

LE NORME TECNICHE PER LA TUTELA DELL'AMBIENTE: IL CASO DEL D.LGS. 11 MAGGIO 1999, N. 152

di *Antonio Borzi*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Alla ricerca di una nozione di «norma tecnica ambientale». – 2.1. Impossibilità di approdare ad una nozione univoca. – 2.2. Ricostruzione di una nozione di «norma tecnica ambientale» tra dimensione valutativa e fondamento tecnico-scientifico. – 3. La normativa tecnica contenuta nel d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152. – 3.1. La disciplina tecnica dettata dal decreto e il suo iter formativo. – 3.2. Proposta di classificazione delle norme tecniche contenute nel d.lgs. n. 152/1999. – 4. Considerazioni conclusive.

1. *Introduzione*

Il forte progresso scientifico, tecnologico ed economico che, a partire dal dopoguerra, ha investito l'Europa ed in particolare il nostro Paese non poteva lasciare indifferente lo strumento giuridico, chiamato a regolare fenomeni nuovi e complessi.

Una delle manifestazioni più evidenti della metamorfosi subita dal diritto è l'introduzione, sempre più di frequente, di norme che, sotto il profilo sostanziale, sono debitrice delle acquisizioni della scienza e della tecnica.

Anche in relazione a tale cambiamento il diritto dell'ambiente ha svolto il ruolo di «sonda» che gli è stato riconosciuto nell'ambito della teoria generale della scienza giuridica¹.

I motivi che garantiscono alla normativa tecnica un ruolo indefettibile nella lotta contro l'inquinamento e nella disciplina della gestione della risorse naturali sono molteplici.

¹ L'immagine è di F. SPANTIGATI, *Le categorie giuridiche necessarie per lo studio del diritto dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 1999, 221 ss.

Innanzitutto occorre considerare la stessa natura dell'oggetto di tutela dell'interesse ambientale. La natura infatti, interazione complessa fra l'uomo e il cosmo, è scritta nel linguaggio delle cosiddette scienze «esatte»; ciò comporta che il diritto, quando si pone l'obiettivo di preservare le risorse naturali e ridurre le conseguenze negative che su di esse le attività umane producono, non può evitare di far proprio quel linguaggio, ossia di adoperare la biologia, la fisica, la chimica, per incidere su una realtà che è chimica, fisica e biologica.

In secondo luogo, la necessità di diminuire l'impatto che i fattori antropici hanno sull'ambiente obbliga ad intervenire sulle modalità di esecuzione e di esercizio degli impianti, sui metodi di trasformazione delle materie prime, sui cicli produttivi, sulle tecnologie di gestione dei materiali di risulta della produzione e su altri aspetti connessi che hanno un indubbio carattere tecnico.

Un ulteriore motivo che ha favorito il ricorso alla normativa tecnica consiste nella capacità di questo tipo di produzione normativa di coniugare l'esigenza di cambiamento della moderna società industriale all'esigenza di certezza del diritto intesa come «prevedibilità dell'intervento e dell'esito della decisione, (come) sicurezza dei rapporti giuridici»².

Altri due aspetti rilevanti della normativa tecnica in materia ambientale sono riferibili più in generale all'intervento di regolazione diretta in campo ambientale. Grazie all'approccio *comando e controllo*³, mediante l'imposizione di *standards* e obblighi inderogabili a carattere tecnico è stato possibile attuare il principio «chi inquina paga» (art. 174, par. 2 del Trattato CE) nonché garantire la realizzazione di politiche di prevenzione in ambito ambientale⁴.

² A PREDIERI, *Certezza ed innovazione: la tutela dell'affidamento*, in *La certezza del diritto. Un valore da ritrovare*, Giuffrè, Milano, 1993, 31. L'emanazione di norme tecniche ha permesso agli operatori economici di conoscere il confine tra i comportamenti vietati e quelli permessi dall'ordinamento, garantendo loro la possibilità di prevedere l'esito delle decisioni pubbliche e di pianificare correttamente gli investimenti finalizzati a garantire il rispetto della normativa ambientale.

³ L'approccio *comando e controllo* consiste nell'imposizione di una serie di divieti e di obblighi, sanzionati, nei confronti dell'inquinatore da parte del soggetto pubblico che ha, inoltre, il compito di verificarne il rispetto e l'adempimento.

⁴ M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2000, 127-131; 170-172.

2. Alla ricerca di una nozione di «norma tecnica ambientale»

2.1. Impossibilità di approdare ad una nozione univoca

Una volta individuate le ragioni principali dell'ampio ricorso alla normazione a contenuto tecnico che l'ordinamento positivo registra in campo ambientale, è opportuno chiedersi se sia possibile scorgervi dei tratti distintivi rispetto alla normazione tradizionalmente ritenuta «giuridica».

