

NOTE INTRODUTTIVE ALLO STUDIO DELLE NORMATIVE TECNICHE NEL SISTEMA DELLE FONTI A TUTELA DELL'AMBIENTE

di *Marcello Cecchetti*

SOMMARIO: 1. La necessità di razionalizzazione della normativa ambientale. – 2. Scopi e criteri dell'indagine. – 3. Le diverse tipologie di normative tecniche per la tutela dell'ambiente: il profilo materiale. – 4. *Segue*: il profilo formale. – 4.1. Le «clausole generali». – 4.2. Le norme «a formazione ed adesione volontaria». – 4.3. Le «regole tecniche». – 4.3.1. Il recepimento delle regole tecniche nel testo o negli allegati di un atto di rango legislativo. – 4.3.2. L'autorizzazione agli organi del potere esecutivo ad emanare atti regolamentari contenenti regole tecniche. – 4.3.3. Fenomeni di distorsione dell'ordinario assetto delle fonti. – 5. Linee di tendenza negli anni più recenti. – 6. Principali nodi problematici. – 7. Alcuni percorsi di ricerca.

1. *La necessità di razionalizzazione della normativa ambientale*

L'esigenza che la disciplina giuridica concernente la tutela dell'ambiente venga sottoposta ad una profonda azione di riordino e di razionalizzazione che consenta la costruzione di un vero e proprio «sistema delle fonti del diritto dell'ambiente» non è ormai più una novità. Da alcuni anni questa esigenza viene pacificamente riconosciuta – a tutti i livelli (scientifico, politico, culturale) – come l'indispensabile priorità in vista di una protezione soddisfacente ed efficace, che risulti confacente al rango di «valore costituzionale» che l'ambiente è venuto gradualmente ad assumere nel nostro ordinamento ed in quello di tutte le democrazie moderne ¹.

¹ Per la definizione dell'ambiente come «valore costituzionale», cfr. C. cost. 28 maggio 1987, n. 210, in *Giur. cost.*, 1987, I, 1577; Id., 30 dicembre 1987, n. 617, in *Giur. cost.*, 1987, I, 3688; Id., 30 dicembre 1987, n. 641, in *Giur. cost.*, 1987, I, 3788; Id., 14 luglio 1988, n. 800, in *Giur. cost.*, 1988, I, 3811; Id., 15 novembre 1988, n. 1031, in *Giur. cost.*, 1988, I, 5012. In

La complessità del sistema normativo in campo ambientale non scaturisce soltanto dalla innumerevole quantità di atti normativi che intervengono in modo disorganico ed alluvionale a disciplinare la materia ma soprattutto dalla congerie di fonti di tipo diverso che pongono problemi, spesso insolubili, di interpretazione e di coordinamento (soprattutto con riferimento alla vigenza e alla legittimità delle singole norme). Basti pensare che non c'è settore della tutela dell'ambiente che non sia disciplinato da norme comunitarie, da norme di livello legislativo, dalle più disparate fonti di tipo genericamente secondario (regolamenti governativi emanati con decreto del Presidente della Repubblica, decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, decreti di uno o più Ministri, deliberazioni di Comitati interministeriali, ordinanze di autorità amministrative di settore), da fonti regionali e da fonti locali (come i regolamenti di igiene, i regolamenti edilizi e le norme tecniche di attuazione degli strumenti urbanistici)².

La dottrina più sensibile a queste problematiche ha puntato l'attenzione sulla necessità di individuare preliminarmente alcuni principî che possano fungere da criteri di orientamento per la costruzione ed il funzionamento di un moderno diritto dell'ambiente, indicando nella normativa sviluppatasi sul piano internazionale, nell'amplissima ed evoluta disciplina comunitaria e, soprattutto, nella giurisprudenza delle corti costituzionali le basi più sicure per il reperimento di tali principî.

La necessità di costruire un sistema di principî di riferimento si fonda, in particolare, su un duplice ordine di considerazioni. In primo luogo, la consapevolezza che il tradizionale strumento di razionalizzazione normativa costituito dal modello dei testi unici non appare utilizzabile in assenza di un preciso orientamento definito da principî chiaramente individuati. Si fa notare, in proposito, l'impossibilità di coordinare, cioè eliminare le antinomie, se la decisione non viene preliminarmente orientata da principî che consen-

dottrina, si vedano le posizioni di GRASSI, *Costituzioni e tutela dell'ambiente*, in SCAMUZZI (a cura di), *Costituzioni, razionalità e ambiente*, Torino, Bollati e Boringhieri, 1994, 396 ss.; BALDASSARRE, *Diritto all'ambiente, diritto alla salute come diritti dell'uomo*, in *Ambiente, Etica, Economia e Istituzioni* (Congresso Internazionale dell'Osservatorio Giordano Dell'Amore), Milano, Cariplo, 1991, 274 ss.; CARAVITA, *Verso una legislazione generale in materia ambientale: i modelli di legislazione ambientale*, in *Razionalizzazione della normativa in materia ambientale* (Atti del Convegno giuridico, Castel Ivano, 29-30 aprile 1994), Milano, Istituto per l'Ambiente, 1994, 19.

² Cfr. ONIDA, *Il sistema delle fonti in materia ambientale, con particolare riferimento alla normativa tecnica*, in *Razionalizzazione della normativa in materia ambientale* (Atti del Convegno giuridico, Castel Ivano, 29-30 aprile 1994), Milano, Istituto per l'Ambiente, 1994, 62. Si veda anche, per alcune problematiche, TARLI BARBIERI, *Appunti sull'assetto delle fonti del diritto in materia di inquinamento atmosferico*, testo dattiloscritto.

tano di scegliere se la contraddizione tra *a* e *b* debba essere risolta a favore di *a* oppure a favore di *b*.

In secondo luogo, si fa sempre più strada la convinzione che occorra modificare lo stesso approccio culturale di fondo alle problematiche poste dalla disciplina giuridica della tutela ambientale. In una materia caratterizzata dal notevole rilievo sia qualitativo che quantitativo della normativa tecnica, dalla rapida evoluzione e dalla stessa obiettiva incertezza dei dati tecnici e scientifici di riferimento, dalla necessità di contemperare esigenze, interessi ed interventi di soggetti che affrontano la complessità dei problemi da molteplici e spesso contrapposti punti di vista, è difficile pensare che la «certezza del diritto» possa essere raggiunta con la semplice reperibilità nel testo legislativo della regola che disciplini il caso concreto (obiettivo che appare, comunque, di non facile realizzazione). Come è stato correttamente osservato, la «certezza del diritto» volta a consentire un'azione di tutela dell'ambiente realmente efficace e tempestiva non può che consistere «nella possibilità per l'operatore di sapere, con certezza: a) quale amministrazione o quale ente agirà o comunque sarà l'interlocutore nella vicenda concreta; b) a quali principi saranno ispirati i comportamenti e le decisioni degli attori che entrano nella vicenda (o, meglio, a quali principi potranno legittimamente ispirarsi): amministrazione, privati, giudici, enti locali, associazioni»³.

Nella prospettiva di una effettiva opera razionalizzatrice dell'attuale congerie di fonti del diritto ambientale, si può senz'altro affermare che l'attenzione che alcuni studiosi di diritto internazionale, comunitario e costituzionale⁴ hanno dedicato, negli anni più recenti, a queste tematiche ha condotto all'elaborazione dei primi risultati concreti in ordine all'individuazione di un sistema di principi fondamentali sicuro, realistico e condivisibile. Non si può dire, tuttavia, che altrettanta attenzione sia stata fino ad oggi riconosciuta ad un altro profilo, tipico della normativa ambientale, che pure appare di rilevanza decisiva per gli aspetti concreti della tutela dell'ambiente e che sembra potersi collocare all'origine di non poche delle disfunzioni che caratterizzano il sistema delle fonti del diritto a tutela dell'ambiente: la normativa tecnica.

³ Per tali considerazioni, cfr., soprattutto, CARAVITA, *op. cit.*, 24.

