

**Le Agenzie Europea per l'Ambiente e le reti ambientali europee:  
peculiarità e collegamento con il sistema nazionale**

di Daniela Siconolfi

Negli ultimi tempi si è andato sempre più affermando l'interesse delle istituzioni comunitarie a concretizzare un sistema di informazione, sorveglianza e controllo ambientale. Tale interesse si inserisce senz'altro in un quadro caratterizzato dalla valutazione inerente l'insufficiente attuazione della politica e della legislazione ambientale. Il contesto di tale riflessione rileva maggiormente se si considera la necessità di contrastare efficacemente l'insorgere sempre più significativo di fenomeni collegati all'inquinamento e che giustifica l'esistenza di strutture sovranazionali coordinate con le amministrazioni nazionali dei paesi membri dell' UE. Inoltre la materia ambientale risulta essere un fertile terreno di sperimentazione di innovative forme di *governance* in quanto investe interessi trasversali e a diversi livelli e cioè istituzionale, comunitario, centrale e locale, privato, imprenditoriale(1). In ambito comunitario la politica ambientale è divenuta una materia di "primo pilastro" già nell'87 con l'Atto Unico europeo(2) e, al fine di rendere effettivo il diritto ambientale comunitario, nel '90 è stato istituito un nuovo ufficio amministrativo comunitario: l'Agenzia europea dell'ambiente, AEA, alla quale sono stati attribuiti compiti di responsabilità e coordinamento di una rete scientifica europea, per la raccolta, l'elaborazione e la produzione di informazioni affidabili sull'ambiente, cioè conoscenze scientifiche in relazione alle quali gli organi decisionali della Unione europea dovrebbero fondare una efficace e moderna politica ambientale. L'AEA è stata istituita con un regolamento(3), ed ha le caratteristiche di un organismo indipendente, con l'obiettivo di proteggere e migliorare l'ambiente conformemente alle disposizioni stabilite nel Trattato e ai programmi di azione della UE in materia ambientale nell'ottica di instaurare uno sviluppo sostenibile(4). Nel 1993 è stata scelta la sede di Copenaghen e l'Agenzia è operativa dal 1994. Ha dunque una sede decentrata rispetto a Bruxelles e ciò sembrerebbe giustificato dal fatto che l'AEA è un organismo indipendente dagli altri organi istituzionali comunitari. E' infatti disciplinata da un proprio regolamento e provvista di personalità giuridica(5). L'Agenzia europea dell'ambiente è difatti il principale ente pubblico europeo specializzato nel fornire informazioni tempestive, mirate, pertinenti ed attendibili in materia ambientale ai responsabili europei e nazionali delle decisioni politiche, ed al pubblico, al fine di favorire uno sviluppo sostenibile e di contribuire ad un miglioramento significativo e misurabile dell'ambiente in Europa. Il lavoro dell'Agenzia comprende il coordinamento della rete EIONET e del sistema d'informazione scientifica: la raccolta e l'analisi di dati ambientali condivisi provenienti dai servizi della Commissione Europea, dai paesi membri dell'AEA, da organizzazioni, convenzioni e accordi internazionali; la consulenza per l'elaborazione di politiche e la divulgazione di queste ed altre informazioni di tipo ambientale. È peraltro possibile ricostruire le aspettative riposte nell'AEA al momento della sua ideazione. Difatti, in una "metavalutazione" delle agenzie comunitarie in generale(6) sono state indicate determinate motivazioni, valide dunque anche per l'AEA. In tale relazione viene **individuata come necessaria** l'esistenza di una voce indipendente da qualsiasi istituzione comunitaria quale fonte più credibile di informazioni ambientali; viene ritenuto indispensabile acquisire la capacità di formare personale specializzato e di sviluppare competenze specifiche, in quanto prima dell'istituzione dell'Agenzia lo stato e la qualità delle informazioni ambientali erano nella migliore delle ipotesi eterogenei. Sin dagli anni '80 la Commissione aveva avviato alcune iniziative(7) per porre rimedio a questa situazione, ma l'impressione era che l'istituzione di un'agenzia specializzata avrebbe potuto migliorare la situazione più rapidamente. Sempre nella relazione in oggetto viene inoltre indicato come comportamento necessario il mantenere contatti regolari con le parti interessate assicurandone, nel contempo, la partecipazione. Nel