In altri termini si pone l'interrogativo circa la nozione di «norma tecnica» ed in particolare di «norma tecnica ambientale» a cui l'ordinamento comunitario, la giurisprudenza della Corte costituzionale e la dottrina giuridica non sembrano dare una risposta univoca.

L'impianto definitorio comunitario⁵ è allestito intorno all'obiettivo di garantire l'uniformità di processi, prodotti e servizi nel mercato interno al fine di evitare fenomeni discriminatori a causa delle c. d. barriere tecniche alla libera circolazione delle merci e dei servizi⁶. Così una prescrizione, nella duplice nozione di «norma» e «regola»⁷, è «tecnica» quando disciplina le caratteristiche merceologiche di un bene, i requisiti per l'erogazione di un servizio o i metodi e i procedimenti di produzione, a prescindere se il suo contenuto si fondi su valutazioni che coinvolgono conoscenze scientifiche (di scienze teoriche o di scienze applicate) o sia il frutto di scelte discrezionali condivise da tutti i soggetti che partecipano al processo decisionale⁸.

⁵ Il profilo definitorio della norma tecnica è stato affrontato nell'ordinamento comunitario principalmente con la direttiva del Consiglio del 28 marzo 1983 n. 83/189/CEE, più volte modificata e da ultimo sostituita dalla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 giugno 1998, n. 98/34/CE (quest'ultima modificata dalla direttiva n. 98/48/CE) che prevede «una procedura di informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi delle società d'informazione», in *G.U.C.E.*, 21 luglio 1998, n. L 204. Particolarmente rilevanti sono le definizioni di «specificazione tecnica» e «altro requisito» previste dall'art. 1, nn. 3) e 4) della direttiva.

Nella prassi delle istituzioni comunitarie, inoltre, è emersa una nozione «procedimentale» di norma tecnica come norma emanata dalla Commissione nell'esercizio delle funzioni esecutive delegate dal Consiglio (artt. 202 e 211 del Trattato CE) seguendo le procedure previste dalla decisione del Consiglio del 28 giugno 1999, n. 1999/468/CE («recante modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione»), in *G.U.C.E.*, 17 luglio 1999, n. L. 184.

⁶ Si veda sull'argomento M. GIGANTE, *Effetti giuridici nel rapporto tra tecnica e diritto: il caso delle «norme armonizzate»*, in *Riv. it. dir. pub. com.*, 1997, I, 313 ss.

⁷ L'ordinamento comunitario pone innanzitutto una distinzione fondamentale fra «norma tecnica» e «regola tecnica», su cui vedi *infra*, par. 3.2.

⁸ Su questa distinzione si vedano le osservazioni di A. MICHALSKA, *Il carattere giuridico delle norme tecniche*, in *Riv. int. fil. dir.*, IV serie, XLVI, Milano, 1969, 245-246.

Di segno diverso sono le considerazioni svolte dalla Corte costituzionale. Secondo il giudice delle leggi «vanno intese per norme tecniche quelle prescrizioni che vengono elaborate generalmente sulla base dei principi desunti dalle c.d. «scienze esatte» o dalle arti che ne sono applicazione»⁹.

La conferma definitiva del carattere relativo assunto dalla nozione di norma tecnica si ha guardando l'evoluzione della dottrina giuridica.

In un primo tempo gli studi di teoria generale del diritto hanno concepito la norma tecnica come regola condizionata al raggiungimento di un fine, esaltandone la dimensione eminentemente strutturale¹⁰. Questa ricostruzione ha considerato un profilo accidentale il fatto che, nell'ambito delle norme tecniche, alcune riflettessero una necessità giuridica mentre altre riflettessero una necessità naturale.

Solo in un secondo momento la dottrina ha guardato alle norme tecniche come inscindibilmente ancorate all'ambito della scienza, ricostruendole come la formulazione in termini prescrittivi di una legge di natura¹¹.

Quando l'indagine si sposta dalla teoria generale per investire altri ambiti di ricerca come quello delle valutazioni tecniche della pubblica amministrazione¹² o, più in generale, si propone di evidenziare le implicazioni del progresso scientifico sul contenuto della produzione normativa¹³ e sulla ti-

⁹ C. cost., sent. 14 marzo 1997, n. 61, in *Giur. cost.*, 1997, 634 ss. con nota di M. GIGANTE, *Alcune osservazioni sull'evoluzione del concetto di tecnica nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, nonché in *Le Regioni*, 1997, 632 ss. con nota di Q. CAMERLENGO, *Coordinamento tecnico ed autonomia regionale speciale*; su questi aspetti si veda F. SALMONI, *Le norme tecniche*, Giuffrè, Milano, 2001, 104 ss.