⁴ Sul piano del diritto internazionale, si vedano, per tutti, MARCHISIO, *Gli atti di Rio nel diritto internazionale*, in *Riv. dir. internaz.*, 1992, 593, e SCOVAZZI, *Considerazioni sulle norme internazionali in materia di ambiente*, *ibidem*, 1989, 599. Per il diritto comunitario, si veda, da ultimo, CORDINI, *Diritto ambientale*, Padova, Cedam, 1995. Per una trattazione organica dei principi del diritto dell'ambiente, sia consentito rinviare a CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Firenze, Polistampa, 1996 (ed. provvisoria), ed *ivi* per gli ulteriori, essenziali riferimenti bibliografici.

Pensare di poter avviare un'opera di riordino e di razionalizzazione della disciplina giuridica sulla tutela dell'ambiente attraverso la semplice individuazione di principi generali, senza considerare il rilievo determinante che in questa materia assumono le norme tecniche e dunque i problemi che a questo tipo di norme sono connessi, costituirebbe un gravissimo errore di prospettiva destinato ad impedire sul nascere il raggiungimento dell'obiettivo. Anche perché si va gradualmente affermando la convinzione che le cause originarie della confusione e dell'incertezza normativa in questa materia debbano essere ricondotte proprio all'impossibilità di rinunciare ad un largo uso di normazione a carattere tecnico.

2. *Scopi e criteri dell'indagine*

Scopo di queste note è quello di illustrare brevemente i primi, parziali, risultati di un'indagine condotta su alcuni campioni di fonti normative emanate per la tutela dell'ambiente, al fine di tentare l'individuazione di un primo quadro di riferimento per lo studio dei complessi problemi legati alla sempre più frequente presenza di norme di tipo tecnico all'interno dell'ordinamento.

L'esposizione che seguirà sarà suddivisa sostanzialmente in due parti: nella prima si cercheranno di illustrare le diverse tipologie di normative tecniche che si possono rinvenire nel campo della tutela dell'ambiente; nella seconda saranno segnalati alcuni campi problematici che si offrono all'indagine dello studioso e che, come si vedrà, sembrano implicare alcuni fondamentali ripensamenti sull'attuale assetto delle fonti in questa materia e sui metodi di produzione normativa.

A questi fini è comunque indispensabile intendersi preliminarmente sul significato da dare all'espressione «normativa tecnica», assumendone una definizione che valga almeno sotto il profilo puramente descrittivo. Nell'ottica di quanto verrà esposto nei paragrafi che seguiranno ed in via di prima approssimazione, si può affermare che per «normativa tecnica» possono intendersi – in generale – quelle disposizioni normative caratterizzate da un contenuto peculiare frutto della diretta elaborazione delle cosiddette «scienze esatte»⁵.

⁵ In una recente pronuncia della Corte costituzionale (sent. 29 gennaio 1996, n. 14), in *Giur. cost.*, 1996, 124, con nota di TRAINA, *Legge Galasso e tutela dei boschi*, è contenuto il riferimento ad una nozione di normativa tecnica nel senso qui suggerito: in un passaggio della motivazione

3. *Le diverse tipologie di normative tecniche per la tutela dell'ambiente: il profilo materiale*

L'aspetto tipologico delle normative tecniche a tutela dell'ambiente può essere analizzato sotto due distinti profili: il profilo materiale ed il profilo formale.

In ordine al primo, che attiene squisitamente al contenuto delle disposizioni, è agevole constatare che la disciplina giuridica a tutela dell'ambiente si fonda largamente su normative tecniche dai contenuti più disparati. Si incontrano infatti norme che definiscono limiti di accettabilità delle emissioni inquinanti, norme che fissano standard o obiettivi di qualità dei corpi recettori oppure caratteristiche merceologiche di sostanze inquinanti, norme che prevedono metodi di campionamento, di analisi e di valutazione dei risultati; ed ancora norme che impongono prescrizioni per l'esecuzione e l'esercizio di impianti e di opere in genere oppure requisiti per l'omologazione o l'immissione in commercio di determinati prodotti⁶. Sulla base di questa variegata tipologia di contenuti, sembra più corretto parlare di una pluralità di

in diritto si afferma, infatti, che «l'interesse forestale tende, proteggendo l'ambiente, a preservare nel tempo il bosco, la sua vita e la sua consistenza, mediante l'adozione di tecniche appropriate, elaborate dalle scienze forestali e non di rado recepite in atti normativi». Per una definizione della normativa tecnica industriale, cfr., ad esempio, CAIA-ROVERSI MONACO, *Amministrazione e privati nella normativa tecnica e nella certificazione dei prodotti industriali*, in ANDREINI-CAIA-ELIAS-ROVERSI MONACO (a cura di), *La normativa tecnica industriale*, Bologna, Il Mulino, 1995, 13, i quali parlano di «norme atte ad individuare le caratteristiche tecniche, merceologiche e qualitative dei prodotti industriali da immettere sul mercato nonché, più recentemente, dei sistemi e processi industriali e dei servizi». Sul piano del diritto positivo, si vedano, sia pure con riferimento ai soli prodotti di fabbricazione industriale e agricoli, le definizioni di «norma tecnica», «regola tecnica» e «specificazione tecnica» contenute nella l. 21 giugno 1986, n. 317 («Attuazione della direttiva n. 83/189/CEE relativa alla procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche»), riportate, *infra*, par. 4.2. e ntt. 12, 13 e 14.

⁶ Per un esempio concreto di disposizione normativa che prevede, in generale, i contenuti di determinate norme tecniche, si veda l'art. 1, c. 1°, d.p.c.m. 27 dicembre 1988, intitolato «Norme tecniche per la redazione degli studi di impatto ambientale e la formulazione del giudizio di compatibilità di cui all'art. 6, l. 8 luglio 1986, n. 349, adottate ai sensi dell'art. 3 del d.p.c.m. 10 agosto 1988, n. 377». In base a tale disposizione, «sono adottate le seguenti norme tecniche integrative che definiscono: a) i contenuti degli studi di impatto ambientale e la loro articolazione, la documentazione relativa, l'attività istruttoria ed i criteri di formulazione del giudizio di compatibilità; b) le componenti ed i fattori ambientali (all. I); c) le caratterizzazioni delle componenti e dei fattori ambientali e le relazioni tra questi esistenti per l'analisi e la valutazione del sistema ambientale (all. II); d) i criteri peculiari da applicare nella redazione degli studi in relazione alla specifica tipologia di ciascuna categoria di opere (all. III); e) le procedure da applicare per i progetti di centrali termoelettriche e turbogas (all. IV)».

«normative tecniche» anziché di un generico ed onnicomprensivo concetto di «normativa tecnica» al singolare.

Il dato che comunque emerge in modo inequivocabile dall'analisi del profilo contenutistico è che proprio all'interno delle normative tecniche è racchiuso quasi sempre il nucleo fondamentale delle scelte di tutela dell'ambiente e dunque anche degli obblighi e dei limiti che si impongono alle attività dei privati e delle pubbliche amministrazioni. Si può quindi affermare non soltanto che la disciplina della tutela dell'ambiente trova il suo strumento principale ed irrinunciabile nelle regole di tipo tecnico ma anche che in questa materia – ed è ciò che più spesso viene trascurato – queste regole non risultano quasi mai meramente accessorie o prive di una propria, autonoma, efficacia normativa, bensì finiscono, in molti casi, per condizionare profondamente la concreta operatività delle scelte e delle soluzioni adottate nella disciplina puramente «giuridica». Con la conseguenza ulteriore e non meno rilevante che, in questa materia, gli atti contenenti discipline a carattere tecnico possono assumere, molto spesso, il valore di atti a contenuto sostanzialmente normativo.

4. Segue: *il profilo formale*

Il secondo profilo che attiene all'analisi tipologica delle normative tecniche a tutela dell'ambiente è, come accennato, il profilo formale, che attiene alla forma giuridica in cui tali disposizioni si presentano nell'ordinamento.

Si tratta certamente di un profilo particolarmente complesso e variegato, al cui interno, tuttavia, sembra possibile distinguere almeno tre grandi categorie di normative tecniche⁷.