caso dell'AEA, ciò è stato interpretato come necessità di favorire una più stretta cooperazione e una maggiore partecipazione in Europa delle organizzazioni competenti degli Stati membri e dei paesi candidati e in via di adesione, specialmente attraverso la rete di informazione e di osservazione in materia ambientale (EIONET), e di realizzare un'infrastruttura più coerente per la gestione dei dati ambientali in tutta la Comunità, insieme ai vari organismi partner della Commissione di altre organizzazioni internazionali (OCSE, AIEA; UNEP). Le Agenzie comunitarie in generale, in quanto soggetti di diritto comunitario, trovano la loro origine in atti di diritto comunitario derivato. Si tratta generalmente di un regolamento del Consiglio il quale trova di frequente il suo fondamento e la sua giustificazione nella della teoria dei poteri impliciti (8). Nel caso dell'Agenzia europea dell'ambiente(9), il regolamento istitutivo è adottato sulla base di una specifica norma della Parte terza del Trattato: quella relativa alle Politiche della Comunità. Il principale atto normativo che disciplina il funzionamento dell' AEA è il regolamento istitutivo, adottato nel 1990 e modificato dal regolamento (CE) n.933/1999 del 29 aprile 1999. Le modifiche più importanti riguardano l'introduzione dello sviluppo sostenibile quale contesto in cui devono iscriversi le attività ambientali dell' AEA, una definizione più precisa dei compiti, una maggiore attenzione alla necessità di coordinare le attività dell'Agenzia con quelle di altri organismi, compresi gli organismi dei paesi terzi, e infine l'istituzione del comitato esecutivo. Con la modifica del 1999 è stato eliminato l'obbligo di procedere ad una revisione periodica del regolamento istitutivo. Inoltre a seguito dell'adozione del nuovo regolamento finanziario(10), i regolamenti istitutivi dell' AEA e di altre agenzie sono stati ulteriormente modificati nel 2003(11). Le modifiche riguardano la responsabilità del revisore interno della Commissione nei confronti del bilancio delle agenzie, le regole contabili applicabili alle agenzie, la responsabilità per il discarico del bilancio e la determinazione della tabella dell'organico. L'apparato amministrativo dell' AEA è costituito da: un Consiglio di amministrazione (composto da un presidente, un rappresentante per ciascuno Stato membro, due rappresentanti della Commissione e soggetti nominati dal Parlamento europeo tra personalità particolarmente qualificate nel settore ambientale), un Direttore esecutivo (il quale ricopre la funzione di rappresentante legale ) ed un Comitato scientifico . Il Consiglio di amministrazione adotta il programma d'attività pluriennale, i programmi annuali di lavoro e le relazioni annuali relative, nomina il Direttore esecutivo e designa i membri del comitato scientifico. Il Direttore esecutivo è responsabile nei riguardi del consiglio d'amministrazione per l'attuazione dei programmi e per l'ordinaria amministrazione della AEA. Il mandato dell' AEA, così come formulato negli articoli 2 (compiti) e 3 (settori di attività) del regolamento istitutivo è molto ampio, giacché in pratica comprende tutte le tematiche ambientali e tutte le categorie di utenti, dalle istituzioni comunitarie al pubblico in generale. L'intervento dell'Agenzia è previsto in quasi tutte le fasi del ciclo decisionale e riguarda tutti gli aspetti del processo di gestione delle informazioni. Il suo compito informativo deve sottostare a precisi requisiti di qualità: infatti le informazioni scientifiche ambientali debbono essere oggettive, attendibili al fine di fornire all'Unione ed agli Stati membri validi supporti in base ai quali attuare politiche ambientali specifiche favorendone l'integrazione e concorrendo al progresso dello sviluppo sostenibile. A tal fine l'AEA raccoglie ed analizza i dati ambientali provenienti dai servizi della Commissione europea, dai paesi membri ed anche da Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Turchia e da organizzazioni internazionali e fornisce un'ampia gamma di informazioni e valutazioni sullo stato dell'ambiente in Europa e sulle relative tendenze e pressioni nonché sui fattori economici e sociali che ne sono la causa. I dati rilevati devono essere caratterizzati dal requisito della comparabilità a livello europeo, devono inoltre essere valutati con criteri uniformi applicabili a tutti gli Stati membri. L'Agenzia esegue studi di tendenza e valutazioni statistiche e si avvale di avanzate tecniche di previsione statistica. L'AEA analizza le criticità delle politiche europee in materia ambientale e pubblica relazioni e note informative su problematiche particolari(12). Allo scopo di ridimensionare il fenomeno dei danni all'ambiente favorisce, lo scambio di informazioni relative alle più avanzate tecnologie funzionali alla prevenzione, alla protezione ed al risanamento ambientale. Attualmente l'AEA conta 32 paesi membri(13) e sei cooperanti(14) La maggior parte delle problematiche ambientali sono di natura transfrontaliera e molte hanno una portata globale. Possono