¹⁰ Così G. BRUNETTI, *Norme e regole finali nel diritto*, Utet, Torino, 1913. Ancora nel 1958, Norberto Bobbio, se da un lato riconosce che «le norme tecniche derivano, molto spesso, da una proposizione descrittiva», dall'altro vi annovera anche quelle che stabiliscono le modalità per il compimento di un atto giuridicamente valido, così come gran parte delle disposizioni sui contratti e sui testamenti; dell'a. si vedano N. BOBBIO, *Teoria della norma giuridica*, Giappichelli, Torino, 1958, 82 e 141; ID., *Norma giuridica*, in *N^{mo} dig. it.*, 335; ID., *Norma*, in *Enc. Einaudi*, Einaudi, Torino, 1980, 888.

¹¹ V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. I, Cedam, Padova, 1970, per l'autore le norme tecniche sono «estratte da leggi naturalistiche» e ne seguono la sorte: «stanno e cadono con esse» (9); F. MODUGNO, *Norma (teoria generale)*, in *Enc. dir.*, XXXIII, 329-330; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Norma giuridica*, in *Enc. giur.*, XXI, 3.

¹² V. BACHELET, *L'attività tecnica della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1967 ed anche F. LEDDA, *Potere, tecnica e sindacato giudiziario sull'amministrazione pubblica*, in *Dir. proc. amm.*, 1983, 371 ss.

¹³ A. DE VALLES, *Norme giuridiche e norme tecniche*, in *Scritti in onore di A. C. Jemolo*, III, Giuffrè, Milano, 1963 ed anche S. CHARBONNEAU, *Norme juridique et norme technique*, in *Arch. phil. dr.*, 1983.

pologia dei soggetti che vi presiedono¹⁴, i profili della norma che acquistano risalto affinché questa possa dirsi «tecnica», sono il contenuto e il fondamento: «norme tecniche sono, dunque, quelle norme di comportamento che impongono un doveroso riferimento a criteri tecnici, cioè all'utilizzazione dei risultati delle scienze ed arti e dei loro processi applicativi»¹⁵.

2.2. Ricostruzione di una nozione di «norma tecnica ambientale» tra dimensione valutativa e fondamento tecnico-scientifico

Le considerazioni svolte fino a questo momento depongono a favore della constatazione che è impossibile ricostruire una nozione di «norma tecnica ambientale» valida una volta per tutte e suggeriscono per il prosieguo di questo contributo di circoscrivere la ricerca ad uno dei profili di complessità più rilevanti per il diritto ambientale che solo di recente è emerso all'attenzione della dottrina: la necessaria integrazione che deve coinvolgere lo strumento giuridico e le conoscenze scientifiche e tecniche al fine di garantire una tutela delle risorse naturali che voglia rivelarsi efficace e quanto più possibile preventiva.

La norma tecnica è espressione del momento in cui il legislatore opera la traduzione di concetti scientifici in concetti giuridici e trasforma la valenza descrittiva dei primi, nella funzione prescrittiva dei secondi¹⁶.

Questa complessa operazione, in cui si realizza l'integrazione tra scienza e diritto, trova una sorta di codificazione nell'art. 174, par. 3 del Trattato CE che avverte come «*nel predisporre la sua politica in materia ambientale la Comunità tiene conto: (...) dei dati scientifici e tecnici disponibili; (...)*».

Un'analisi più approfondita di questa disposizione suggerisce interessanti considerazioni sui tratti principali della norma tecnica ambientale.

¹⁴ A. PREDIERI, *Le norme tecniche nello stato pluralista e prefederativo*, in *Dir. econ.*, 1996, 250 ss.; A. MICHALSKA, *Il carattere giuridico delle norme tecniche*, cit., 234 ss.; G. CAIA-F.A. ROVERSI-MONACO, *Amministrazione e privati nella normativa tecnica e nella certificazione dei prodotti industriali*, in P. ANDREINI-G. CAIA-F.A. ROVERSI-MONACO (a cura di), *La normativa tecnica industriale*, Il Mulino, Bologna, 1995, 13.

¹⁵ V. BACHELET, *L'attività tecnica della pubblica amministrazione*, cit., 91.

¹⁶ «Credo che si possano distinguere tre funzioni fondamentali del linguaggio: la funzione descrittiva, quella espressiva e quella prescrittiva. Queste tre funzioni danno origine a tre tipi di linguaggi ben differenziati (...), il linguaggio scientifico, il linguaggio poetico, il linguaggio normativo» così N. BOBBIO, *Teoria della norma giuridica*, cit., 82. Sulla complessità di tale momento di «traduzione» si veda M. TALLACCHINI, *Il logos della costituzione dell'oggetto nel rapporto scienza/diritto: le nozioni di specie ed ecosistema*, in L. LOMBARDI VALLAURI (a cura di), *Logos dell'essere, logos della norma*, Adriatica, Bari, 1999, 1078.