4.1. *Le «clausole generali»*

Vi sono, in primo luogo, le cosiddette «clausole generali» o «clausole aperte» come la *migliore tecnologia disponibile* o la cosiddetta *buona tecnica*, cui il legislatore, in alcune circostanze, conferisce espressamente efficacia imperativa⁸. La norma giuridica, in questi casi, si risolve nella clausola generale,

⁷ Questa tripartizione, almeno nelle sue linee generali, è suggerita da ONIDA, *op. cit.*, 66-67.

⁸ Per alcuni esempi di richiami alla *migliore tecnologia disponibile*, cfr. gli artt. 4, lett. d) e 11 del d.p.r. 24 maggio 1988, n. 203, in materia di inquinamento atmosferico e l'art. 2, c. 2°,

mentre il vincolo concreto e la verifica della sua osservanza sono rimessi, caso per caso, a valutazioni tecniche concrete.

I problemi che si pongono in presenza di queste clausole generali postulano soprattutto l'affermazione di chiari ed univoci criteri di prassi amministrativa e la dotazione di adeguati strumenti tecnico-scientifici alle amministrazioni chiamate ad effettuare le valutazioni nei singoli casi concreti⁹.

4.2. Le norme «a formazione ed adesione volontaria»

La seconda categoria di normative tecniche che viene in considerazione è quella delle norme tecniche che potrebbero definirsi «a formazione ed adesione volontaria», elaborate, sulla base di procedure di autocoordinamento tecnico, da speciali organismi quali l'UNI (Ente nazionale di unificazione) ed il CEI (Comitato elettrotecnico italiano) per l'Italia, il CEN (Comitato europeo di normalizzazione), il CENELEC (Comitato europeo di normalizzazione elettrotecnica) e l'ETSI (Istituto europeo per la standardizzazione nelle telecomunicazioni) per l'Europa, al fine della «normalizzazione» di prodotti o strumenti, per favorirne la libera circolazione e l'uso intercambiabile¹⁰.

La caratteristica peculiare di questo tipo di norme può essere ricondotta al nucleo essenziale della definizione di «norma tecnica» fornita, sia pure con esclusivo riferimento ai prodotti industriali ed agricoli, dalla l. 21 giugno 1986, n. 317 («Attuazione della direttiva n. 83/189/CEE relativa alla proce-

lett. a) e b), l. 7 gennaio 1992, n. 39, nella specifica materia dell'inquinamento atmosferico attraverso le frontiere a lunga distanza. Sul concetto di *migliore tecnologia disponibile*, soprattutto in ordine al rapporto con il limite dei costi eccessivi, cfr. l'interpretazione fornita dalla Corte costituzionale nella sent. 16 marzo 1990, n. 127, in *Giur. cost.*, 1990, 718, con nota di VIOLINI, *Protezione della salute e dell'ambiente «ad ogni costo»*, nonché in *Riv. giur. ambiente*, 1990, 309, con note di POSTIGLIONE, *Migliore tecnologia disponibile e costi eccessivi in materia di inquinamento atmosferico*, e D'ANGELO, *Il Giano Bifronte della tutela ambientale*, 768, nonché in *Foro it.*, 1991, I, 36, con nota di FUZIO, *Il bilanciamento di interessi costituzionalmente protetti nella nuova normativa sull'inquinamento atmosferico*, nonché in *Le Regioni*, 1991, 525, con nota di CARAVITA, *Il bilanciamento tra costi economici e costi ambientali in una sentenza interpretativa della Corte costituzionale*. Per un esempio di richiamo alle regole specifiche della buona tecnica, cfr. l'art. 1, l. 6 dicembre 1971, n. 1083 («Norme per la sicurezza dell'impiego del gas combustibile»). L'art. 1 prevede che «tutti i materiali, gli apparecchi, le installazioni e gli impianti alimentati con gas combustibile per uso domestico ed usi similari devono essere realizzati secondo le regole specifiche della buona tecnica per la salvaguardia della sicurezza».

⁹ Così ONIDA, *op. cit.*, 67.

¹⁰ Su questo tipo di norme, si veda ANCORA, *Normazione tecnica e certificazione di qualità: elementi per uno studio*, in *Cons. Stato*, 1994, II, 1563; da ultimo, ANDREINI-CAIA-ELIAS-ROVERSI MONACO (a cura di), *La normativa tecnica*, cit.

dura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche»¹¹. L'art. 1, lett. *d*), definisce «norma [tecnica]» «una specifica tecnica¹², approvata da un organismo riconosciuto ed abilitato ad emanare atti di normalizzazione, la cui osservanza non sia obbligatoria». Al concetto di «norma tecnica» la stessa disposizione, alla lett. *l*), contrappone la nozione di «regola tecnica», definendola in generale «ogni specifica tecnica o altro requisito¹³ la cui osservanza è obbligatoria per la commercializzazione o l'utilizzazione di un prodotto sul territorio nazionale o in una parte importante di esso, nonché le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri intese a vietare la fabbricazione, la commercializzazione o l'utilizzazione di un prodotto»¹⁴.

Al di là dell'aspetto terminologico, è importante considerare in via autonoma il fenomeno delle normative tecniche a formazione ed adesione volontaria, in quanto le loro vicende attengono essenzialmente all'ambito dell'autolimitazione dell'autonomia privata e, in particolare, del singolo im-

¹¹ La legge è stata radicalmente modificata, di recente, dall'art. 46 dell'ultima legge comunitaria (l. 6 febbraio 1996, n. 52), che ha dato attuazione alla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 marzo 1994, n. 94/10/CE, (*«recante seconda modifica sostanziale della direttiva n. 83/189/CEE che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche»*).

¹² Ai sensi e limitatamente ai fini della stessa legge, per «specifica tecnica» si deve intendere, in generale, «una specifica normativa contenuta in un documento che definisce le caratteristiche richieste a un prodotto, quali i livelli di qualità o di utilizzazione, la sicurezza, le dimensioni, nonché le prescrizioni applicabili al prodotto per quanto riguarda la denominazione di vendita, la terminologia, i simboli, le prove ed i metodi di prova, l'imballaggio, la marcatura e l'etichettatura e le procedure di valutazione della conformità» [art. 1, lett. *b*)].

¹³ Secondo la stessa legge, per «altro requisito» si deve intendere «un requisito diverso da una specifica tecnica, imposto ad un prodotto per motivi di tutela, in particolare dei consumatori o dell'ambiente, e concernente il suo ciclo di vita dopo la commercializzazione, quali le sue condizioni di utilizzazione, di reimpiego o di eliminazione, qualora tali condizioni possano influenzare in modo significativo la composizione o la natura del prodotto o la sua commercializzazione» [art. 1, lett. *c*)].

¹⁴ Il successivo c. 2° della medesima disposizione prevede inoltre che «costituiscono, in ogni caso, regole tecniche: a) le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, che fanno riferimento a specifiche tecniche, ad altri requisiti, a codici professionali o di buona prassi che si riferiscono, a loro volta, a specifiche tecniche o ad altri requisiti e la cui osservanza conferisce una presunzione di conformità alle prescrizioni fissate dalle suddette disposizioni legislative, regolamentari o amministrative; b) gli accordi facoltativi dei quali l'autorità pubblica è parte contraente e che mirano al rispetto di specifiche tecniche o di altri requisiti, ad eccezione del capitolato degli appalti pubblici; c) le specifiche tecniche e gli altri requisiti connessi con misure di carattere fiscale o finanziario che influenzano il consumo di prodotti, incoraggiando l'osservanza di tali specifiche tecniche o di altri requisiti, ad eccezione delle specifiche tecniche e degli altri requisiti volti a finalità di sicurezza sociale».

prenditore che può scegliere liberamente se osservarle oppure no (almeno fino a quando una fonte di produzione del diritto non le recepisca o le richiami, rendendole così obbligatorie)¹⁵.