quindi essere affrontate in modo efficace soltanto attraverso la cooperazione internazionale. Le questioni di rilevanza globale che rappresentano una priorità per l'AEA sono il cambiamento climatico, l'inquinamento atmosferico, la produzione e il consumo sostenibile, la biodiversità, la salute e l'ambiente e il sistema comune per la condivisione delle informazioni in materia ambientale. L'AEA coopera e promuove anche partenariati con i suoi vicini e con altri paesi e regioni nel quadro della politica europea di vicinato. Nel contesto internazionale inoltre l'AEA promuove l'integrazione delle informazioni ambientali europee nei programmi internazionali di sorveglianza dell'ambiente coordinandosi con l'ONU e con le organizzazioni specializzate in materia ambientale. I principali fruitori della funzione informativa dell'AEA sono la Commissione europea, il Parlamento europeo, il Consiglio ed i paesi membri, ma anche altre istituzioni comunitarie, quali il Comitato economico e sociale, il Comitato delle regioni e la Banca europea degli investimenti. Importanti fruitori sono anche il mondo economico, il mondo accademico, le organizzazioni non governative ed altri componenti della società civile. Obiettivo fondamentale dell'attività informativa è quello di instaurare con i fruitori un sistema di comunicazione diretto nell'immediato a comprendere le loro esigenze informative e poi ad assicurarsi che le informazioni vengano recepite secondo modalità corrette. L'AEA svolge le sue funzioni utilizzando diverse fonti. Una delle principali è la rete europea di informazione ed osservazione ambientale EIONET(15). La sua attività è pertanto coordinata con un network di cui è responsabile per lo sviluppo della rete ed il coordinamento delle sue attività. La rete EIONET si compone di tre differenti organizzazioni, identificate come: punti focali nazionali (NFP); centri tematici europei (ETC); centri nazionali di riferimento (NRC). I punti focali nazionali, che di solito si identificano con le agenzie nazionali dell'ambiente o con i ministeri dell'ambiente dei paesi membri, sono responsabili per il coordinamento delle reti nazionali che coinvolgono molte istituzioni(16). Il principale compito dei punti focali nazionali consiste nel contribuire ad individuare le necessità informative, nel raccogliere e trasmettere all'AEA i dati e le informazioni acquisiti nei paesi membri tramite l'azione di monitoraggio, e nel fornire supporto nell'analisi e nell'uso delle informazioni. Prestano inoltre assistenza per ciò che riguarda l'attività di comunicazione delle informazioni dell'AEA agli utenti finali nei paesi membri. I centri tematici europei vengono designati direttamente dall'Agenzia, previa selezione, e la loro funzione è quella di sostenere la raccolta, la gestione e l'analisi dei dati inerenti l'acqua, l'aria e i cambiamenti climatici, della diversità biologica, della gestione delle risorse e dei rifiuti, e dell'ambiente terrestre. I centri nazionali di riferimento, nominati da ciascuno stato membro, sono invece costituiti da esperti o gruppi di esperti che acquisiscono dati relativi all'ambiente, attivano sistemi di monitoraggio e coordinano tecnicamente i temi di cui si occupano. L'Agenzia può cooperare allo scambio di informazioni con altri organismi, compresa la rete IMPEL (Implementation on environment Law), la rete d'informazione degli Stati membri, in collaborazione con la Commissione, sulla legislazione ambientale. Tale rete è stata istituita nel 1992 fra gli Stati membri dell'UE come un network informale delle autorità responsabili della predisposizione, della implementazione e dell'attuazione della normativa ambientale(17). **L'obiettivo principale di IMPEL** è quello di favorire l'applicazione e l'attuazione più efficace della legislazione ambientale comunitaria principalmente tramite la realizzazione di progetti congiunti fra Autorità ambientali dei paesi associati. A tale scopo IMPEL promuove lo scambio di informazione ed esperienze tra le autorità europee/internazionali, nazionali, regionali e/o locali competenti relative all'implementazione e all'applicazione della normativa comunitaria ambientale. Inoltre identifica e sviluppa linee guida, strumenti e standard comuni per migliorare e armonizzare l'elaborazione della normativa ambientale. Membri soci dell'associazione **IMPEL** sono le Autorità Ambientali(18) (i Ministeri, le Autorità Regionali, Provinciali e Locali, gli Ispettorati, le Agenzie Ambientali) o l'associazione di Autorità Ambientali appartenenti agli Stati Membri o ai paesi in via di accessione e candidati all'UE e dell'Area Economica Europea. Altro importante network, di recente creazione è l'EPA. Con esso l'Agenzia europea dell'ambiente ha coinvolto, in un programma diretto al coordinamento dei dati relativi all'ambiente ed allo scambio di informazioni ed esperienze, le agenzie di protezione ambientale degli Stati membri. Il coinvolgimento in tale esperienza ha interessato anche

