni all'agenzia, quali l'organizzazione, i processi e l'uso delle risorse.

E' evidente che la convenzione rappresenta lo strumento principale, in quanto contiene anche gli aspetti finanziari della gestione, di indirizzo e controllo del Ministro.

La D.lgs. 300/99 stabilisce la struttura di vertice, così come i principi ed i criteri direttivi cui lo statuto, adottato con regolamento governativo, deve uniformarsi.

Viene predeterminata con legge la costituzione di un collegio dei revisori, nominato con decreto del ministro; di un comitato direttivo, con il compito di coadiuvare il direttore generale nell'esercizio delle proprie attribuzioni; di un apposito organismo preposto al controllo di gestione (art. 8, comma 4, lett. c), h), i)).

Lo statuto dell'APAT, emanato con D.P.R. 8.08.2002, n. 207, ha previsto quali unici organi dell'Agenzia il direttore generale e il collegio dei revisori. In sostanza, non esiste collegialità nella gestione che è affidata esclusivamente al direttore nominato su proposta del ministro. Il comitato direttivo non ha, infatti, rilievo esterno e non è un organo dell'APAT (art. 3, D.P.R. 207/02).

Il direttore generale ha i poteri e le responsabilità della gestione, nonché la responsabilità per il conseguimento dei risultati fissati nelle direttive del ministro competente nell'ambito, ove possibile, di massimali di spesa predeterminati dal bilancio o, nell'ambito di questo, dal ministro stesso (art. 8, comma 4, lett. b, D.lgs. 300/99). Svolge funzioni di direzione e coordinamento dell'Agenzia potendo stabilire gli indirizzi generali dell'attività dell'Agenzia e quelli particolari per lo svolgimento delle sue funzioni istituzionali, in attuazione delle direttive del ministro (art. 4, comma 4, D.P.R. 207/02).

Sotto il profilo finanziario contabile l'APAT è dotata di autonomia tecnico-amministrativa, contabile (art. 8, comma 2, D.lgs. 300/99) e di bilancio (art. 8, comma 4, lett. f, D.lgs. 300/99) nell'ambito delle risorse finanziarie stanziare a tale scopo in apposita unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'Ambiente (art. 8, comma 4, lett. e, D.lgs. 300/99) ed è sottoposta al controllo della Corte dei Conti.

5. I compiti dell'APAT.

L'APAT ha assorbito le funzioni già attribuite all'ANPA e quelle dei Servizi Tecnici nazionali (geologico, idrografico, mareografico, idrografico e dighe) già collocati presso la Presidenza del Consiglio dei ministri sotto la vigilanza di un apposito comitato

interministeriale previsto dall'art. 9 della L. 18.05.1989 n. 183 (art. 38, comma 3, D.lgs. 300/99).

L'agenzia svolge i compiti e le attività tecnico-scientifiche di interesse nazionale per la protezione dell'ambiente, per la tutela delle risorse idriche e della difesa del suolo.

In particolare sono richiamate le funzioni di protezione dell'ambiente, come definite dall'articolo 1 del decreto legge 4 dicembre 1993, n. 496, convertito dalla legge 21 gennaio 1994, n. 61, e prevista la possibilità che ne vengano assegnate altre con decreto del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio. Il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo e delle acque di cui agli articoli 1 e 4 della legge 18 maggio 1989, n. 183, comprende anche l'individuazione e delimitazione dei bacini idrografici nazionali e interregionali (art. 38, comma 2, D.lgs. 300/99). In via residuale spetta all'APAT ogni altro compito e funzione di rilievo nazionale di cui all'articolo 88 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

Sono confermate le competenze prima spettanti all'ANPA per la promozione della ricerca sull'inquinamento e sulle tecnologie eco-compatibili, la formulazione alle autorità amministrative centrali e periferiche di proposte e pareri, per la verifica della congruità e dell'efficacia tecnica nelle normative ambientali. Restano di competenza dell'APAT anche i controlli in materia di radiazioni ed uso pacifico dell'energia nucleare, già di competenza dell'ENEA-DISP.

Analogamente all'ANPA anche l'APAT ha un ruolo prioritario nella raccolta dei dati sulla situazione ambientale e nella diffusione degli stessi; esercita funzioni di indirizzo e coordinamento tecnico nei confronti delle agenzie regionali e svolge la sua attività sulla base di un programma triennale che realizza mediante convenzioni o accordi di programma.

Dal quadro esposto è evidente che la D.lgs. 300/99 ha inteso confermare in capo all'APAT i compiti e le funzioni dell'ANPA, aggiungendo, altresì, le competenze dei Servizi Tecnici Nazionali, ma ne risulta indebolito lo status giuridico, in quanto l'Agenzia viene configurata come un dipartimento, che svolge attività in atto esercitate dal Ministero e comunque imputate all'amministrazione ministeriale di riferimento.

Ciò rileva ai fini dell'individuazione del ruolo dell'APAT nel procedimento di recepimento delle direttive comunitarie in quanto, al di là delle specifiche competenze espressamente previste con legge, di cui si tratterà nel successivo Capitolo 2, negli altri casi, la partecipazione dell'APAT ai tavoli di discussione in ordine al recepimento della

normativa comunitaria avviene su incarico del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, titolare delle rispettive competenze.

CAPITOLO 2

PARTECIPAZIONE TECNICA DELL'APAT ALLA DEFINIZIONE DELLA POSIZIONE DEL GOVERNO SUI PROGETTI DI ATTI DELL'UNIONE EUROPEA E AL PROCEDIMENTO DI RECEPIMENTO DELLA NORMATIVA EUROPEA.