Con specifico riferimento alla tutela dell'ambiente, si può rilevare come negli anni più recenti si stia registrando una forte spinta verso l'adozione di strategie che, in certa misura, possono ricondursi al fenomeno delle norme tecniche a formazione ed adesione volontaria. Basti pensare all'introduzione da parte degli organi comunitari del sistema di *audit* ambientale¹⁶ e del marchio di qualità ecologica (*ecolabel*)¹⁷; in entrambi i casi predomina il carattere squisitamente facoltativo della normativa tecnica ed il ruolo non autoritativo dell'attività pubblica inerente a questi nuovi strumenti¹⁸.

4.3. Le «regole tecniche»

Il fenomeno che presenta il maggiore interesse ed i problemi più complessi ai fini del riordino della disciplina normativa nel campo della tutela

¹⁵ Cfr. MORBIDELLI, *L'appalto comunitario nel settore dell'energia*, in *Rass. giur. energia elettrica*, 1993, 850. Per un esempio, si veda la già ricordata l. 6 dicembre 1971, n. 1083, in materia di sicurezza dell'impiego del gas combustibile: l'art. 3 stabilisce che «i materiali, gli apparecchi, le installazioni e gli impianti alimentati con gas combustibile per uso domestico e l'odorizzazione del gas, di cui ai precedenti articoli, realizzati secondo le norme specifiche per la sicurezza pubblicate dall'Ente nazionale di unificazione (UNI) in tabelle con la denominazione UNI-CIG, si considerano effettuati secondo le regole della buona tecnica per la sicurezza. Le predette norme sono approvate con decreto del Ministro per l'industria, il commercio e l'artigianato». Un altro esempio è contenuto nel d.p.c.m. 14 novembre 1995 che recepisce la direttiva n. 93/12/CEE del Consiglio, relativa al tenore di zolfo di taluni combustibili liquidi: l'art. 7, in piena conformità a quanto previsto dalla direttiva, dispone che «ai fini dei controlli sul contenuto di zolfo nel gasolio previsti dalla normativa vigente deve essere adottato come metodo di riferimento per la determinazione del tenore di zolfo nei gasoli il metodo ISO 8754» e prosegue affermando che «l'interpretazione statistica dei risultati dei controlli di cui al precedente comma deve essere effettuata secondo la norma ISO 4259 (edizione 1979)». Sul punto, si veda anche la sentenza della C. giust. CE 14 ottobre 1987, in causa n. 208/85 (*Commissione delle Comunità europee c. Repubblica federale di Germania*), in *Raccolta*, 1987, 4045, da cui si ricava che le norme tecniche acquistano efficacia cogente, ai fini di una corretta trasposizione delle direttive comunitarie, solo se espressamente richiamate (con rinvio formale) in un atto propriamente normativo.

¹⁶ Reg. CEE 29 giugno 1993, n. 1836 (*«Adesione volontaria delle imprese del settore industriale a un sistema comunitario di ecogestione e audit»*).

¹⁷ Reg. CEE 23 marzo 1992, n. 880 (*«Sistema comunitario di assegnazione di un marchio di qualità ecologica»*).

¹⁸ Per un commento in termini sulla disciplina dell'*ecolabel*, si veda GOLA, *Il marchio di qualità come strumento di tutela ambientale*, in ANDREINI-CAIA-ELIAS-ROVERSI MONACO (a cura di), *op. cit.*, 375.

dell'ambiente è, senza dubbio, quello concernente le disposizioni riconducibili al nucleo definitorio di quelle che, nell'ambito della legge appena richiamata, vengono denominate «regole tecniche»; più in generale e con specifico riferimento alla protezione dell'ambiente, si tratta delle regole di carattere tecnico che vengono imposte dalle autorità, con l'efficacia di vere e proprie norme precettive, ai soggetti che svolgono determinate attività o realizzano determinati impianti o prodotti. In questi casi, si può osservare che «l'adeguamento alle regole da parte dei singoli interessati non è più affidabile a meccanismi di spontanea osservanza, ma si tratta di vere e proprie regole giuridiche vincolanti, la cui inosservanza dà luogo alle sanzioni previste dall'ordinamento per le violazioni del diritto, ivi comprese, se del caso, le sanzioni penali»¹⁹. La regola tecnica viene in buona sostanza recepita in un atto-fonte ed integrata con norme propriamente giuridiche, finendo così per assumere i caratteri tipici e l'efficacia di queste ultime, salvo il mantenimento del contenuto essenzialmente tecnico-scientifico.

Nel campo della tutela dell'ambiente, si può facilmente riconoscere che lo strumento giuridico di gran lunga prevalente fino ad oggi è costituito proprio dall'integrazione delle norme giuridiche con normative di tipo tecnico.

Nel tentativo di effettuare una prima, sommaria, individuazione delle forme concrete di questo fenomeno di integrazione, è possibile constatare l'esistenza di due modelli fondamentali, che presentano, entrambi, alcune ulteriori varianti al loro interno.

4.3.1. *Il recepimento delle regole tecniche nel testo o negli allegati di un atto di rango legislativo*

Il primo modello si realizza in quelle ipotesi in cui il legislatore stabilisce di recepire una regola di natura tecnica direttamente nel testo della legge (o dell'atto avente forza di legge) oppure negli allegati, che – come è noto – vengono considerati «parte integrante» dell'atto normativo cui si riferiscono²⁰.

¹⁹ Così ONIDA, *op. cit.*, 68.

²⁰ Sul punto, si veda, per tutti, la chiarissima posizione di CERVATI, *In tema di allegati ad un atto legislativo e delegificazione di tabelle*, in *Giur. cost.*, 1981, I, 1620, il quale osserva che «sia che si tratti di leggi del Parlamento che di decreti aventi valore di legge, ciò che è inserito in allegato rispetto alla parte redatta in articoli costituisce da un punto di vista formale parte integrante del testo legislativo e perciò, ove non risulti espressamente il contrario dalla parte redatta in articoli, le determinazioni contenute negli allegati assumono anch'esse valore legislativo, e ciò anche nelle parti in cui contengono accertamenti tecnici, determinazioni discrezionali adottate sulla base di valutazioni scientifiche, o clausole contrattuali, espressione di autonomia che l'ordinamento recepisce conferendo ad esse efficacia legislativa».

Il modello presenta una prima variante nelle fattispecie in cui il legislatore si limita a stabilire la regola tecnica, senza prevedere contestualmente né strumenti, né procedure di adeguamento ad eventuali nuove esigenze o a nuove conoscenze scientifiche²¹. Si tratta di un meccanismo che appare decisamente recessivo ed ormai caduto in disuso, come dimostra, in modo emblematico, la vicenda normativa richiamata in nota.

La seconda variante si realizza, invece, nelle ipotesi in cui il legislatore recepisce direttamente nel testo legislativo le normative tecniche ma affida in forma esplicita agli organi del potere esecutivo il compito di provvedere al loro aggiornamento²². Il fenomeno è senza dubbio più frequente dell'altro e si trova utilizzato soprattutto nei casi in cui, al momento dell'emanazione dell'atto legislativo, ricorre la necessità di un adeguamento immediato alle norme comunitarie.

Questo meccanismo, tuttavia, pone – in concreto – non pochi problemi. Anzitutto, sul piano dell'individuazione della reale natura, normativa o am-

²¹ Si vedano, ad esempio, gli artt. 11 ss., l. 13 luglio 1966, n. 615 («*Provvedimenti contro l'inquinamento atmosferico*»), che, in origine, disciplinavano – direttamente nel testo legislativo e senza previsione di meccanismi di aggiornamento – le caratteristiche merceologiche dei combustibili; successivamente è intervenuta la delega della l. 9 febbraio 1982, n. 42 (attuata con il d.p.r. 8 giugno 1982, n. 400) e la delegificazione di cui all'art. 2, cc. 2° e 3°, l. 8 luglio 1986, n. 349, attuata con il d.p.c.m. 2 ottobre 1995 (sui problemi della delegificazione, si veda, *infra*, nt. 24).