altri paesi, non membri della Comunità europea, come la Svizzera ed il Lussemburgo. Dunque l'AEA, nell'ambito del contesto illustrato sino ad ora, collabora con le agenzie nazionali, le quali sono responsabili del coordinamento delle reti nazionali, al fine supportare l'attività legislativa della Commissione fornendo dati, informazioni e rilevazioni relative alla materia ambientale. E' dunque opportuno, a questo punto, analizzare il sistema delle agenzie e delle reti ambientali italiane rilevando le modalità attraverso le quali queste si raccordano a loro volta con quelle comunitarie. 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, sono state affidate in Italia all'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici, APAT, istituita con decreto legislativo 300 del 1999. Le Agenzie ambientali italiane hanno avuto origine a seguito dell'esito largamente positivo del referendum abrogativo proposto all'elettorato nell'aprile del 1993 che sottraeva al Servizio Sanitario Nazionale le competenze in materia di protezione ambientale ad esso attribuite nel 1978 dalla Legge n.833, la quale affidava ad organi delle Unità Sanitarie Locali la gestione delle attività tecnico-scientifiche di controllo sull'inquinamento. Si creava in tal modo un vuoto di competenze che imponeva la riorganizzazione dei controlli ambientali e che il legislatore colmava con il decreto legge 496 del 1993, recante "Disposizioni urgenti sulla riorganizzazione dei controlli ambientali e istituzione della Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente", convertito in legge dall'art. 1, comma 1, L. 21 gennaio 1994, n. 61. L'ANPA svolgeva attività di interesse nazionale correlate all'esercizio delle funzioni pubbliche per la protezione dell'ambiente era dotata di personalità giuridica, ma sottoposta al controllo della Corte dei Conti ed ai poteri di indirizzo e vigilanza del Ministero dell'ambiente che si esplicavano attraverso l'indicazione di obiettivi generali da raggiungere, con l'approvazione dei programmi, dei bilanci e dei rendiconti, con poteri ispettivi ed altri ancora. Dunque l'ANPA si configurava come un organo indipendente solo dal punto di vista formale. Tal ente svolgeva attività di monitoraggio, informazione, promozione e proposizione sulle tematiche ambientali che avvicinano il modello italiano a quello di analoghe strutture già operanti in altri paesi. Tra i compiti essenziali dell'ANPA rientravano: il sostegno tecnico-scientifico alle autorità amministrative; la realizzazione di una rete di informazioni sullo stato dell'ambiente; l'attuazione di controlli ispettivi; la definizione di standard di qualità ambientale; l'impulso alla ricerca di tecnologie ecocompatibili; le funzioni di segreteria tecnica del comitato competente per l'attuazione del Regolamento sull'audit ambientale (EMAS) e sull'ecolabel. La legge 61/1994, al tempo stesso, dava mandato alle Regioni e alle Province autonome di istituire apposite Agenzie regionali (ARPA) e provinciali autonome (APPA), alle quali venivano affidati compiti di intervento operativo sul territorio. L'ANPA svolgeva l'importante compito di 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. Successivamente, come specificato sopra, il decreto legislativo 300/99 istituiva, all'art.38 (19), l' APAT, derivante dalla fusione tra l'Agenzia nazionale per la Protezione dell'Ambiente ed il Dipartimento per i Servizi tecnici nazionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il cambio del nome da ANPA ad APAT ridefinisce il modello di intervento sull'ambiente, legandolo a tutto il settore della difesa del suolo e della ricerca. Un' importante riforma, poi, della struttura dell'APAT è stata operata dal decreto legge del 3 ottobre 2006 n. 262, convertito in legge 24 novembre 2006 n.286, che configura l'Agenzia come persona giuridica di diritto pubblico, con ordinamento autonomo, con autonomia tecnico-scientifica, regolamentare, organizzativa, gestionale, patrimoniale finanziaria e contabile, sottoposta ai poteri di indirizzo e vigilanza del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ed al controllo della Corte dei Conti. L'agenzia in oggetto svolge funzioni concernenti la protezione dell'ambiente e il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo e delle acque. L'APAT opera sulla base di un programma triennale, aggiornato annualmente, che determina obiettivi, priorità e risorse, in attuazione delle direttive del Ministero dell'Ambiente. Nei settori di propria competenza, l'APAT svolge attività definite con apposite convenzioni di collaborazione, consulenza, servizio e supporto alle altre pubbliche Amministrazioni. Di recente, con la legge 133/2008 di conversione, con modificazioni, del Decreto Legge 25 giugno 2008,

n. 112, è stato istituito l'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale, ISPRA.

L'ISPRA svolge le funzioni, con le inerenti risorse finanziarie, strumentali e di personale, dell'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici di cui all'articolo 38 del Decreto Legislativo n. 300 del 30 luglio 1999 e successive modificazioni, dell'Istituto Nazionale per la Fauna Selvatica di cui alla legge 11 febbraio 1992, n. 157 e successive modificazioni, e dell'Istituto Centrale per la Ricerca scientifica e tecnologica Applicata al Mare di cui all'articolo 1-bis del decreto-legge 4 dicembre 1993, n.496, convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 21 gennaio 1994, n. 61. L'ISPRA è vigilato dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare. L'Istituto è integrato in un sistema a rete, il Sistema delle Agenzie Ambientali, che conta oggi la presenza sul territorio nazionale di 21 tra Agenzie Regionali (ARPA) e Provinciali (APPA), costituite con apposita legge regionale e che nel rispetto delle realtà territoriali, ne favorisce lo sviluppo omogeneo su temi di cooperazione e collaborazione.