1. La disciplina dettata dalla L. 4 febbraio 2005, n. 11.

Ai sensi dell'art. 10 TCE *“Gli Stati membri adottano tutte le misure di carattere generale e particolare atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dal presente trattato ovvero determinati dagli atti delle istituzioni della Comunità.”*

Si tratta del c.d. principio di leale collaborazione dal quale discende l'obbligo per gli Stati membri di impegnarsi per dare corretta e puntuale attuazione nell'ordinamento interno alle norme del trattato e degli atti di diritto comunitario derivato⁸.

Il procedimento di partecipazione alla formazione degli atti europei e di adeguamento al diritto comunitario nell'ordinamento italiano è disciplinato dalla L. 4 febbraio 2005, n. 11⁹ recante *“Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari”*.

La L. 11/2005 *“disciplina il processo di formazione della posizione italiana nella fase di predisposizione degli atti comunitari e dell'Unione europea (artt. 3-7) e garantisce l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 8-16), sulla base dei principi di sussidiarietà, di proporzionalità, di efficienza, di trasparenza e di partecipazione democratica.”* (art. 1).

La formazione della posizione italiana nella fase di predisposizione degli atti comunitari viene indicata quale *“fase ascendente”* del diritto comunitario. L'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea costituisce la *“fase discendente”* del diritto comunitario.

Il ruolo principale è svolto dal Governo che agisce direttamente nel processo normativo dell'Unione europea nell'ambito delle istituzioni comunitarie ed ha l'obbligo di procedere al recepimento degli atti comunitari. Tuttavia, negli ultimi tempi, altri soggetti hanno manifestato l'esigenza di partecipare attivamente al procedimento di formazione degli atti comunitari.

⁸ Dal principio di leale collaborazione deriva sia un obbligo di natura positiva, che impone l'adozione di tutte le misure finalizzate a dare attuazione alle norme di diritto comunitario; sia un obbligo di natura negativa, e cioè di astenersi da tutti i comportamenti che potrebbero compromettere la realizzazione degli scopi della Comunità.

⁹ Il processo di adeguamento dell'ordinamento italiano alle disposizioni comunitarie venne disciplinato per la prima volta con la L. 9.03.1989, n. 86 (legge La Pergola), abrogata dalla L. 11/2005 (legge Buttiglione).

La riforma introdotta dalla L. 11/2005 trova le sue ragioni nella necessità del Parlamento di una maggiore partecipazione nella fase ascendente del diritto comunitario¹⁰, nella riforma del Titolo V della Costituzione che ha attribuito alle Regioni un ruolo più pregnante nel recepimento del diritto comunitario; nell'obbligo per gli Stati membri di recepimento di atti comunitari in precedenza non considerati¹¹.

Intervengono, pertanto, accanto all'esecutivo, il Parlamento, le regioni e le province autonome, gli enti locali, le parti sociali e le categorie produttive (artt. 3, 5, 6 e 7, L. 11/2005).

2. Il Comitato Interministeriale per gli Affari Comunitari Europei – CIACE.

In considerazione del progressivo aumento del numero di soggetti coinvolti nel processo di formazione ed attuazione del diritto comunitario la L. 11/2005 ha istituito il CIACE – Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei, con compiti di coordinamento sia nella fase ascendente che in quella discendente del diritto comunitario (art. 2).

Ai sensi dell'art. 2, L. 11/2005, il CIACE è istituito *“Al fine di concordare le linee politiche del Governo nel processo di formazione della posizione italiana nella fase di predisposizione degli atti comunitari e dell'Unione europea e di consentire il puntuale adempimento dei compiti di cui alla presente legge”*.

Il CIACE è un organismo politico, che ha sede presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, è convocato e presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal Ministro per le politiche comunitarie. Al CIACE partecipano il Ministro degli affari esteri, il Ministro per gli affari regionali e gli altri Ministri aventi competenza nelle materie oggetto delle tematiche e dei provvedimenti inseriti all'ordine del giorno. Quando si trattano questioni che interessano anche le regioni e le province autonome, possono chiedere di partecipare il presidente della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano o un presidente di regione o di provincia autonoma da lui delegato e, per gli ambiti di competenza degli enti locali, i presidenti delle associazioni rappresentative degli enti locali (art. 2, comma 1, L. 11/2005).

Di notevole rilievo per le competenze dell'APAT in materia di partecipazione alla predisposizione e al recepimento degli atti comunitari è l'istituzione, accanto al CIACE, di

¹⁰ Sia allo scopo di non relegare l'organo legislativo al ruolo marginale di mero traspositore nell'ordinamento interno di atti alla cui formazione partecipava solo il Governo, sia al fine di non rallentare il procedimento di recepimento degli atti comunitari, poiché la partecipazione del Parlamento alla fase costitutiva riduce le osservazioni ed opposizioni in sede di adeguamento al diritto comunitario (Diritto dell'Unione Europea, a cura di Antonio Verrilli, Ed. Simone, 2005)

¹¹ Atti adottati nell'ambito delle nuove competenze attribuite all'Unione europea nella cooperazione di polizia e giudiziaria che ha imposto una riorganizzazione della disciplina in materia di adattamento al diritto comunitario.

un comitato tecnico “*per la preparazione delle proprie riunioni*” (art. 2, comma 4) al quale l’Agenzia, come si chiarirà di seguito, è chiamata a partecipare.