²² In realtà è piuttosto raro rinvenire ipotesi di autorizzazione esplicita al Governo nel suo complesso; molto più spesso la disposizione di rango legislativo autorizza, per il proprio aggiornamento, l'emanazione di decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri o di decreti ministeriali. Tra i numerosissimi esempi, si veda l'art. 3, cc. 2° e 3°, l. 10 maggio 1976, n. 319 («*Norme per la tutela delle acque dall'inquinamento*»), sull'aggiornamento dei valori dei limiti di accettabilità degli scarichi nei corpi idrici, che – tenuto conto del trasferimento delle funzioni ivi previste al Ministro dell'ambiente (l. 8 luglio 1986, n. 349, art. 2), nonché della soppressione dell'apposito Comitato interministeriale (l. 24 dicembre 1994, n. 537, art. 1, c. 21°) – sembra dover essere interpretato come attributivo di un vero e proprio potere di delegificazione da esercitare con decreto ministeriale. Si veda, inoltre, il combinato disposto degli artt. 3, 20, 21 e 22 del d.p.r. 24 maggio 1988, n. 203, in materia di inquinamento atmosferico prodotto dagli impianti industriali, oppure il combinato disposto degli artt. 13, c. 3°, e 19, d.p.r. 17 maggio 1988, n. 175, sui rischi di incidenti rilevanti connessi con determinate attività industriali, così come sostituito dal d.l. 3 maggio 1996, n. 245, che prevede la possibilità di modificare gli allegati con decreto del Ministro dell'ambiente, conforme alla proposta della conferenza di servizi di cui al successivo art. 14, *per dare attuazione alle direttive emanate dalla Comunità europea*. Sotto quest'ultimo profilo, non sono infrequenti le ipotesi in cui il potere di aggiornamento da parte della fonte ministeriale viene ancorato rigorosamente alla conformità con la normativa comunitaria: in proposito, cfr. l'art. 7, c. 8°, d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 100, sull'inquinamento provocato dai rifiuti dell'industria del biossido di titanio, l'art. 18, c. 3°, l. 11 febbraio 1992, n. 157, in tema di variazioni dell'elenco delle specie cacciabili, nonché, da ultimo, l'art. 2, c. 1°, d.lgs. 18 aprile 1994, n. 280, sul tenore di composti ossigenati organici nelle benzine.

ministrativa, della funzione attribuita all'esecutivo²³. In secondo luogo, sul piano del rapporto tra i diversi atti che intervengono a fissare normative tecniche, tanto in ordine al rispetto del principio di legalità in generale, quanto in ordine al rispetto delle regole specifiche sulla delegificazione²⁴.

Nel complesso, queste forme di integrazione di normative tecniche in disposizioni giuridiche ad efficacia precettiva, come è stato osservato, «non sono molto convenienti sia perché appesantiscono notevolmente i testi legislativi sia perché rendono assai complesso il compito del legislatore che deve occuparsi anche di regolamentare questioni di varia natura senza averne la necessaria competenza. Inoltre tale sistema, pur con le attenuazioni della seconda alternativa descritta [ma, ovviamente, senza dimenticare i problemi che essa suscita], costituisce una forma di congelamento dei dati scientifici

²³ In proposito, la Corte costituzionale sembra negare, almeno in alcune ipotesi e – comunque – prima della l. n. 400/1988, la natura sostanzialmente normativa degli atti di aggiornamento di elenchi e tabelle allegati ad atti di rango legislativo. Si veda, ad esempio, con ampi richiami alla giurisprudenza precedente, la sent. 10 marzo 1988, n. 278, in *Le Regioni*, 1988, 1096, con nota di ROBECCHI MAJNARDI, *L'elenco delle specie cacciabili tra CEE, Corte costituzionale, Stato e Regioni: conferme e prospettive*, nonché in *Riv. giur. ambiente*, 1989, 555, con note di BORGONOV RE, *In tema di variazioni dell'elenco delle specie cacciabili*, e di GIMPEL, *La Corte costituzionale di fronte all'art. 11 della legge cornice sulla caccia. Ambiguità della norma e conseguenti incertezze interpretative*. In questa occasione, nell'ambito della questione riguardante l'aggiornamento (con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri) dell'elenco delle specie cacciabili previsto dall'art. 11, u.c., della l. 27 dicembre 1977, n. 968, la Corte avverte che «si tratta di atti amministrativi nei quali non si configura alcuna delega da parte del legislatore». Proprio con riferimento a tale fattispecie, si veda la posizione contraria di MARTINES, *Delegificazione e fonti del diritto*, in *Studi in onore di P. Biscaretti di Ruffia*, II, Milano, Giuffrè, 1987, 899-900.

²⁴ È evidente che, quantomeno per le ipotesi in cui si riconosca il valore sostanzialmente normativo dell'intervento dell'esecutivo, vengono in rilievo i problemi di conformità al dettato dell'art. 17, c. 2°, della l. n. 400/1988 o al meccanismo di delegificazione previsto dagli artt. 3 e 4 l. 9 marzo 1989, n. 86 («*Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari*»). Secondo una tesi dottrinale, che distingue i regolamenti delegati *sostitutivi* dai regolamenti delegati *modificativi*, questi ultimi potrebbero essere adottati anche attraverso procedure semplificate rispetto alla delegificazione ordinaria e, in particolare, sarebbe giustificabile la loro deliberazione da parte di autorità diverse dal Consiglio dei Ministri (cfr. PUCCINI, *La potestà regolamentare del Governo nell'esperienza italiana: osservazioni e spunti critici sugli sviluppi del dibattito scientifico*, in CARETTI-DE SIERVO (a cura di), *Potere regolamentare e strumenti di direzione dell'amministrazione - Profili comparatistici*, Bologna, Il Mulino, 1991, 231 ss.). Anche volendo accogliere la tesi richiamata, si tenga presente che gli atti aventi contenuto normativo dovrebbero comunque rispettare la forma regolamentare e, di conseguenza, la disciplina procedimentale prevista, in via generale, dall'art. 17 della l. n. 400/1988, a pena di incorrere nella cosiddetta «fuga dal regolamento» (su cui si veda, *infra*, par. 4.3.3., nt. 30).

nei testi normativi e pertanto non favorisce un efficace adeguamento delle norme alle nuove conoscenze»²⁵.

4.3.2. *L'autorizzazione agli organi del potere esecutivo ad emanare atti regolamentari contenenti regole tecniche*

Il secondo modello di integrazione di regole tecniche all'interno di disposizioni normative ad efficacia precettiva si realizza nella diretta autorizzazione al potere esecutivo ad emanare norme regolamentari. Il legislatore, in questi casi, non recepisce immediatamente nel testo legislativo la regola a contenuto tecnico ma affida il potere di determinarla ed eventualmente di aggiornarla agli organi del Governo, che dovrebbero essere maggiormente supportati da strutture dotate delle necessarie competenze. Anche nell'ambito di questo modello si possono distinguere alcune varianti.

Il legislatore, infatti, può anzitutto lasciare piena libertà all'esecutivo, limitandosi ad enunciare le fattispecie da disciplinare e conferendo, in tal modo, una sorta di delega in bianco alla fonte regolamentare²⁶ (tali ipotesi, peraltro, risultano fortemente limitate dalla sempre più frequente necessità di adeguamento alle prescrizioni comunitarie)²⁷.

In alternativa, il testo legislativo può contenere l'autorizzazione all'emanazione di norme regolamentari indicando, contestualmente, i fini da raggiungere ed i criteri da seguire nell'attività di fissazione delle regole tecniche attraverso previsioni di carattere generale²⁸.

²⁵ Così, VIOLINI, *Le questioni scientifiche controverse nel procedimento amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1986, 160.

²⁶ Per un esempio di autorizzazione in bianco all'emanazione di prescrizioni tecniche con lo strumento del regolamento governativo, si vedano gli artt. 71, c. 1° e 79, c. 2°, d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (*«Nuovo codice della strada»*), che prevedono la disciplina delle caratteristiche costruttive e funzionali e dei requisiti di efficienza dei veicoli a motore. Un esempio di autorizzazione in bianco direttamente a fonte ministeriale si rinviene nell'art. 2 lett. e), l. 10 maggio 1976, n. 319 (*«Norme per la tutela delle acque dall'inquinamento»*) che, in base a quanto disposto dal successivo art. 3, c. 1° e dall'art. 2, c. 1°, lett. a), l. 8 luglio 1986, n. 349 istitutiva del Ministero dell'ambiente, attribuisce il potere di determinazione di norme tecniche generali sulla tutela delle acque al Ministro dell'ambiente (il potere è stato concretamente esercitato, prima della l. n. 349/1986, con la Deliberazione 4 febbraio 1977 del Comitato dei Ministri per la tutela delle acque dall'inquinamento).