Innanzitutto nella distinzione operata dalla previsione comunitaria fra dati *scientifici* e dati *tecnici* è possibile scorgere la consapevolezza che la predisposizione di interventi di tutela dell'ambiente efficaci e razionali non può essere assicurata dalla sola comprensione dei rapporti causa-effetto che costituiscono l'ecosistema, ma deve accompagnarsi alla conoscenza dello stato della tecnica, inteso come capacità effettiva, a livello di processi produttivi e di *know-how* tecnologico, di realizzare concretamente determinati risultati di tutela ambientale.

Un ulteriore profilo dell'art. 174, par. 3 è legato alla qualificazione dei dati scientifici e tecnici come «disponibili». Sulla base del significato che tale aggettivo assume nel nostro ordinamento¹⁷ è possibile affermare che un dato scientifico o tecnico è *disponibile* non solo quando entra a far parte del bagaglio di conoscenze dell'autorità pubblica che dovrà predisporre la regolamentazione tecnica, ma anche quando risulta utilizzabile in concreto, ossia una volta compiute una serie di valutazioni sulle ricadute della sua applicazione che coinvolgono l'aspetto legato alla praticabilità economica della regolamentazione tecnica che si fonda sulla conoscenza acquisita.

Questa interpretazione dell'aggettivo «disponibile» è confermata dall'impiego nell'art. 174, par. 3 del Trattato CE della locuzione «tiene conto». Il *tenere conto* esprime bene il senso di quanto affermato sinora. Il fatto che una disposizione fondi il proprio contenuto su giudizi che afferiscono a discipline scientifiche o tecniche, non esclude che il legislatore abbia compiuto, nell'emanarla, delle valutazioni diverse, di natura politica, che attengono non solo all'*an*, ma anche al contenuto della norma.

Alla luce di queste considerazioni è possibile ricostruire la nozione di *norma tecnica* come *norma giuridica che si fonda su valutazioni e giudizi di scienze teoriche o applicate*.

Il fondamento tecnico-scientifico costituisce il profilo strutturale della norma tecnica che tende a preservarne una caratteristica essenziale: l'efficacia. La considerazione dei risultati offerti dalla scienza e delle soluzioni offerte dalla tecnica, ossia la necessità ineludibile di «tenere conto di dati tecnici e scientifici disponibili», rende il contenuto precettivo della norma idoneo al raggiungimento dello scopo perseguito, poiché quelle soluzioni, quei risultati e quei dati riflettono l'indagine compiuta su nessi di causa-effetto che esistono nell'ordine naturale delle cose.

Da questo punto di vista il dato delle scienze teoriche e applicate si impone come un limite per l'Autorità normativa, così che la norma tecnica non

¹⁷ In particolare si veda l'art. 2, n. 12) del d.lgs. 4 agosto 1999, n. 372 («Attuazione della direttiva 96/61/CE relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento»).

riposa unicamente sulla volontà del legislatore poiché occorre garantire l'ideoneità dal precetto allo scopo.

Il profilo dell'efficacia è un *proprium* delle prescrizioni tecniche che, tuttavia, ha portato spesso a ritenere le determinazioni contenute nella norma tecnica ambientale il frutto di scelte obiettive e neutrali.

In realtà lo strumento giuridico in discussione non è immune, come ogni altra espressione dell'attività di normazione, da una *dimensione valutativa* che coinvolge sia l'attività di traduzione giuridica di concetti scientifici sia l'assetto d'interessi che, attraverso il contenuto della norma, l'autorità pubblica vuole affermare.

Quanto a quest'ultimo aspetto, oltre a quanto evidenziato in merito al contenuto dell'art. 174, par. 3 del Trattato CE, occorre considerare che, in generale, la tutela dell'interesse ambientale in quanto «valore costituzionale», implica la necessità, qualora si manifesti un problema che ne possa coinvolgere la salvaguardia in concreto, di affrontarlo tenendo conto anche di altre esigenze fondamentali, costituzionalmente rilevanti, che in alcuni casi si pongono in contrasto con quelle relative alla protezione delle risorse naturali.

Quanto alla *dimensione valutativa* della norma tecnica che attiene al momento di traduzione giuridica di concetti scientifici, la dottrina ha correttamente osservato che «il diritto non è mai il mero recettore o contenitore di un sapere e di un linguaggio esterni ed estranei, sia perché possiede propri strumenti rappresentativi, ideati per le sue finalità, sia perché sovente deve scegliere tra possibilità alternative la definizione o il concetto scientifico da assumere»¹⁸.

A ciò si aggiunga che non sempre la scienza è in grado di suggerire soluzioni certe ai problemi di carattere ecologico, vuoi per un'oggettiva ignoranza su alcuni aspetti del fenomeno indagato (incertezza oggettiva), vuoi per impostazioni teoriche contrastanti che si rinvergono nell'ambito della comunità scientifica (incertezza soggettiva)¹⁹.