3. Il Comitato tecnico permanente.

Ai sensi dell’art. 2, comma 4 della L. 11/2005 “Per la preparazione delle proprie riunioni, il CIACE si avvale di un comitato tecnico permanente istituito presso il Dipartimento per le politiche comunitarie, coordinato e presieduto dal Ministro per le politiche comunitarie o da un suo delegato”. Il comitato tecnico ha la propria sede presso il Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie. E’ coordinato e presieduto dal Ministro per le politiche comunitarie o da un suo delegato. Di tale comitato tecnico fanno parte direttori generali o alti funzionari con qualificata specializzazione in materia, designati da ognuna delle amministrazioni del Governo. Quando si trattano questioni che interessano anche le regioni e le province autonome, il comitato tecnico, integrato dagli assessori regionali competenti per le materie in trattazione o loro delegati, è convocato e presieduto dal Ministro per le politiche comunitarie, in accordo con il Ministro per gli affari regionali, presso la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

Il funzionamento del comitato tecnico permanente è disciplinato dal decreto del Ministro per le politiche comunitarie 9 gennaio 2006 “Regolamento per il funzionamento del Comitato tecnico permanente istituito presso il Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie dall’articolo 2, comma 4, della legge 4 febbraio 2005, n. 11”.

4. La composizione del Comitato tecnico. Il ruolo dell’A.P.A.T.

Ai sensi dell’art. 2, comma 2, d.m. 9.01.2006 “L’organo di vertice di ciascuna amministrazione del Governo, comprese anche le Agenzie previste dal decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 e le Autorità indipendenti, designa il proprio rappresentante e un rappresentante supplente in seno al comitato tecnico”.

Tra le Agenzie richiamate dall’art. 2, rientra proprio l’A.P.A.T. – Agenzia per la protezione dell’Ambiente e per i servizi tecnici, istituita dall’art. 38 del D.lgs. 300/99, che viene chiamata a designare i propri rappresentanti, direttore generale o alti funzionari con qualificata specializzazione, nel comitato tecnico.

La designazione di un rappresentante in seno al Comitato tecnico rientra pacificamente tra le attività di gestione di competenza del direttore generale dettate dall’art. 4 dello Statuto dell’APAT, approvato con D.P.R. 8 agosto 2002 n. 207, poiché costituisce esplicazione delle funzioni istituzionali dell’APAT.

Il direttore generale dell'APAT, infatti, nel rispetto delle direttive poste dal Ministro dell'Ambiente, ha poteri di gestione, nonché la responsabilità della gestione.

Da un lato, stabilisce gli indirizzi generali dell'attività dell'Agenzia e quelli particolari per lo svolgimento delle diverse funzioni istituzionali. Dall'altro, ne verifica l'attuazione con riferimento alla rispondenza dei risultati della gestione amministrativa e tecnica dell'Agenzia agli indirizzi impartiti (art. 4, comma 4, lett. e), D.P.R. 207/02; art. 8, comma 4, lett. b), D.lgs. 300/99). Svolge funzioni di allocazione delle risorse umane e adotta gli atti per l'utilizzazione del personale. Può anche nominare collaboratori esterni ed esperti.

In tale contesto, la designazione di un rappresentante dell'Agenzia all'esterno costituisce atto di gestione ordinaria.

Ai sensi dell'art. 2, comma 3, le designazioni devono pervenire al Ministro per le politiche comunitarie entro trenta giorni dall'entrata in vigore del decreto ministeriale 9.01.2006, e cioè entro il 5.03.2006. Tuttavia, la mancata designazione di uno o più componenti non infirma la costituzione e l'operatività dell'organo, ed inoltre, il comitato può essere modificato ed integrato con decreto del Ministro per le politiche comunitarie su proposta dell'amministrazione interessata (commi 4 e 7).

La nomina dei componenti del comitato tecnico è effettuata, sulla base delle designazioni pervenute, con decreto del Ministro per le politiche comunitarie (comma 5). I componenti del comitato tecnico durano in carica tre anni e possono essere confermati. Ogni componente rimane in carica sino alla nomina del successore (comma 6).

5. Compiti del Comitato tecnico.

Il Comitato tecnico assiste il CIACE nello svolgimento dei compiti di cui all'art. 2, comma 1, L. 11/2005 consistenti nel "... concordare le linee politiche del Governo nel processo di formazione della posizione italiana nella fase di predisposizione degli atti comunitari e dell'Unione europea e di consentire il puntuale adempimento dei compiti di cui alla presente legge" (art. 1, comma 1).

In sostanza il comitato tecnico svolge le attività preparatorie e di coordinamento in funzione delle riunioni del CIACE e tutte le attività ad esse connesse e conseguenti, secondo le linee generali e le direttive impartite dal CIACE.

Il comitato tecnico, sulla base degli atti trasmessi dal Ministero degli affari esteri che si avvale di ITALRAP¹², acquisisce tutti gli elementi utili alla determinazione della posizione del Governo. Può autonomamente procedere all'acquisizione, anche attraverso

¹² Rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione europea.

audizioni di esperti, di dati ed elementi necessari ai fini della formazione della posizione italiana sui progetti di atti comunitari e dell'Unione europea.

Il comitato può, altresì, chiedere al suo Presidente di sollecitare una convocazione del CIACE per la trattazione di singole questioni, anche concernenti le materie di interesse delle regioni e province autonome (art. 3, comma 8 e art. 4, comma 5).