²⁷ Proprio l'art. 79, d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (*«Nuovo codice della strada»*), al c. 3°, stabilisce che «qualora le norme di cui al c. 2° si riferiscano a disposizioni oggetto di direttive comunitarie, le prescrizioni tecniche sono quelle contenute nelle direttive stesse».

²⁸ Si vedano, in proposito, gli artt. 8 e 20, c. 1°, l. 13 luglio 1966, n. 615 (*«Provvedimenti contro l'inquinamento atmosferico»*). La seconda disposizione, in particolare, prevede che «tut-

In terzo luogo si possono rinvenire – e si tratta, senza dubbio, di ipotesi piuttosto frequenti – fattispecie in cui l'autorizzazione all'emanazione di regole tecniche, attraverso l'uso della fonte regolamentare, è accompagnata dall'imposizione all'autorità emanante di vincoli specifici di varia natura ²⁹.

4.3.3. *Fenomeni di distorsione dell'ordinario assetto delle fonti*

Nell'ambito del complesso panorama di normative tecniche a tutela dell'ambiente aventi efficacia precettiva, è dato riscontrare anche alcuni fenomeni che fuoriescono dai due grandi modelli appena descritti e che appaiono, come vere e proprie distorsioni dell'ordinario assetto delle fonti.

Anzitutto non risultano infrequenti, in questa materia, ipotesi di vera e propria «fuga dal regolamento», ossia di atti a contenuto sostanzialmente normativo emanati dagli organi del potere esecutivo prescindendo dalle forme previste per gli atti regolamentari (parere del Consiglio di Stato, visto della Corte dei conti, dovere di previa informazione della Presidenza del Con-

ti gli stabilimenti industriali [...] devono, in conformità al regolamento di esecuzione della presente legge, possedere impianti, installazioni o dispositivi tali da contenere entro i più ristretti limiti che il progresso della tecnica consenta l'emissione di fumi o gas o polveri o esalazioni che, oltre a costituire comunque pericolo per la salute pubblica, possono contribuire all'inquinamento atmosferico».

²⁹ Si vedano, ad esempio, gli artt. 5, cc. 1° e 2°, e 6, c. 8°, lett. i), l. 28 dicembre 1993, n. 549 («*Misure a tutela dell'ozono stratosferico e dell'ambiente*»), da ultimo modificata dal d.l. 2 agosto 1996, n. 411; la seconda disposizione affida l'emanazione delle norme tecniche per lo smaltimento ed il riciclo delle sostanze lesive ad un regolamento governativo, emanato ai sensi dell'art. 17, c. 1°, l. n. 400/1988, con l'esplicito limite della «conformità con le disposizioni di cui agli artt. 14 e 15 del reg. CE n. 3093/1994 e con le disposizioni nazionali adottate ai sensi dell'art. 130T del Trattato di Roma istitutivo della Comunità europea»; dall'art. 5 si ricava che tutta un'altra serie di normative tecniche dovrà essere emanata con decreto del Ministro dell'ambiente *previa definizione da parte dell'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente*, che è comunque l'organo competente a definire anche le norme tecniche di cui al richiamato art. 6, c. 8°, lett. i). Un altro esempio di vincolo specifico imposto al potere normativo regolamentare, sotto il profilo della definizione del contenuto di normative tecniche da adottarsi formalmente con decreto ministeriale, si può rinvenire negli artt. 5, lett. f) e 6, c. 3°, l. 27 marzo 1992, n. 257 («*Norme relative alla cessazione dell'impiego dell'amianto*»), dove la predisposizione del contenuto delle normative tecniche per gli interventi di bonifica è affidata alla «commissione per la valutazione dei problemi ambientali e dei rischi sanitari connessi all'impiego dell'amianto». Si osservi che queste normative tecniche sono state formalmente adottate con il d.m. 6 settembre 1994 e con il d.m. 26 ottobre 1995, entrambi emanati in forma di atto non regolamentare nonostante il contenuto sostanzialmente normativo (questo esempio di «fuga dal regolamento» è riportato anche in *Decisione e relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1995*, vol. I, t. II, Roma, 1996, 15).

siglio)³⁰. Questi fenomeni, al di là dell'indubbia illegittimità, vengono certamente incoraggiati dal carattere tecnico-scientifico delle normative da adottare e dalla duplice convinzione che molto spesso ne discende: da un lato, il procedimento formale per l'adozione degli atti regolamentari sarebbe sostanzialmente inutile, in quanto gli organi che vi partecipano non possiedono le conoscenze e gli strumenti tecnici necessari a valutare il contenuto dell'atto; dall'altro, le regole tecniche non conterrebbero di per sé profili di scelta politica o di innovatività, né avrebbero un rilievo determinante per gli aspetti sostanziali di una certa disciplina, con ciò potendo tranquillamente essere affidate alla determinazione da parte degli esperti della pubblica amministrazione.

L'equivoco che scaturisce da un simile approccio, rischia tuttavia di dare vita a fenomeni ben più gravi e complessi della semplice «fuga dal regolamento». Si può pensare, ad esempio, alla vicenda normativa che ha prodotto l'attuale disciplina dei livelli e degli stati di attenzione e di allarme in materia di inquinamento atmosferico. Tale vicenda è caratterizzata dalla successione di tre decreti ministeriali che, nonostante i ripetuti richiami formali ad atti di rango legislativo e laddove non si manifestano in palese contrasto con gli atti richiamati, sembrerebbero per molti profili privi del necessario fondamento normativo, generando così non pochi dubbi di legittimità, anche sul piano propriamente costituzionale³¹.

³⁰ Sui ricorrenti fenomeni di «fuga dal regolamento», anche con specifico riferimento alle normative tecniche, si veda, da ultimo, DE SIERVO, *Il potere regolamentare alla luce dell'attuazione dell'art. 17 della l. n. 400/1988*, in *Dir. pubbl.*, 1996, spec. 71 ss., che riporta puntualmente le osservazioni svolte, al riguardo, dalla Corte dei conti in *Decisione e relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1994*, vol. I, Roma, 1995, 238; tali osservazioni vengono sostanzialmente confermate anche nell'ultima relazione della Corte dei conti (cfr. *Decisione e relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1995*, cit., 15-16). Per alcuni esempi, oltre ai due d.m. del 6 settembre 1994 e del 26 ottobre 1995 richiamati nella nt. prec., si vedano: il d.m. 15 aprile 1994, aggiornato e modificato dal d.m. 25 novembre 1994, con cui sono state fissate le norme tecniche in materia di livelli e stati di attenzione e di allarme per gli inquinanti atmosferici nelle aree urbane, nonché il d.m. 26 marzo 1996, sull'impiego delle sostanze dannose per l'ozono stratosferico.