¹⁸ M. TALLACCHINI, *Il logos della costituzione dell'oggetto nel rapporto scienza/diritto: le nozioni di specie ed ecosistema*, cit., 1078; della stessa autrice, sempre sul rapporto tra scienza e diritto si veda *Ambiente e diritto della scienza incerta*, in S. GRASSI-M. CECCHETTI-A. ANDRONIO (a cura di), *Ambiente e diritto*, I, Olschki, Firenze, 1999.

¹⁹ In relazione a quest'ultimo profilo si spiega l'utilizzo dei termini *valutazioni* e *giudizi* nella nozione di norma tecnica ambientale proposta. La Corte costituzionale, nella sent. n. 61/1997, facendo riferimento ai *principi* desunti dalle scienze e dalle arti, ha mostrato di trascurare l'evenienza che il dominio scientifico, talvolta, non riesca a giungere ad una piena e sicura comprensione dei fenomeni naturali; parlando invece di *valutazioni* e *giudizi* si vuole esprimere il profilo d'incertezza che può segnare l'emisfero tecnico-scientifico sia in senso oggettivo (*valutazioni*), sia in senso soggettivo (*giudizi*).

Una volta riconosciuta l'esistenza nella norma tecnica ambientale di una «doppia anima» che coniuga il fondamento tecnico-scientifico e la dimensione valutativa del suo contenuto, è bene operare alcune precisazioni che sono indotte dalla casistica molto articolata che il dato positivo offre.

Vi sono alcuni casi in cui la dimensione valutativa della norma tecnica si attenua, in quanto la scienza è in grado di fornire delle soluzioni univoche e certe, almeno sulla base delle conoscenze attuali; un esempio può riscontrarsi nella fissazione di alcuni metodi di analisi o campionamento²⁰.

Il più delle volte, tuttavia, la scienza si limita a suggerire soluzioni alternative o non permette di formulare conclusioni univoche come nel caso di tipologie di norme tecniche fondamentali nell'ambito degli strumenti di tutela dell'ambiente quali i limiti di emissione o gli obiettivi di qualità²¹.

Proprio con riguardo a quest'ipotesi si pone il problema principale della norma tecnica ambientale che attiene al modo in cui deve essere (giuridicamente) riempito lo spazio di valutazione lasciato dal dominio scientifico all'autorità pubblica e, soprattutto, alla modalità di formalizzazione del momento integrativo tra scienza e diritto.

3. *La normativa tecnica contenuta nel d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152*

3.1. *La disciplina tecnica dettata dal decreto e il suo iter formativo*

Le considerazioni svolte sui tratti strutturali della norma tecnica ambientale è bene che vengano verificate alla luce di una vicenda normativa concreta che abbia il pregio di distinguersi per una disciplina tecnica consistente ed eterogenea.

A questi requisiti risponde appieno il d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152 («*Disposizioni sulla tutela delle acque dall'inquinamento e recepimento della direttiva 91/271/CEE concernente il trattamento delle acque reflue urbane e della direttiva 91/676/CEE relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole*») che, come denuncia il titolo, oltre ad aver costituito l'attuazione di due direttive comunitarie, è sta-

²⁰ In questo caso la valutazione non è nella norma, ma prima della norma, ed investe l'opportunità di cristallizzare la prescrizione tecnica in una disposizione a carattere pubblicistico ed autoritativo rendendone più difficoltoso l'adeguamento alle nuove acquisizioni scientifiche.

²¹ Queste considerazioni verranno riprese e precisate *infra* parlando della classificazione delle norme tecniche in base al centro di elaborazione sostanziale, par. 3.2.

to l'occasione per un parziale riordino della disciplina vigente in materia di tutela delle acque dall'inquinamento²².

Il decreto in discussione consta di un apparato di norme tecniche considerevole che coinvolge la quasi totalità dei sette allegati di cui si compone e, anche se in misura minore, le disposizioni dell'articolato.

La parte più corposa ed insieme più innovativa della regolamentazione tecnica introdotta nel 1999 è quella contenuta negli allegati 1 e 2, denominati rispettivamente «Monitoraggio e classificazione delle acque in funzione degli obiettivi di qualità ambientale» e «Criteri per la classificazione di corpi idrici a specifica destinazione», che provvedono a disciplinare gli obiettivi di qualità dei corpi idrici, andando ben al di là della tradizionale tecnica di tutela delle acque dall'inquinamento, incentrata sulla disciplina degli scarichi.