5.1. Nella fase ascendente del diritto comunitario.

Per quanto concerne la fase ascendente il comitato tecnico assiste il CIACE nel compito generale di procedere all'esame e al coordinamento degli orientamenti delle amministrazioni e degli altri soggetti interessati, anche sulla base delle osservazioni e degli atti adottati dal Parlamento e dagli organi parlamentari ai sensi degli artt. 3, comma 7, e 4, comma 3, della legge 11/2005, nonché delle osservazioni trasmesse dalle regioni, province autonome e enti locali ai sensi, rispettivamente, dell'art. 5, comma 3, e dell'art. 6, comma 1, della medesima legge (art. 1, comma 1, D.P.C.M. 9.01.2006).

Gli artt. 3, comma 7 e 4, comma 3 prevedono la partecipazione dell'organo legislativo alla formazione degli atti comunitari mediante la formulazione di osservazioni e atti di indirizzo al Governo, nonché attraverso l'istituto della riserva di esame parlamentare che sospende, per venti giorni, le valutazioni dell'esecutivo in relazione ad un provvedimento comunitario in discussione in sede di Consiglio dei ministri dell'Unione europea in attesa della pronuncia del Parlamento. Decorso il termine il Governo procede anche senza le osservazioni.

Analogha facoltà è prevista per le regioni e le province autonome, che nelle materie di loro competenza, entro venti giorni dalla data in cui vengono informate dei progetti di atti comunitari dal Governo, possono trasmettere osservazioni al Presidente del Consiglio dei ministri o al Ministro per le politiche comunitarie, per il tramite della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano o della Conferenza dei presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle province autonome (art. 5, comma 3, L. 11/2005). Gli enti locali sono informati per il tramite delle loro associazioni rappresentative e della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, cui il Governo trasmette i progetti concernenti materie di particolare rilevanza nelle loro materie, e possono trasmettere, con lo stesso tramite, osservazioni al Presidente del Consiglio dei ministri o al Ministro per le politiche comunitarie (art. 6, comma 1, L. 11/2005).

Il comitato coadiuva, altresì, il CIACE nei seguenti compiti:

a) esprimersi in ordine all'opportunità di apporre una riserva di esame parlamentare ai sensi dell'art. 4, comma 2, L. 11/2005, a norma del quale in casi di particolare importanza politica, economica e sociale di progetti o di atti europei il Governo può apporre, in sede di Consiglio dei ministri dell'Unione europea, una riserva di esame parlamentare sul testo o su una o più parti di esso, inviando poi alle Camere il testo sottoposto alla decisione affinché su di esso si esprimano i competenti organi parlamentari.

b) Esaminare, su richiesta del Ministro per le politiche comunitarie, questioni di particolare rilievo emerse nel corso della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, convocata dal Governo a norma dell'art. 5, comma 4, della legge 4 febbraio 2005, n. 11. Qualora un progetto di atto normativo comunitario riguardi una materia attribuita alla competenza legislativa delle regioni o delle province autonome e una o più regioni o province autonome ne facciano richiesta, il Governo convoca la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, affinché si pronunci entro il termine di venti giorni. Decorso tale termine, ovvero nei casi di urgenza motivata sopravvenuta, il Governo può procedere anche in mancanza dell'intesa.

c) proporre al Ministro per gli affari regionali le questioni relative all'elaborazione degli atti comunitari e dell'Unione europea da sottoporre alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, anche ai fini della convocazione della sessione comunitaria a norma dell'art. 17 della legge 4 febbraio 2005, n. 11. Ai sensi della norma citata “Il Presidente del Consiglio dei ministri convoca almeno ogni sei mesi, o anche su richiesta delle regioni e delle province autonome, una sessione speciale della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, dedicata alla trattazione degli aspetti delle politiche comunitarie di interesse regionale e provinciale”

d) esaminare, su richiesta del Ministro per le politiche comunitarie, questioni di particolare rilievo emerse nel corso della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, convocata ai sensi dell'art. 6, comma 1, della legge 4 febbraio 2005, n. 11, e proporre al Ministro per le politiche comunitarie le questioni di particolare rilevanza negli ambiti di competenza degli enti locali da sottoporre alla Conferenza Stato-città ed autonomie locali ai fini della convocazione della sessione speciale comunitaria dedicata alla trattazione degli aspetti delle politiche comunitarie di interesse degli enti locali, a norma dell'art. 18 della legge 4 febbraio 2005, n. 11.

5.2. Nella fase discendente del diritto comunitario.

Il comitato tecnico assiste il CIACE anche nella fase discendente del diritto comunitario, nelle seguenti funzioni:

a) esprimere valutazioni e segnalazioni in merito allo stato di conformita' dell'ordinamento interno e degli indirizzi di politica del Governo agli atti normativi e di indirizzo comunitari, ai fini dell'art. 8, comma 3, della legge 4 febbraio 2005, n. 11, e formulare le direttive e gli indirizzi conseguenti.

Il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per le politiche comunitarie è tenuto alla verifica, con la collaborazione delle amministrazioni interessate, dello stato di conformità dell'ordinamento interno e degli indirizzi di politica del Governo in relazione agli atti normativi europei e ne deve trasmettere le risultanze tempestivamente, e comunque ogni quattro mesi, anche con riguardo alle misure da intraprendere per assicurare tale conformità, agli organi parlamentari competenti, alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e alla Conferenza dei presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle province autonome, per la formulazione di ogni opportuna osservazione.

Anche le regioni e le province autonome, nelle materie di loro competenza, verificano lo stato di conformità dei propri ordinamenti in relazione ai suddetti atti e ne trasmettono le risultanze alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per le politiche comunitarie con riguardo alle misure da intraprendere.

b) pronunciarsi sulle misure urgenti per l'adeguamento agli obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario di cui all'art. 10 della legge 4 febbraio 2005, n. 11, formulando valutazioni e proposte.