³¹ Si veda, in particolare, il d.m. 15 aprile 1994, aggiornato e modificato dal d.m. 25 novembre 1994 e appena richiamato in quanto esempio concreto di «fuga dal regolamento». I vizi della disciplina tecnica ivi prevista sembrano, tuttavia, andare ben al di là di tale fenomeno; ad esempio, in ordine ai livelli di attenzione e di allarme in sé considerati, il supporto normativo del potere ministeriale sembra riscontrabile, in termini espliciti, solo in un altro decreto ministeriale e precisamente nell'art. 9 del d.m. 20 maggio 1991 («*Criteri per la raccolta dei dati inerenti la qualità dell'aria*»); gli stati di attenzione e di allarme, dai quali dipende la stessa definizione dei rispettivi livelli, sembrano d'altronde del tutto privi di un qualunque fondamento in

Altro fenomeno certamente a carattere distorsivo dell'ordinario assetto delle fonti ma che forse può essere ricondotto a dinamiche istituzionali che non attengono specificamente alle problematiche delle normative tecniche, è quello legato ai decreti ministeriali attuativi di previsioni contenute in decreti-legge. A parte la palese illegittimità di tali ipotesi, visto che i decreti-legge dovrebbero contenere soltanto misure di immediata applicazione³², si può rilevare che la reiterazione continua e prolungata negli anni di uno stesso decreto d'urgenza può dare vita a vicende come quella dei decreti ministeriali con cui sono state emanate le norme tecniche per il riutilizzo dei residui derivanti da cicli di produzione o di consumo in un processo produttivo o in un processo di combustione³³. Tali decreti, fino al momento della loro emanazione, costituivano uno strumento *di indispensabile attuazione della disciplina prevista nei decreti-legge* ed in questi trovavano il loro fondamento³⁴; dalla data della loro emanazione hanno iniziato ad essere richiamati dai decreti-legge successivi, come necessario presupposto per l'applicabilità della disciplina ivi contenuta³⁵.

5. Linee di tendenza negli anni più recenti

Dall'analisi svolta emergono anzitutto alcune linee di tendenza e di trasformazione che caratterizzano, negli anni più recenti, il sistema delle fonti

atti normativi sovraordinati; infine, la fissazione di obiettivi di qualità dell'aria per alcune sostanze inquinanti effettuata con il d.m. 25 novembre 1994 (artt. 4, 6 e 8) appare in netto contrasto con le previsioni della l. n. 349/1986 (art. 2, c. 14°) e del d.p.r. n. 203/1988 (artt. 3 e 4), anche in considerazione dei poteri che quest'ultimo affida alle Regioni.

³² Sul punto, si veda l'art. 15, c. 3°, l. n. 400/1988; in dottrina, per tutti, cfr. le considerazioni di DE SIERVO, *Il potere regolamentare*, cit., spec. 74, nt. 20.

³³ Si tratta del d.m. 5 settembre 1994 e del d.m. 16 gennaio 1995, il primo attuativo del d.l. 8 luglio 1994, n. 438, il secondo attuativo del d.l. 7 gennaio 1995, n. 3, entrambi emanati come reiterazione dello stesso provvedimento d'urgenza.

³⁴ È evidente che non poteva trattarsi altro che di un fondamento (oltre che illegittimo) di carattere meramente formale, non essendo previsto alcun criterio né alcun vincolo cui il Ministro dovesse attenersi nella fissazione di queste normative tecniche. Si trattava, sostanzialmente di una delega in bianco su aspetti di rilevanza decisiva per l'efficacia giuridica dell'intera disciplina.

³⁵ Cfr., da ultimo, l'art. 2, d.l. 6 settembre 1996, n. 462 (proprio su questo decreto-legge, sulle problematiche della reiterazione, si veda C. cost. 24 ottobre 1996, n. 360). Analogamente, si veda la vicenda normativa riguardante le modifiche alla l. 28 dicembre 1993, n. 549, (*Misure a tutela dell'ozono stratosferico e dell'ambiente*): il d.l. 10 febbraio 1996, n. 56, ha previsto, per alcuni aspetti della disciplina attuativa, l'emanazione di un decreto del Ministro dell'ambiente che è stato effettivamente emanato il 26 marzo 1996 e che viene esplicitamente richiamato nei successivi decreti-legge reiterati (cfr., da ultimo, l'art. 2, d.l. 2 agosto 1996, n. 411).

del diritto sulla tutela dell'ambiente con riferimento alla necessità di normative di tipo tecnico.

In primo luogo si registra, soprattutto su impulso delle scelte politiche compiute a livello comunitario, la tendenza verso un uso sempre maggiore di strumenti normativi a formazione ed adesione volontaria che riducono, inevitabilmente, il predominio quasi assoluto degli strumenti a carattere precettivo che fino ad oggi ha caratterizzato il sistema giuridico di tutela dell'ambiente.

Per quanto concerne il fenomeno del recepimento delle normative tecniche in atti-fonte a carattere vincolante, dagli esempi che si sono richiamati nei paragrafi precedenti emerge primariamente la dipendenza pressoché totale del legislatore italiano dalle scelte normative compiute in sede comunitaria; dipendenza che raggiunge le manifestazioni più esplicite quando si ricorre alle sempre più frequenti formule di ancoraggio diretto di una norma all'evoluzione del diritto comunitario. Si assiste inoltre – ed il dato è legato probabilmente ad una migliore situazione dell'Italia nell'attuazione degli obblighi comunitari – al progressivo abbandono del modello di integrazione di normative tecniche in atti di rango legislativo, anche se a ciò consegue, in concreto, una eccessiva e pericolosa tendenza verso l'*amministrativizzazione* delle forme di produzione di regole tecniche.

Infine, sembra rilevante la tensione degli atti normativi più recenti verso la creazione di organismi tecnici, di cui è prevista in modo esplicito almeno l'astratta composizione, espressamente incaricati della determinazione del contenuto e della formulazione delle norme tecniche che saranno poi adottate formalmente con atto-fonte³⁶.

6. *Principali nodi problematici*

L'indagine sin qui condotta mostra, in modo abbastanza evidente, che il tema delle normative tecniche – nell'ottica di una visione complessiva del sistema delle fonti a tutela dell'ambiente – implica lo studio di problematiche particolarmente complesse che sembrano riconducibili a tre profili fundamenta-

³⁶ Cfr., ad esempio, le disposizioni richiamate, *retro*, nella nt. 29 e, in particolare, l'art. 4, l. 27 marzo 1992, n. 257, sulla composizione della «commissione per la valutazione dei problemi ambientali e dei rischi sanitari connessi all'impiego dell'amianto». Per l'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente, si veda il d.l. 4 dicembre 1993, n. 496, convertito, con modificazioni, nella l. 21 gennaio 1994, n. 61.

li: a) il concetto e la definizione di «normativa tecnica»; b) le modalità di formazione e di giuridicizzazione delle disposizioni tecniche; c) l'efficacia giuridica di queste norme ed il rapporto con le altre norme dell'ordinamento.

In ordine al primo profilo, a parte la necessità di individuare con sufficiente precisione una nozione accettabile di «normativa tecnica», occorre focalizzare l'attenzione sui caratteri distintivi di questo tipo di regole e sulle conseguenze che da tali caratteri discendono. Si tratta di accettare una volta per tutte e di analizzare, in particolare, da un lato la *precarietà* delle norme tecniche, che dipendono da dati e conoscenze scientifiche in larga parte mutevoli nel tempo e quindi continuamente soggetti ad aggiornamento, dall'altro la *opinabilità* di questo tipo di norme, considerato che molto spesso ci si trova di fronte a questioni scientifiche controverse (*science policy issues*) che scardinano in radice «la mitica concezione della necessaria univocità e perfezione delle soluzioni che la scienza e la tecnica possono offrire a determinati problemi»³⁷. La scarsa consapevolezza soprattutto di questo secondo problema, come già evidenziato, determina molto spesso il grave equivoco che le regole tecniche costituiscano il frutto di «scelte inevitabili, indiscutibili, [di natura meramente tecnica], da delegare pertanto agli esperti della pubblica amministrazione in quanto prive di ogni connotazione di natura politica e di ogni interesse per il giurista se non di natura meramente descrittiva»³⁸.

Già sotto questo profilo risulta particolarmente evidente la carenza delle forme di integrazione di regole e di dati tecnico-scientifici all'interno dell'ordinamento giuridico che si è cercata di illustrare. Esse, per un verso, sembrano fondarsi sull'oggettività delle norme e delle regole tecniche, senza porsi in alcun modo il problema della loro opinabilità; per altro verso, tendono a cristallizzare la regola tecnica e quindi corrono il rischio di non essere adeguate alle istanze imposte dalla continua evoluzione delle conoscenze tecnico-scientifiche.