Il d.lgs. n. 152/1999, pur affermando, per la prima volta in via generale, il principio della tutela qualitativa del corpo idrico nel suo complesso, non ha, tuttavia, trascurato la regolamentazione tecnica delle fonti puntuali di inquinamento che ha trovato collocazione nell'allegato 5 dedicato ai «Limiti di emissione degli scarichi idrici».

Sebbene gli ambiti materiali maggiormente disciplinati dal decreto siano quelli attinenti alla fissazione di obiettivi di qualità, alla predeterminazione di modalità di classificazione dei corpi idrici, alla previsione di valori limite di emissione per gli scarichi, la normativa contenuta negli allegati e nell'articolato provvede altresì all'individuazione dei metodi di campionamento e di analisi delle acque²³, alla precisazione di alcune definizioni rilevanti ai fini dell'intera disciplina sulle acque²⁴ e alla determinazione degli aspetti fondamentali per l'individuazione dei corpi idrici che necessitano di un particolare regime di tutela²⁵.

Non si rinvergono, invece, nel d.lgs. n. 152/1999 disposizioni che stabiliscono particolari prescrizioni costruttive per gli impianti che recapitano nei corpi idrici²⁶.

²² In generale sul d.lgs. n. 152/1999 si vedano L. BUTTI-S. GRASSI, *Le nuove norme sull'inquinamento idrico*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2001; P. DELL'ANNO, *La tutela delle acque dall'inquinamento. Commento al d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152*, Maggioli, Rimini, 2000. Il d.lgs. n. 152/1999 è stato modificato col d.lgs. 18 agosto 2000, n. 258 («Disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152, in materia di tutela delle acque dall'inquinamento, a norma dell'art. 1, c. 4°, della legge 24 aprile 1998, n. 128»).

²³ Soprattutto negli allegati 1, 2 e 5 citati.

²⁴ Particolarmente notevoli sono quelle previste dall'art. 2 del decreto.

²⁵ Il riferimento è all'allegato 6 (Criteri per l'individuazione delle aree sensibili) e all'allegato 7 (Zone vulnerabili).

²⁶ In questi casi, come si ricava dall'art. 45, c. 9°, la determinazione della tecnologia da adot-

Per l'elaborazione della parte tecnica del decreto si è resa necessaria l'istituzione presso il Ministero dell'ambiente di un comitato ristretto di esperti che provvedesse all'istruttoria coinvolgendo istituzioni, enti e rappresentanti del mondo accademico che avessero compiuto ricerche e sperimentazioni sugli aspetti tecnici e scientifici interessati dalla normativa.

Il criterio principale che ha ispirato il comitato nell'operare la scelta delle istituzioni e, più in generale, dei soggetti e chiamati a collaborare alla redazione del decreto è stato quello della comprovata esperienza professionale su temi che, per la loro specificità, rendevano, invero, assai ristretta la cerchia dei tecnici competenti²⁷.

L'istruttoria tecnica si è caratterizzata innanzitutto, per l'assenza di schemi procedurali formalizzati che ne consentissero una sufficiente visibilità verso l'esterno a garanzia di un principio di pubblicità che deve «assistere la produzione delle decisioni pubbliche, e in particolare di quelle normative»²⁸.

A ben vedere, rispetto alla normazione ordinaria, nel momento genetico della norma tecnica l'esigenza di trasparenza si impone in maniera ancora più impellente a causa del contenuto e del fondamento tecnico-scientifico del precetto.

Il più delle volte, infatti, la regola tecnica, almeno nelle sue motivazioni di ordine scientifico, sfugge alle cognizioni comuni e ciò da un lato rende più difficile ai consociati intendere le scelte sostanziali operate dall'autorità pubblica, dall'altro agevola un uso distorto del potere, attraverso la tecnica.

Maggior trasparenza del procedimento di formazione della norma tecnica avrebbe sicuramente l'effetto di far emergere gli specifici interessi di coloro che ne sono parte e le reali motivazioni che li animano, soprattutto grazie al contributo di soggetti collettivi come le associazioni di tutela dell'ambiente che potrebbero svolgere un'importante opera di informazione e di aiuto alla comprensione nei confronti della pubblica opinione.

Tuttavia tali soggetti sono chiamati ad agire, almeno formalmente, al di fuori dell'istruttoria tecnica mentre le caratteristiche della norma tecnica e degli interessi che questa coinvolge esigerebbero un'accentuazione del profilo partecipativo del procedimento.

tare è lasciata alla scelta della singola autorità competente al rilascio dell'autorizzazione allo scarico.

²⁷ Tra gli enti possiamo menzionare l'ANPA, l'ARPA dell'Emilia-Romagna, la Provincia di Milano, l'IRSA-CNR.

²⁸ V. 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, IPA – Istituto per l'Ambiente, 68.

Anche questo aspetto non è stato sufficientemente considerato nella redazione delle disposizioni del d.lgs. n. 152/1999.