L'organizzazione di tale sistema coniuga conoscenza diretta del territorio e dei problemi ambientali locali con le politiche nazionali di prevenzione e protezione dell'ambiente, così da diventare punto di riferimento, tanto istituzionale quanto tecnico-scientifico, per l'intero Paese. L'esigenza di coordinare, promuovere e rendere omogenee sul piano nazionale le metodologie tecnico-operative per l'esercizio delle attività proprie delle agenzie regionali e provinciali, oltre che la necessità di confrontarsi su temi comuni e di approfondire tematiche di carattere organizzativo/gestionale, ha indotto le Agenzie nazionali a dar vita ad una struttura di ricerca e monitoraggio, l'Osservatorio sull'Organizzazione e sulla Gestione delle Arpa-Appa (ONOG), nata nel novembre 1999 da un accordo volontario tra Arpa, Appa e Anpa, e rinnovata nel marzo del 2003 con un accordo triennale tra Apat e Arpa-Appa. L'accordo prevede il finanziamento di indagini e ricerche su temi particolarmente importanti per il sistema delle agenzie. Altre strutture comuni a più Agenzie sono i Centri Tematici Nazionali (CTN)(20), che rappresentano i nodi di specializzazione tematica, con riferimento a specifiche tematiche ambientali. I CTN supportano l'attività dell'ISPRA nella individuazione di regole generali, di standard, di indici e di indicatori per il monitoraggio/controllo ambientale, nella ricerca di metodiche d'acquisizione ed elaborazione dei dati, e nel monitoraggio delle attività d'alimentazione della base conoscitiva ambientale a livello nazionale, contribuendo, in tal modo, alle attività dell'AEA e della rete EIONET. L'ISPRA è responsabile del coordinamento generale del Sistema Informativo Nazionale Ambientale, SINANET, e del collegamento con la rete europea EIONET nei confronti della quale svolge l'importante funzione di contatto primario con riferimento alle principali tematiche ambientali, attraverso l'ausilio di propri esperti tematici (National Reference Centre). La finalità della rete SINA è la raccolta di dati e altre informazioni necessari per valutare lo stato dell'ambiente e le sue trasformazioni. Ulteriore scopo è quello di fornire un supporto scientifico all'azione di governo riguardante le politiche di sviluppo sostenibile, in un'ottica d'integrazione dell'ambiente nelle politiche settoriali e territoriali. La partecipazione ai due Centri Tematici Europei (European Topic Centre – ETC) Resources and Waste management e Land Use and Spatial Information completa il quadro della partecipazione SINANET alle iniziative europee. Il SINANET è collegato verso l'alto con il sistema informativo ambientale europeo EEIS, European Environmental Information System, e verso il basso con i sistemi informativi ambientali SIRA delle Regioni(21) e con l'ISPRA. Quest'ultima svolge la funzione di National Focal Point per l'Italia della rete EIONET e promuove la cooperazione in rete tra i principali soggetti istituzionali aventi competenze in materia di raccolta e gestione di dati ambientali. Tale tipo di cooperazione tiene conto del criterio della specializzazione dei ruoli. Pertanto alle relative attività partecipano: i Punti Focali Regionali (PFR)(22), che svolgono la funzione di riferimento territoriale della rete dove vengono raccolti dati e informazioni regionali di interesse del SINA; il sistema delle Agenzie Ambientali Arpa e Appa, organizzate nel periodo 1999-2004 in Centri Tematici Nazionali e oggi in Tavoli Tecnici Interagenziali, che forniscono il supporto tecnico-scientifico con riferimento a specifiche tematiche ambientali, in particolare in materia di monitoraggio ambientale(23); le Istituzioni Principali di Riferimento, IPR, centri di eccellenza che possono contribuire a livello nazionale alla formazione delle regole e alla

alimentazione della base conoscitiva ambientale. L'organizzazione a rete del SINA segue quella della rete europea EIONET, coordinata dall'Agenzia Europea per l'Ambiente AEA, che si basa sulla connessione di nodi specializzati per ambiti territoriali (NFP – National Focal Point), per tematiche ambientali (ETC – European Topic Centre) e per competenze specifiche (MCE – Main Component Element). L'ISPRA esercita la funzione di coordinamento e indirizzo delle attività di networking della rete SINA attraverso riunioni plenarie periodiche, dove vengono discusse e convenute le modalità di raccolta, elaborazione, valutazione e divulgazione di dati e informazioni ambientali di interesse della rete stessa. Il network SINA, attraverso la compilazione di cataloghi delle risorse informative, assicura l'accesso pubblico alle informazioni ambientali di interesse nazionale(24). In qualità di National Focal Point, l'ISPRA, attraverso la gestione della rete SINA, assicura il collegamento informativo con le agenzie e le reti ambientali europee, in quanto costituisce il punto di raccordo tra le esigenze informative comunitarie e i sistemi di raccolta e gestione delle informazioni ambientali delle Regioni e Province autonome. L'ISPRA è responsabile della raccolta dei dati che l'EEA richiede con cadenza annuale ai Paesi europei ai fini della redazione dei rapporti sullo stato dell'ambiente in Europa. A tal fine utilizza la propria rete dei National Reference Centre, gli esperti tematici. Dati e informazioni di interesse europeo vengono gestiti mediante una insieme di strumenti informatici, raccolti in una "suite" europea detta Reportnet, che contiene l'interfaccia utente e permette la realizzazione di una banca dati nazionale, national data repository. L'ISPRA è responsabile dell'integrità e della funzionalità del repository italiano.

## CONCLUSIONI

La breve disamina degli aspetti generali del sistema di reti e agenzie europee e nazionali permette di pervenire alla conclusione che la gestione delle principali problematiche ambientali può garantire elevati livelli di tutela dell'ambiente quando è fondata su un confronto continuo tra le autorità che fungono da nodi interlocutori nei rispettivi paesi. Tale tipo di attività, che si manifesta attraverso l'esercizio di poteri consultivi, di controllo, di ricerca e di informazione, ma non ancora attraverso un intervento diretto nel processo legislativo comunitario e nazionale(25), costituisce il fondamento per la formazione delle politiche di tutela ambientale. E' opportuno ricordare che nell'UE gli standard ambientali sono tra i più elevati del mondo e sono stati sviluppati nel corso dei decenni per far fronte a numerosi problemi. Le attuali priorità sono: combattere il cambiamento climatico, preservare la biodiversità, ridurre i problemi sanitari causati dall'inquinamento e attuare una gestione più responsabile delle risorse naturali. Oltre a tutelare l'ambiente, questi obiettivi aiutano la crescita economica promuovendo l'innovazione e l'imprenditorialità. Dunque le reti e le agenzie europee e nazionali assumono un ruolo di focale importanza in tale contesto, sostenendo le necessità di informazione stabilite nella normativa ambientale comunitaria e internazionale. Esse forniscono inoltre valutazioni più tempestive sul modo in cui l'ambiente sta cambiando, sui relativi motivi e sull'efficacia delle politiche ambientali fra cui la strategia UE per lo sviluppo sostenibile e le politiche in settori correlati, accrescendo in tal modo il coordinamento e la diffusione di dati e conoscenze ambientali in tutta Europa.