In via di prima approssimazione, sul piano del «dover essere», sembra indispensabile che le normative tecniche, oltre a risultare conformi alle scelte di indirizzo politico sulle strategie di tutela dell'ambiente, rispondano almeno ai seguenti requisiti:

a1) abbiano un adeguato fondamento scientifico che le renda attendibili e coerenti in rapporto alla situazione cui si applicano;

³⁷ L'espressione è di BACHELET, *L'attività tecnica della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1967, 38.

³⁸ L'equivoco è sottolineato molto efficacemente da VIOLINI, *op. cit.*, 147 ss., specialmente, 155.

a2) risultino concretamente praticabili, cioè riescano a coniugare lo stato delle conoscenze scientifiche con le effettive possibilità tecniche dei soggetti destinatari, nonché con gli interessi e i valori cui l'ordinamento appresta tutela;

a3) siano di facile comprensibilità e certe nei loro esiti concreti, in modo da offrire a tutti gli operatori parametri sicuri per valutare la correttezza e l'adequazione delle proprie scelte;

a4) siano il frutto di procedimenti decisionali in cui vengano garantite le esigenze di imparzialità nei confronti dei soggetti destinatari.

I caratteri che contraddistinguono o dovrebbero contraddistinguere le normative tecniche pongono il secondo problema fondamentale di questo tipo di norme: stabilire adeguate modalità per la loro produzione e modificazione.

In proposito, sembrano largamente inadeguati sia le ordinarie sedi istituzionali preposte alla produzione normativa, sia i relativi schemi procedurali (concerti tra Ministeri, pareri del Consiglio di Stato, controlli di legittimità o di copertura finanziaria, ecc.), in quanto difficilmente consentono una corretta e consapevole valutazione dei contenuti e delle conseguenze applicative delle disposizioni tecniche. La formazione di queste norme finisce così, molto spesso, per risolversi in un atto di fiducia del legislatore formale nei confronti di chi provvede di fatto a redigere il testo delle regole tecniche; non è infrequente, inoltre, che gli esperti cui viene affidata l'elaborazione di questi testi siano soggetti designati o comunque espressione degli stessi destinatari delle norme oppure di alcuni soltanto dei destinatari³⁹, con tutte le evidenti conseguenze sul piano della democraticità, della pubblicità, della trasparenza e della responsabilità che dovrebbero caratterizzare la produzione degli atti normativi⁴⁰.

La mancanza di sedi tecniche «istituzionalizzate» per l'elaborazione delle norme tecniche nel campo di tutela dell'ambiente, determina anche l'impossibilità di disporre di sedi idonee a raccogliere le istanze di correzione, chiarimento, verifica e revisione delle regole già esistenti⁴¹.

La dottrina che più specificamente ha rivolto l'attenzione a questi problemi auspica «la formazione di organismi tecnico-scientifici stabili al servizio dell'amministrazione o dei soggetti chiamati a produrre norme tecniche,

³⁹ Sono molto concreti, in proposito, i pericoli di una strumentalizzazione delle norme tecniche finalizzata a deviare le scelte legislative dal loro scopo istituzionale.

⁴⁰ Si veda, in particolare, ONIDA, *op. cit.*, 68-69.

⁴¹ L'osservazione è di ONIDA, *op. cit.*, 68-69.

la cui composizione rifletta con ampiezza il livello di conoscenza e di esperienza della comunità scientifica del settore interessato, i cui componenti siano scelti non in ragione di appartenenze politiche ma in ragione di riconosciute competenze tecniche e indipendenza di giudizio, utilizzando anche le chances derivanti dallo scambio internazionale delle conoscenze e delle esperienze, e dunque il carattere tendenzialmente aperto e non nazionale della comunità scientifica di riferimento; le cui modalità di lavoro consentano un aperto confronto con gli esperti rappresentanti degli interessi direttamente coinvolti e scelte motivate ed eque di decisione delle questioni controverse, nonché modalità di verifica e di revisione sulla base dell'esperienza»⁴².

L'istituzione di organismi dotati delle caratteristiche sopra descritte può senza dubbio, di per sé, contribuire ad avviare il problema verso una parziale soluzione; non si può dimenticare, tuttavia, che probabilmente occorre ripensare e razionalizzare gli stessi procedimenti decisionali della produzione normativa nel campo della tutela dell'ambiente.

Sul profilo dell'efficacia giuridica delle normative tecniche, vengono particolarmente in considerazione e meritano uno sforzo di approfondimento le problematiche attinenti alla cogenza, anche dal punto di vista degli effetti nel tempo, delle regole tecniche di tipo precettivo.

In primo luogo, è possibile domandarsi se si tratti, comunque, di norme inderogabili oppure se sia possibile distinguere tra norme di risultato (sempre vincolanti) e norme di procedura o di metodo (derogabili dai singoli operatori purché siano garantiti i risultati fissati dal legislatore). In secondo luogo, si pone il problema di determinare le ipotesi in cui sussistano (nonché le modalità ed i limiti con cui sia possibile fare valere) i margini di incertezza scientifica che possono caratterizzare una determinata regola tecnica. Infine, occorre stabilire la misura e le modalità di incidenza della continua evoluzione delle conoscenze tecnico-scientifiche (con la conseguente necessità di aggiornamento) sull'efficacia della regola tecnica. In fondo, sembra quasi che questi problemi possano essere ricondotti all'analisi complessiva del rapporto che lega chi produce queste norme e chi vi è assoggettato.

Al profilo dell'efficacia giuridica sono direttamente connessi le questioni peculiari che le normative tecniche pongono in ordine al rapporto tra regole tecniche nel tempo e, più in generale, ai rapporti tra i diversi atti-fonte che le contengono. Spesso, infatti, il contenuto strettamente tecnico-scientifico della norma impedisce all'interprete-giurista il raggiungimento di conclusioni certe ed univoche riguardo alla vigenza delle norme (in relazione alla loro successione nel tempo e ad eventuali fenomeni di abrogazione) o alla lo-

⁴² Così, ancora, ONIDA, *op. cit.*, 69-70.

ro legittimità (specialmente sotto i profili della conformità alle clausole e ai principî generali che esprimono le scelte degli organi di indirizzo politico e del rispetto del principio di legalità nel rapporto con le altre norme dell'ordinamento).

7. Alcuni percorsi di ricerca

Al termine di queste note, è opportuno tracciare sinteticamente alcuni percorsi di ricerca che sembrano prioritari al fine di giungere ad un assetto della disciplina giuridica a tutela dell'ambiente che risulti più ordinato e coerente, tanto con le esigenze specifiche della tutela, quanto con gli altri principî e valori che informano l'ordinamento.

Oltre alla già richiamata necessità di individuare con maggiore precisione il concetto di «normativa tecnica», definendone le principali caratteristiche distintive, e di procedere ad un generale ripensamento delle modalità di produzione delle norme tecniche a carattere precettivo, potrebbe risultare particolarmente utile l'approfondimento dei seguenti profili:

- a) analisi delle implicazioni concrete e verifica del ruolo che possono assumere le clausole tecniche generali (come la «migliore tecnologia disponibile») previste nell'ambito di atti a contenuto normativo;
- b) verifica del ruolo che, nel campo della tutela dell'ambiente, è possibile riconoscere alle discipline tecniche a formazione ed adesione volontaria, anche al fine di restringere – *de jure condendo* – l'ambito di utilizzazione di normative tecniche a carattere precettivo;
- c) analisi specifica dei meccanismi di formazione delle disposizioni tecniche di origine comunitaria e della loro incidenza sul sistema delle fonti e sull'esercizio delle competenze degli organi interni di produzione normativa;
- d) verifica del ruolo che hanno effettivamente assunto o che potrebbero assumere le agenzie per la protezione dell'ambiente (europea, nazionale e regionali) ai fini di una corretta e soddisfacente produzione di normative tecniche⁴³;
- e) verifica dell'apporto che potrebbero fornire gli organismi di «normalizzazione» nel procedimento decisionale per la produzione di norme tecniche ad efficacia precettiva.

⁴³ Per l'Agenzia europea, si veda il reg. CEE 7 maggio 1990, n. 1210; Per l'Agenzia nazionale, v., *retro*, nt. 36.