Se è vero che la norma tecnica, e più in generale le decisioni che attengono alla salvaguardia del «valore costituzionale» ambiente, comportano un prudente bilanciamento di esigenze costituzionalmente protette, dovrebbe essere consentito ai soggetti che rappresentano gli interessi coinvolti dalla decisione di intervenire nella predisposizione delle prescrizioni tecniche²⁹.

L'esigenza di partecipazione al procedimento di formazione della norma tecnica e, più in generale, alle decisioni in campo ambientale, è fortemente sostenuta anche da chi riconosce l'esistenza nel nostro ordinamento di un «diritto all'ambiente» come diritto sociale, rispetto al quale si impone un obbligo di azioni positive non solo da parte dello Stato, ma anche dei cittadini³⁰.

Sul punto occorre considerare l'ostacolo rappresentato dall'art. 13, l. 7 agosto 1990, n. 241 che esclude l'applicazione delle norme generali sulla partecipazione al procedimento amministrativo (capo III) all'«attività della pubblica amministrazione diretta all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione»³¹.

In altri termini, se il diritto di intervento non è assicurato dalla legge specifica di settore, non può essere esercitato invocando le norme generali sul procedimento amministrativo.

L'alternativa, nella prassi della formazione del d.lgs. n. 152/1999, è stata rappresentata dall'attivazione di canali partecipativi del tutto informali retti

²⁹ Ad esempio, riconoscere alle imprese la facoltà di presentare proprie osservazioni nell'iter elaborativo delle norme tecniche consentirebbe un notevole apporto di esperienza operativa e di cultura manageriale altamente proficui in sede di valutazione della praticabilità economica della norma emananda. In altri termini è grazie al contributo degli operatori economici che si riuscirebbe a stabilire più agevolmente quali sono le soluzioni tecniche realmente *disponibili*, tenuto conto della realtà del tessuto produttivo del nostro paese che, tra l'altro, non presenta caratteristiche omogenee su tutto il territorio nazionale.

³⁰ Com'è stato efficacemente affermato «la definizione del diritto all'ambiente come diritto sociale, e in particolare come diritto sociale programmatico, implica la necessità di strutturare diversamente il processo decisionale in modo da garantire la partecipazione ed il controllo da parte di tutti coloro che sono interessati ad un'effettiva tutela dei valori ambientali»: così S. GRASSI, *Ambiente e diritti del cittadino*, in *Scritti in onore di Giuseppe Guarino*, II, Cedam, Padova, 1998, 516.

³¹ L'art. 13 cit. ha sollevato in dottrina dubbi di costituzionalità per contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost. su cui si veda G. MORBIDELLI, *Il procedimento amministrativo*, in L. MAZZAROLLI-G. PERICU-F. ROVERSI MONACO-F.G. SCOCA-A. ROMANO, *Diritto amministrativo*, II, Monduzzi, Bologna, 2001, 1317 ss.

dal principio della domanda di osservazioni da parte del soggetto preposto all'elaborazione delle norme tecniche; non essendo stati codificati i requisiti di legittimazione all'intervento nel procedimento, quest'ultimo è stato affetto dalla logica dell'«invito» da parte dell'organo titolare della potestà decisoria³².

La conseguenza più immediata di procedure amministrative di questo genere è il pericolo di un'istruttoria tecnica parziale o incompleta che mal si concilia col profilo strutturale della norma tecnica ambientale rappresentato dal suo fondamento tecnico-scientifico.

Se l'emanazione delle norme tecniche deve basarsi, come prevede l'art. 174, par. 3 del Trattato CE, sui dati scientifici e tecnici *disponibili*, è necessario garantire, nel suo iter formativo, la completezza e l'eshaustività del momento istruttorio avvalendosi di una pluralità di canali che possano fornire flussi aggiornati di informazioni.

Così il tema della completezza dell'istruttoria si lega con quello, visto *supra*, dell'esigenza di partecipazione dei soggetti interessati che non solo gioca a favore della democraticità e dell'imparzialità della norma, ma concorre a migliorarne la qualità sotto il profilo tecnico-scientifico.

Più sono i soggetti coinvolti, portatori di istanze eterogenee, più è destinata ad aumentare la quantità di informazioni tecniche e scientifiche portate al vaglio dell'autorità competente all'emanazione della norma, che non rischia di basare le proprie scelte, come invece spesso accade, su conoscenze sommarie perché parziali o superficiali³³.

Naturalmente l'elevato numero di informazioni a disposizione dell'autorità pubblica non è di per sé solo sufficiente a garantire la qualità della norma tecnica.

A questo risultato concorre anche una selezione dei componenti dell'organo amministrativo cui fa capo l'istruttoria, così come dei soggetti chiamati a fornire consulenze esterne, compiuta secondo criteri di competenza ed esperienza professionale e che tenga conto, inoltre, delle possibilità offerte dalla comunità scientifica internazionale nel suo complesso.