## Siti internet consultati:

<http://www.apat.gov.it>

<http://www.eionet.europa.eu>

<http://www.eea.europa.eu/it>

<http://www.europa.eu/it>

<http://www.impel.eu/>

<http://www.oecd.org>

<http://www.sinanet.apat.it/it/>

<http://www.sintai.sinanet.apat.it/>

## Bibliografia

Bignamini F- Cassese S., *Il procedimento amministrativo nel diritto europeo*, in *Riv. trim. dir. Pub.*, 2004

Bilancia P.-Ammannati L., *Governance multilivello regolazione e reti*, Giuffrè, 2008.

Caravita di Toritto, B., *Diritto dell'ambiente*, Il Mulino, 2005

Chiti, M.P., *Diritto amministrativo europeo*, Giuffrè, 2008

Chiti, E., *Le Agenzie europee, unità e decentramento nelle amministrazioni comunitarie*, Cedam, 2002

Dell'Anno P., *Manuale di diritto ambientale*, Cedam 2003

Ferrara R., *L'organizzazione amministrativa dell'ambiente*, in *Diritto dell'ambiente*, Laterza, Roma 2002

Ferrara, R., *La tutela dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2006

Crosetti A.-Fracchia F.-Ferrara R.- Olivetti Rason, *Diritto dell'ambiente*, Laterza, Bari, 2008,

Franchini, C., *"Le relazioni tra le agenzie europee e le autorità amministrative nazionali"*, Rivista Italiana di diritto pubblico comunitario, 1997.

Freddi G., *Il sistema dei rapporti tra le agenzie ambientali italiane*, Franco Angeli, 1997

Kramer, L. e Onida, M., *Codice dell'Ambiente. Norme comunitarie*, Giappichelli, Torino, 2001

Kramer, L., *Manuale di diritto comunitario per l'ambiente*, Giuffrè, 2002

Merloni, F., *" Il nuovo modello di agenzia nella riforma dei ministeri"*, Dir. pubbl., 1999

Mezzetti Luca, *Manuale di diritto ambientale*, Cedam 2001

Padoa Schioppa, A. *Una costituzione per l'Europa*, il Mulino, n.393, 2001

Pocar, F., *Diritto dell'Unione e delle Comunità europee*, Giuffrè, 2006

Soricelli, G., *Le agenzie amministrative nel quadro dell'organizzazione dei pubblici poteri*, Jovene, Napoli 2002.

Tesaurò G., *Diritto comunitario*, V ed., Padova, CEDAM, 2008.

(1) Sono queste osservazioni di Alberton Mariachiara, *L'incidenza delle reti e delle agenzie ambientali nella politica e nella legislazione ambientale comunitaria e nazionale*, in Riv.giur.dell'ambiente, 3-4 2009

(2) La preoccupazione relativa alla tutela ambientale a livello comunitario era già presente nel trattato di Roma. L'Atto Unico ha aggiunto tre nuovi articoli, 130R, 130S e 130T al Trattato CE, i quali consentono alla Comunità "di salvaguardare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente, di contribuire alla protezione della salute umana, di garantire un'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali". In esso viene precisato che la Comunità interviene in materia ambientale solo nella misura in cui un'azione può essere realizzata meglio a livello comunitario piuttosto che a livello dei singoli Stati membri (sussidiarietà).

(3) Regolamento (CEE) n. 1210/90 del Consiglio, del 7 maggio 1990, sull'istituzione dell'Agenzia europea dell'ambiente e della rete europea di informazione e di osservazione in materia ambientale

(4) Il 1 dicembre 2009 è entrato in vigore il Trattato di Lisbona che era stato firmato il 13 dicembre 2007, e con la firma del Presidente ceco Klaus il 3 novembre 2009, si è conclusa la procedura di ratifica da parte dei 27 Stati membri. Esso modifica i due Trattati fondamentali che sono il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea (TUE), quest'ultimo d'ora in avanti denominato "Trattato sul funzionamento dell'Unione europea" (TFUE). Secondo il Trattato uno degli obiettivi dell'UE è operare per uno **sviluppo sostenibile dell'Europa sulla base**, in particolare, **di un elevato livello di tutela e miglioramento qualitativo dell'ambiente**. Anche se l'idea dello sviluppo sostenibile è certamente presente anche negli altri trattati, sembra che il Trattato di Lisbona gli voglia conferire più forza, precisandone la portata. Peraltro, lo sviluppo sostenibile rientra anche tra gli obiettivi fondamentali dell'UE nelle sue relazioni con il resto del mondo. D'altro canto, l'ambiente rappresenta una delle sfere di competenza che l'Unione europea condivide con gli Stati membri. Nel nuovo Trattato viene inoltre ribadita l'importanza della disponibilità di dati scientifici riferiti all'ambiente ai fini della predisposizione della

politica in materia ambientale. Per perseguire tale finalità, l'art. 191, terzo comma, stabilisce che l'Unione tiene conto:

- *dei dati scientifici e tecnici disponibili,*
- *delle condizioni dell'ambiente nelle varie regioni dell'Unione,*
- *dei vantaggi e degli oneri che possono derivare dall'azione o dall'assenza di azione,*
- *dello sviluppo socioeconomico dell'Unione nel suo insieme e dello sviluppo equilibrato delle sue singole regioni.*

(5) L'art. 7 del Regolamento istitutivo dispone che “ L'Agenzia ha personalità giuridica. Essa gode in tutti gli Stati membri della più ampia capacità giuridica riconosciuta alle persone giuridiche dalle rispettive legislazioni”.