In considerazione della circostanza che la legge comunitaria, pur istituita al fine di velocizzare il recepimento del diritto comunitario, nella gran parte dei casi non viene approvata entro l'anno di riferimento, l'art. 10 della L. 11/2005 prevede che possano essere adottate misure urgenti per il recepimento di provvedimenti comunitari laddove non sia ancora stata approvata la legge comunitaria di riferimento.

La norma citata stabilisce che “Il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per le politiche comunitarie può proporre al Consiglio dei ministri l'adozione dei provvedimenti, anche urgenti, necessari a fronte di atti normativi e di sentenze degli organi giurisdizionali delle Comunità europee e dell'Unione europea che comportano obblighi statali di adeguamento solo qualora la scadenza risulti anteriore alla data di presunta entrata in vigore della legge comunitaria relativa all'anno in corso”.

Qualora gli obblighi di adeguamento ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario riguardino materie di competenza legislativa o amministrativa delle regioni e delle province autonome, il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per le politiche comunitarie informa gli enti interessati assegnando un termine per provvedere e, ove necessario, chiede che la questione venga sottoposta all'esame della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano per concordare le iniziative da assumere. In caso di mancato tempestivo adeguamento da parte dei suddetti enti, il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per le politiche comunitarie propone al Consiglio dei ministri le opportune iniziative ai fini dell'esercizio dei poteri sostitutivi di cui agli articoli 117, quinto comma, e 120, secondo comma, della Costituzione¹³.

c) adottare direttive per il coordinamento delle amministrazioni dello Stato in vista della approvazione del disegno di legge comunitaria, sulla base degli indirizzi del Parlamento, delle indicazioni delle amministrazioni interessate e del parere della Conferenza Stato-regioni.

Il recepimento delle direttive¹⁴ nell'ordinamento italiano avviene attraverso la legge comunitaria¹⁵ prevista dagli artt. 8 e 9 della L. 11/2005, che impone al Governo di presentare annualmente alle Camere, entro il 31 gennaio, un disegno di legge con il quale si provvede all'individuazione degli atti comunitari da recepire nell'ordinamento interno e si procede alla definizione delle opportune procedure per l'adattamento dell'ordinamento nazionale al diritto comunitario. Il disegno di legge deve recare la dicitura "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee", completata dall'indicazione: "Legge comunitaria" seguita dall'anno di riferimento¹⁶.

¹³ Ai sensi degli articoli 11, comma 8, 13, comma 2, e 16, comma 3, della legge 11/2005 e dalle altre disposizioni legislative in materia.

¹⁴ Con esclusione delle direttive *self-executing* su cui si dirà al par. 1 del capitolo 3.

¹⁵ Dopo un primo periodo di incertezza, quando per ogni direttiva veniva emanata un'apposita legge, intervenne la Legge 14 aprile 1987 n. 183, c.d. legge Fabbri, che favoriva il recepimento delle direttive in via regolamentare o amministrativa. Successivamente veniva emanata la legge 9 marzo 1989 n. 86 che ha introdotto per la prima volta lo strumento della legge comunitaria. La legge 4 febbraio 2005 n. 11, abrogava la legge 86/89 ma confermava l'utilizzo della legge comunitaria.

¹⁶ La legge comunitaria contiene: a) disposizioni modificative o abrogative di disposizioni statali vigenti in contrasto con atti europei; b) disposizioni modificative o abrogative di disposizioni statali vigenti oggetto di procedure di infrazione avviate dalla Commissione delle Comunità europee nei confronti della Repubblica italiana; c) conferimento di delega legislativa al Governo per dare attuazione ad atti comunitari, decisioni-quadro e decisioni attraverso decreti legislativi, regolamenti ed altri atti amministrativi, a seconda della materia della normativa comunitaria da recepire; d) conferimento di delega al Governo per attuare in via regolamentare le direttive, in materie disciplinate dalla legge ma non coperte da riserva assoluta; e) disposizioni occorrenti per dare esecuzione ai trattati internazionali conclusi nel quadro delle relazioni esterne dell'Unione europea; f) disposizioni che individuano i principi fondamentali nel rispetto dei quali le

d) formulare valutazioni e proposte ai fini dell'esercizio dei poteri sostitutivi previsti dalla legislazione vigente, esprimendosi sulla opportunità di intervenire con provvedimento legislativo. In caso di inerzia delle regioni, province ed enti locali nell'adempimento degli obblighi derivanti dall'Unione europea e nell'esercizio delle competenze legislative in ordine alla formazione e all'adeguamento agli atti dell'Unione europea, lo Stato può esercitare i propri poteri sostitutivi nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione (artt. 117, comma 5, e 120, comma 2, della Costituzione; artt. 11, comma 8, 13, comma 2, e 16, comma 3, L. 11/2005).

e) proporre questioni relative all'attuazione degli atti comunitari e dell'Unione europea da sottoporre alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, anche ai fini della convocazione della sessione comunitaria, a norma dell'art. 17 della legge 4 febbraio 2005, n. 11. Si tratta di un adempimento corrispondente alla precedente lett. c) relativo alla fase ascendente.

f) valutare la coerenza degli obiettivi di semplificazione e di qualità della regolazione con la definizione della posizione italiana da sostenere in sede di Unione europea nella fase di predisposizione della normativa comunitaria, ai sensi dell'art. 20, comma 8-bis, della legge 15 marzo 1997, n. 59, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera d), della legge 28 novembre 2005, n. 246.