**(6) Commissione europea, Direzione generale del Bilancio, Metavalutazione del sistema comunitario delle agenzie** (15 settembre 2003)

(7) Come precisato sopra con l'Atto Unico del 1987, che ha modificato le regole di funzionamento delle istituzioni europee, sono state ampliate le competenze comunitarie nel settore ambientale. In precedenza la Comunità era intervenuta in alcuni specifici settori ambientali e aveva partecipato alle convenzioni internazionali. Dopo l'Atto Unico sono state adottate nuove direttive di settore nel contesto di programmi di azione ambientale. Molto spesso però tali direttive non sono state attuate. Ciò è da ascrivere tanto ai costi elevati di adeguamento necessari per conformarsi ai parametri delle direttive stesse, quanto al fatto che i controlli della Commissione dipendevano dalle istituzioni nazionali di raccolta dei dati ambientali. Una tale situazione comprometteva l'effettività del diritto ambientale comunitario e pertanto la Commissione Delors (in carica dal 1985 al 1995) per porre rimedio, creava un progetto di rete europea di monitoraggio e controllo ambientale.

(8) Nel Trattato istitutivo della Comunità europea è inserito l'art 308 che fa riferimento alla teoria dei poteri impliciti. Secondo tale norma “Quando un'azione della Comunità risulti necessaria per raggiungere, nel funzionamento del mercato comune, uno degli scopi della Comunità, senza che il presente trattato abbia previsto i poteri d'azione a tal uopo richiesti, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e dopo aver consultato il Parlamento europeo, prende le disposizioni del caso”.

(9) Il Regolamento del Consiglio 1210/90 nel preambolo dice “visto il trattato che istituisce la Comunità economica europea, in particolare l'articolo 130 S”; nel terzo dice: “considerando che, a norma dell'articolo 130 R del trattato, la Comunità deve, nel predisporre l'azione in materia ambientale, tener conto, tra l'altro, dei dati scientifici e tecnici disponibili”. Dopo il Trattato di Amsterdam, art.130s è diventato art.175 e l'art.130R è numerato come art. 174.

(10) Regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio, del 25 giugno 2002, che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee, GU L 24 del 16.9.2002 e regolamento (CE, Euratom) n. 2342/2002 della Commissione, del 23 dicembre 2002, recante modalità d'esecuzione del regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee, GU L 357 del 31.12.2002.

(11) Regolamento CE1641/2003 del 22 luglio 2003

(12) Le note informative e le principali relazioni vengono di solito tradotte nelle lingue ufficiali dei paesi membri dell'EEA. Un elenco generale aggiornato delle pubblicazioni disponibili è presente sul sito Internet [www.eea.europa.eu/it](http://www.eea.europa.eu/it).

(13) Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia Germania, Grecia, Ungheria, Islanda, Irlanda, Italia, Lettonia, Liechtenstein, Lituania, Lussemburgo, Malta, Olanda, Norvegia. Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna Svezia, Svizzera, Turchia, Regno Unito.

(14) I sei paesi balcanici paesi cooperanti sono: Albania, Bosnia-Erzegovina, Croazia, l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia, Montenegro e Serbia. Queste attività di cooperazione sono integrate in Eionet e sostengono le attività della Commissione a favore del processo di stabilizzazione e di associazione dei paesi balcanici.

(15) Importanti fonti di informazione sono inoltre costituite da altre organizzazioni europee ed internazionali, quali l'ufficio statistico (EUROSTAT) ed il Centro comune di ricerca (CCR) della Commissione europea, l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), il Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEP), l'Organizzazione per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO) e l'Organizzazione mondiale per la Sanità (OMS)

(16) I punti focali nazionali riuniscono circa 900 esperti provenienti da oltre 300 istituti nazionali e altri organismi che si occupano di informazione ambientale.

(17) Dal 2008 IMPEL si è costituito in un'Associazione Internazionale No – Profi. L'Associazione, è registrata in Belgio e la sede legale è a Bruxelles. Lo Statuto è consultabile sul sito web di IMPEL, [www.impel.eu](http://www.impel.eu). IMPEL si sostiene con le quote dei membri, con i fondi di Life + e con sovvenzioni e contributi da parte di terzi.

(18) Attualmente sono membri nazionali di IMPEL: il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, l'Istituto Superiore per la protezione e la Ricerca dell'Ambiente e L'Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente-Lombardia.

(19) D.Lgs. 30 luglio 1999 n. 300. è stato poi modificato dal decreto legge n. 217/2001, convertito in legge 3 agosto 2001, n. 317.

(20) E' opportuno rilevare che in Italia lo sviluppo di un sistema nazionale di monitoraggio ambientale ha preso l'avvio solo alla fine degli anni novanta. Allora le Agenzie ambientali regionali erano ancora in fase di istituzione. Le prime Agenzie operative erano concentrate in prevalenza nel centro-nord della penisola e sono state coinvolte nella realizzazione di una struttura a rete nella quale si sono successivamente inserite anche le altre Agenzie che andavano nascendo. Il coinvolgimento nei Centri Tematici Nazionali di tutte le Agenzie ha permesso un più celere sviluppo di quelle del mezzogiorno le quali hanno subito l'influenza delle ARPA del centro-nord, molto più sviluppate, e sono state coinvolte con maggiore facilità nel sistema informativo e nelle reti di monitoraggio già a regime ed inoltre hanno potuto usufruire dei fondi strutturali per colmare il gap esistente. Oltre al sistema delle Agenzie, i Centri Tematici Ambientali hanno poi contribuito a generare una logica di cooperazione istituzionale, finalizzata al perseguimento di interessi comuni, integrando nel partenariato anche i principali centri di eccellenza in campo ambientale.

(21) L'ISPRA gestisce gli archivi, i flussi, le procedure informatizzate, i sistemi e le reti costituenti il Sistema informativo regionale ambientale (SIRA). La progettazione e realizzazione del sistema è effettuata in collaborazione con i dipartimenti regionali competenti. Il SIRA è articolato a livello regionale e provinciale e costituisce il riferimento regionale del sistema informativo nazionale ambientale. A livello regionale il SIRA si integra con le rilevazioni, le basi di dati, gli archivi territoriali e le reti degli uffici regionali. A livello locale il SIRA si raccorda e coopera con i sistemi informativi delle Provincie, dei Comuni e delle Aziende unità sanitarie locali. Il fatto che il SIRA costituisca il riferimento regionale del sistema informativo nazionale ambientale ne fa soggetto della Rete SINANET, le cui linee di sviluppo sono sostanzialmente contenute e descritte nel *Documento di programma per lo sviluppo del Sistema Nazionale conoscitivo e dei controlli*, oggetto dell'intesa Stato-Regioni sottoscritta il 22 novembre 2001. Le attività per lo sviluppo della rete SINANET la caratterizzano sia come rete di soggetti sia come sistema informativo distribuito.

(22) I PFR sono designati dalle Regioni e Province autonome, secondo modalità concordate nell'ambito della rete SINANET ed in attuazione dei programmi definiti e concordati a livello nazionale. Quelli

attualmente esistenti sono stati designati secondo quanto previsto dal "Programma di sviluppo del sistema nazionale di osservazione ed informazione ambientale" predisposto dall'ANPA, in ottemperanza al decreto del Ministro dell'Ambiente n. 3297 del 29.10.1998 e approvato dalla Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome con apposita intesa nella seduta del 22.11.2001.

(23) A tale proposito è opportuno ricordare che una delle finalità della Legge 93/01, recante "Disposizioni in materia ambientale", è quella di realizzare un circuito di collaborazione tra le Agenzie per l'Ambiente italiane, che sia operativo su tutto il territorio nazionale. Secondo il contenuto di tale legge un elemento importante per raggiungere l'omogeneità nei controlli è quello di "... **adeguare e qualificare la rete e la strumentazione dei laboratori per i controlli ambientali**".

Da tale esigenza si sono sviluppati una serie di progetti gestiti dalle Agenzie Regionali (ARPA) e Provinciali (APPA) per la Protezione dell'Ambiente (finanziati dalla stessa legge 93/01) sulla metrologia applicata alle diverse matrici ambientali e allo sviluppo di laboratori di riferimento nazionali, su metodiche analitiche particolarmente complesse e che richiedono costi di implementazione, manutenzione e formazione del personale molto alti.

(24) L'Unione europea fissa norme per garantire la libertà di accesso alle informazioni relative all'ambiente in possesso delle autorità pubbliche e la diffusione delle medesime; stabilisce inoltre le condizioni fondamentali e le modalità pratiche in base alle quali tali informazioni devono essere rese disponibili. A tale proposito la Direttiva 2003/4/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2003, sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale ha l'obiettivo di garantire che l'informazione ambientale sia sistematicamente disponibile e comunicata al pubblico. In applicazione di tale normativa gli stati membri provvedono affinché le autorità pubbliche rendano disponibile l'informazione ambientale, che esse detengono o detenuta per loro conto, a chiunque (persona fisica o giuridica) ne faccia richiesta, senza che il richiedente debba dichiarare il proprio interesse.

(25) Cfr Alberton Mariachiara, *L'incidenza delle reti e delle agenzie ambientali nella politica e nella legislazione ambientale comunitaria e nazionale*, cit. p.452. L'Autrice osserva che il sistema di reti ed agenzie europee e nazionali non interviene ancora direttamente nel processo legislativo, né comunitario né nazionale e ritiene che una eventuale affermazione in tal senso dipenderà dalla "capacità delle stesse di rendersi autonome ed indipendenti dai poteri esecutivi e, inoltre, dalla capacità di queste di farsi voce delle istanze di maggiore democraticità e apertura provenienti dai cittadini europei, ergendosi a vere paladine della protezione ambientale"