Il comitato tecnico assiste, altresì, il CIACE nella formulazione di valutazioni e proposte in merito alle azioni necessarie per prevenire il contenzioso comunitario e dell'Unione europea, nonché in merito all'opportunità di presentare ricorsi di fronte alla Corte di giustizia per la tutela di situazioni di rilevante interesse nazionale, e di intervenire in procedimenti in corso nei quali siano in discussione questioni di rilievo nazionale (art. 2, comma 3, d.p.c.m. 9.01.2006).

regioni e le province autonome procedono all'attuazione di atti comunitari nelle materie in cui la potestà legislativa regionale è concorrente; g) delega al Governo per l'emanazione di decreti legislativi che disciplinano l'applicazione di sanzioni penali nelle materie di competenza legislativa delle regioni e delle province autonome; h) disposizioni emanate nell'esercizio del potere sostitutivo di cui all'articolo 117, quinto comma, della Costituzione, in conformità ai principi e nel rispetto dei limiti di cui all'articolo 16, comma 3.

CAPITOLO 3

ATTIVITÀ DI PARTECIPAZIONE DELL'APAT AL RECEPIMENTO DELLE DIRETTIVE COMUNITARIE.

1. Le attività svolte dall'APAT ai fini del recepimento delle direttive comunitarie.

L'APAT svolge molteplici attività di natura tecnico-scientifica ai fini del recepimento e della concreta attuazione della normativa comunitaria da parte degli organi nazionali. L'apporto dell'APAT rileva principalmente con riferimento alle direttive in quanto ai sensi dell'art. 249, paragrafo 3, TCE *“La direttiva vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi”*.

Le altre tipologie di atti comunitari sono, invece, in grado di esplicare direttamente i loro effetti nell'ordinamento degli Stati membri non necessitando di provvedimenti nazionali di attuazione. Si tratta, in particolare, dei regolamenti comunitari per i quali l'art. 249 TCE stabilisce che *“Il regolamento ha portata generale. Esso è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri”*. Per quanto concerne i trattati e gli altri atti comunitari il discorso è più complesso. Innanzitutto è necessario distinguere tra diretta applicabilità e diretta efficacia. L'atto comunitario è direttamente applicabile quando esplica i propri effetti nell'ordinamento interno senza necessità di una disposizione nazionale di recepimento (es. regolamento). La diretta efficacia si riferisce, invece, non all'atto ma alla norma dettata in un provvedimento comunitario, anche non direttamente applicabile (es. direttiva) che, qualora imponga ai destinatari un comportamento preciso e non condizionato e contenga una disciplina completa e puntuale, può essere invocata dai privati a tutela dei propri diritti, indipendentemente dal recepimento effettuato nei termini da parte dello Stato membro.

I trattati non sono direttamente applicabili. La diretta efficacia delle singole norme è stata riconosciuta di volta in volta dalla Corte di giustizia¹⁷.

La decisione, ai sensi dell'art. 249, paragrafo 4, TCE *“è obbligatoria in tutti i suoi elementi per i destinatari da essa designati”*. Secondo la giurisprudenza comunitaria la decisione è immediatamente applicabile e direttamente efficace¹⁸.

¹⁷ È stato dichiarato direttamente efficace l'art. 25 TCE in materia di dazi doganali (sent. 26/62); la norma dell'art. 39 in tema di limitazioni alla libera circolazione dei lavoratori (sent. 41/74); l'art. 43 sulla libertà di stabilimento (sent. 2/74); la norma degli artt. 49 e 50 in materia di discriminazioni (sent. 33/74); il principio di cui all'art. 141 sulla parità di retribuzione fra lavoratori di sesso maschile e femminile (sent. 43/75).

¹⁸ Mentre la diretta efficacia nei confronti di singoli destinatari è prevista dalla norma, quando la decisione si dirige agli Stati membri questi ultimi devono provvedere all'attuazione nell'ordinamento interno con le modalità che la decisione impone. La Corte ha affermato che *“sarebbe in contrasto con la forza obbligatoria*

Le direttive non sono direttamente applicabili, ma le norme a determinate condizioni sono direttamente efficaci. La Corte di giustizia ha osservato che “se è vero che i regolamenti, in forza dell’art. 189¹⁹ sono direttamente applicabili e quindi atti, per natura, a produrre effetti diretti, da ciò non si può inferire che le altre categorie di atti contemplate dal suddetto articolo non possono mai produrre effetti analoghi, sarebbe incompatibile con l’efficacia vincolante che l’art. 189 riconosce alla direttiva l’escludere, in linea di principio, che l’obbligo da essa imposto possa essere fatto valere dalle persone interessate” (sent. 148/78)²⁰.

L’APAT svolge un’attività di supporto al Ministero dell’Ambiente nel recepimento delle direttive comunitarie occupandosi dei profili tecnici della normativa.

Il Ministero si è avvalso dell’APAT per la fase di attuazione della Direttiva 96/61/CE, c. d. direttiva IPPC (Integrated Pollution Prevention and Control - in italiano, Prevenzione e Riduzione Integrate dell’Inquinamento).

L’Unione Europea ha creato un apposito ufficio, operante presso il Centro comunitario di ricerca di Siviglia, con lo scopo di coordinare una serie di gruppi tecnici incaricati della redazione di documenti di riferimento per l’individuazione delle migliori tecnologie, i cosiddetti BAT reference documents (BRefs).

È stata costituita una rete di soggetti esperti, denominata IMPEL e costituita prevalentemente dalle Agenzie ambientali dei paesi membri, che si occupa dell’organizzazione di studi finalizzati all’approfondimento degli aspetti normativi e di controllo (in generale dunque degli aspetti di attuazione), alla quale ha partecipato anche l’APAT.

attribuita dall’art. 189 alla decisione l’escludere, in generale, la possibilità che l’obbligo da essa imposto sia fatto valere dagli eventuali interessati” (causa 9/70).

¹⁹ Ora art. 249 TCE.

²⁰ Conseguentemente, la Corte ha individuato ipotesi generali in cui le direttive possono avere efficacia diretta: 1) “*in tutti i casi in cui disposizioni di una direttiva appaiano... incondizionate e sufficientemente precise, tali disposizioni possono essere richiamate, in mancanza di provvedimenti di attuazione adottati entro i termini, per opporsi a qualsiasi disposizione di diritto interno non conforme alla direttiva, ovvero in quanto sono atte a definire diritti che i singoli possono far valere nei confronti dello Stato*” (causa 8/81); 2) quando la direttiva costituisce attuazione di un obbligo già previsto dai trattati (causa 33/70); 3) quando la direttiva pone un obbligo negativo e cioè di astenersi dall’adottare atti o compiere azioni (causa 33/70).

In ogni caso, l’efficacia diretta delle direttive è di natura “verticale” e cioè concerne esclusivamente i rapporti tra i singoli cittadini e lo Stato per cui quando la normativa comunitaria detta norme più favorevoli della normativa interna che non vi si è adeguata il privato può far valere in giudizio i diritti che gli attribuisce la direttiva. È invece da escludersi una efficacia “orizzontale” delle direttive per cui un privato non può far valere nei confronti di un altro privato un diritto che gli è attribuito da una direttiva, in assenza di recepimento da parte dello Stato che rimane l’unico obbligato.

Analoga attività di consulenza tecnica è stata svolta dall'APAT con riferimento alla Direttiva 2000/60/CE "Quadro per l'azione comunitaria in materia di acque" che prende in considerazione gli ambienti acquatici nella loro complessità e definisce gli obiettivi di qualità ambientale da raggiungere per tutti i corpi idrici. Notevole rilevanza è attribuita agli aspetti tecnici poiché è previsto che, mediante un processo graduale di analisi, monitoraggi e studi, tutti gli Stati Membri devono classificare lo stato di qualità ambientale delle proprie acque superficiali e conseguire infine uno "stato buono" dei diversi corpi idrici entro 15 anni dall'entrata in vigore della Direttiva.

In considerazione delle implicazioni tecniche e scientifiche della normativa la Commissione europea decideva di attuare una "Strategia Comune di Implementazione" - "Common Implementation Strategy", con l'obiettivo di creare delle linee metodologiche comuni ai vari paesi per l'interpretazione e l'applicazione della Direttiva. A tal fine venivano istituiti Gruppi di Lavoro costituiti da esperti designati dai vari paesi ai quali, su incarico del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, ha partecipato anche l'APAT.

Attività di consulenza tecnica a fini del recepimento della normativa comunitaria sono state svolte con riferimento: alla Direttiva "ozono" (92/72/CE); alla Direttiva in materia di discariche (99/31/CE); alla Direttiva sui veicoli a fine vita (2000/53/CE); la Direttiva sulla produzione e gestione degli imballaggi e rifiuti da imballaggio (94/62/CE).

2. Gli adeguamenti tecnici al diritto comunitario.

La partecipazione dell'APAT al recepimento della normativa comunitaria può esplicarsi anche nell'ambito dei c. d. adeguamenti tecnici al diritto comunitario.

Con finalità di snellimento del procedimento di adeguamento dell'ordinamento interno al diritto comunitario caratterizzano, l'art. 13 della L. 11/2005 ha individuato una procedura semplificata per recepimento di direttive che apportano soltanto modifiche tecniche ad atti ai quali si è già data esecuzione nell'ordinamento interno.

Ai sensi dell'art. 13 "Alle norme comunitarie non autonomamente applicabili, che modificano modalità esecutive e caratteristiche di ordine tecnico di direttive già recepite nell'ordinamento nazionale, è data attuazione, nelle materie di cui all'articolo 117, secondo comma, della Costituzione, con decreto del Ministro competente per materia, che ne dà tempestiva comunicazione alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per le politiche comunitarie".

In materia ambientale il recepimento tecnico viene, quindi, effettuato dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio al quale l'APAT fornisce supporto tecnico-scientifico.

CONCLUSIONI

Sulla base delle valutazioni che precedono possono essere svolte alcune considerazioni di sintesi.

L'APAT fornisce il proprio apporto nell'ambito del procedimento di formazione degli atti comunitari e di recepimento degli stessi in qualità di componente del Comitato tecnico permanente di assistenza al Comitato Interministeriale Affari Comunitari Europei. Quale struttura di supporto al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e su incarico del medesimo può partecipare a riunioni e gruppi di lavoro composti da esperti a fini di favorire il recepimento e l'attuazione della normativa tecnica comunitaria. In ogni caso, l'APAT, come le altre agenzie istituite dalla L. 330/99 svolge attività di natura tecnico-operativa "in atto" esercitate dal Ministero.

Recentemente sono state sollevate istanze²¹ nel senso della rivalutazione del ruolo dell'APAT quale organismo tecnico-scientifico di riferimento per le politiche dello sviluppo sostenibile e della tutela dell'ambiente, al fine di garantire qualità e uniformità sul territorio alle funzioni di monitoraggio, controllo ed informazione. Le richieste mirano, altresì, alla valorizzazione della terzietà, della multireferenzialità e dell'autonomia del sistema agenziale; nonché a garantire la certezza e l'adeguatezza delle fonti di finanziamento alle esigenze del sistema.

Viene sottolineata la necessità, di dotare l'Agenzia della personalità giuridica con un ordinamento autonomo e adeguate fonti di finanziamento; di superare la subalternità anche finanziaria al Ministero dell'Ambiente; di tornare alla gestione collegiale; di rivedere l'intero sistema agenziale riconoscendo una maggiore autonomia ed uno status ufficiale; di incentivare il ruolo di supporto tecnico-scientifico ai soggetti istituzionali, individuando materie nelle quali stabilire l'obbligatorietà del parere tecnico dell'APAT; di determinazione del programma delle attività dell'Agenzia da un atto di indirizzo emanato dal Consiglio dei Ministri o dalle Commissioni Ambiente Senato e Camera; di affidare all'APAT la titolarità dell'emanazione delle norme tecniche (standard secondari, linee guida, ecc) per il monitoraggio delle qualità ambientali e il controllo delle sorgenti inquinanti.

La quasi totalità delle proposte avanzate concernono l'assetto istituzionale dell'APAT e sono realizzabili solo attraverso modifiche legislative, sia della legge istitutiva che della L. 61/1994 e, di conseguenza, dello Statuto e del regolamento.

L'attribuzione all'APAT della titolarità del potere di normazione tecnica, che

²¹ Sono richiamate le richieste delle parti sociali avanzate alla riunione con il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio del giugno 2006.

consentirebbe all’Agenzia di procedere direttamente anche agli adeguamenti tecnici al diritto comunitario di cui si è detto in precedenza e, in generale, di emanare norme a contenuto tecnico, non appare realizzabile nell’attuale configurazione di struttura a supporto del Ministero.

L’attribuzione esclusiva all’APAT di competenze in materia di diffusione dei dati ambientali, informazione e formazione, comprensivo anche della acquisizione, elaborazione e distribuzione di informazioni sui controlli ambientali, può costituire una buona base di riferimento al fine di ridisegnare il ruolo dell’APAT garantendone una posizione autonoma ed esclusiva. Mentre l’ipotesi più avanzata in termini di autonomia è costituita, senz’altro, dalla trasformazione dell’APAT in autorità indipendente²², con propri poteri regolamentari ad efficacia esterna.

In ogni caso, la modifica dell’assetto istituzionale e la ridefinizione delle funzioni dell’Agenzia presuppongono il coinvolgimento di numerosi soggetti istituzionali, implicano una volontà politica in tal senso e procedimenti complessi, ma soprattutto l’accettazione dell’inserimento nell’ordinamento giuridico esistente di un organismo centrale con un notevole grado di indipendenza e competenze esclusive nell’attuazione tecnica delle politiche ambientali.

Avv. Francesca Lalli

²² Le autorità amministrative indipendenti sono enti o organi dotati di indipendenza dal Governo, che non ha poteri di indirizzo né di vigilanza nei loro confronti. Nelle nomine del vertice da parte del Governo (quando non spetta ai Presidenti delle Camere) la discrezionalità è limitata; la rimozione è prevista solo per gravi e ripetute violazioni di legge e impossibilità di funzionamento. Ulteriori garanzie di indipendenza sono costituite dalla durata prefissata degli incarichi, mediamente di cinque anni, dalla limitata revocabilità e dalla limitata rinnovabilità della carica. Sono dotate di autonomia organizzativa e quindi possono dotarsi di regole e modificare le piante organiche dei dipendenti. Più raramente sono dotate di autonomia finanziaria e cioè di entrate proprie, generalmente sono finanziate mediante trasferimenti dai Ministeri competenti o dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Anche l’autonomia contabile e cioè la possibilità di adottare regole proprie nella gestione del bilancio non è sempre presente. Le autorità indipendenti hanno poteri di indagine, sanzionatori, decisori e regolamentari. Questi ultimi consistono nella possibilità di emanare norme regolamentari efficaci verso l’esterno.

Bibliografia

- P. Dell'Anno, Manuale di diritto ambientale, Cedam, Padova, 2005
- G. Caia, Il Ministero dell'Ambiente, nella ricerca CNR diretta da E. Spagna-Musso, Costituzione e struttura del Governo, la riforma dei Ministeri, Vol. II, Padova, 1988, pagg. 468 e ss.
- G. Cesari, a cura di "Le Conferenze Nazionali delle Agenzie Ambientali" edito da APAT, 2006
- G. Tesaro, Diritto Comunitario, Cedam, Padova, 2003
- F. Pocar, Diritto dell'Unione e delle Comunità europee, Giuffrè, 2003
- T. Ballarino, Manuale breve di diritto dell'Unione Europea, Cedam, Padova, 2004
- E. Casetta, Manuale di diritto amministrativo, Giuffrè, Milano, 2005
- R. Carson, Silent spring, New York, 1962.

Fonti normative principali

- Decreto legge 4 dicembre 1993 n. 496, convertito in legge 21 gennaio 1994, n. 61
- Decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300
- Legge 15.03.1997, n. 59
- Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112
- L. 4 febbraio 2005, n. 11
- Legge 8 luglio 1986, n. 349
- Legge 23 dicembre 1978, n. 833
- Legge 18 maggio 1989, n. 183
- D.P.C.M. 9.01.2006
- D.M. Politiche Comunitarie 9.01.2006
- Legge 28 novembre 2005, n. 246