³² In pratica chi decide sceglie i soggetti che possono presentare osservazioni e commenti, quando non accade che gli esperti cui viene affidata l'elaborazione delle norme tecniche «siano soggetti designati o comunque espressione degli stessi destinatari delle norme oppure soltanto di alcuni dei destinatari»: così V. ONIDA, *Il sistema delle fonti in materia ambientale, con particolare riferimento alla normativa tecnica*, cit., 70.

³³ Alcune volte lo stato embrionale delle conoscenze e la necessità di ulteriori approfondimenti tecnico-scientifici sono segnalati dalla stessa normativa tecnica, come accade nel caso del punto 3.5.1, allegato I del d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152: «Lo stato delle conoscenze e delle esperienze di studio riguardanti le acque di transizione non sono sufficienti per definire compiutamente i criteri per il monitoraggio e per l'attribuzione dello stato ecologico in cui si trova il corpo idrico».

Bisogna considerare, inoltre, come le normative tecniche spesso presentano un contenuto eterogeneo e complesso che impone di acquisire valutazioni da una pluralità di esperti che siano portatori di conoscenze settoriali e specialistiche e che abbiano concentrato i loro sforzi d'indagine su un aspetto puntuale coinvolto dalla normativa tecnica.

Alla complessità degli aspetti tecnici coinvolti deve corrispondere la complessità delle competenze attivate nella fase istruttoria della norma tecnica.

La fase successiva alla redazione di una bozza di schema di decreto da parte del comitato tecnico è consistita nel raccordo del Ministero dell'ambiente con altre amministrazioni dello Stato ed in particolare con il Ministero per le politiche agricole, con il Ministero dei lavori pubblici, con il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato e con il Ministero della sanità³⁴.

La soluzione dei raccordi procedurali nella forma dei concerti è stata oggetto di critiche in dottrina.

In particolare è stato evidenziato che «il necessario concorso decisionale di più amministrazioni causa (...) un eccessivo appesantimento dei procedimenti ed è fonte di rallentamenti e conflitti, che spesso si ripercuotono negativamente sia sull'intelligibilità delle regole sia sulla tempestività del processo di aggiornamento delle medesime»³⁵.

Una soluzione alternativa sarebbe rappresentata dalla formazione di un organo consultivo stabile che, operando secondo i principi di competenza, correttezza ed imparzialità, vigili costantemente sull'attualità tecnico-scientifica della normativa in vigore per verificare se sia o meno affetta da obsolescenza³⁶.

³⁴ Quest'elenco non esaurisce il novero dei concerti che hanno interessato il d.lgs. n. 152/1999. Alle amministrazioni menzionate si aggiungono, secondo la denominazione allora vigente: il Ministero dei trasporti e della navigazione, il Ministero delle finanze, il Ministero del bilancio e della programmazione economica, il Ministero per gli affari regionali, il Ministero di grazia e giustizia, il Ministero degli affari esteri e il Ministero per la funzione pubblica. Inoltre il decreto, essendo atto di recepimento di direttive comunitarie, è emanato su proposta oltre che del Ministro dell'ambiente, anche del Ministro per le politiche comunitarie.

³⁵ N. AICARDI, *I sistemi di produzione delle regole tecniche ambientali nell'ordinamento italiano*, in G. CAIA (a cura di), *La normativa tecnica ambientale*, Milano, IPA - Istituto per l'Ambiente, 1998, 25.

³⁶ Sul punto si veda V. ONIDA, *Il sistema delle fonti in materia ambientale, con particolare riferimento alla normativa tecnica*, cit., 69, nonché l'art. 2 del d.d.l. generale in materia ambientale elaborato dalla Commissione insediata dal Ministro per l'Ambiente V. Spini, presieduta dal dott. F. Giampietro e composta dai proff. S. Amorosino, G. Caia, B. Caravita, P. Dell'Anno, S. Grassi, G. Morbidelli e dall'avv. O. Fiumara, in B. CARAVITA, *La bozza di disegno di legge generale in materia ambientale*, in *Riv. giur. amb.*, 1994, 525 ss.

In questo senso, un progresso nella formazione delle norme tecniche, rispetto alla situazione attuale, si realizzerebbe senz'altro con il potenziamento del ruolo consultivo riconosciuto in via generale dalla propria legge istitutiva all'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente (ANPA), ma che non sempre trova conferma nelle leggi ambientali di settore³⁷.

Occorre segnalare che le previsioni del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300 sembrano andare nella direzione indicata.

Infatti con le norme di riordino dell'organizzazione del Governo si è provveduto a trasferire all'ANPA (che diventa l'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici) le attribuzioni spettanti ai servizi tecnici nazionali³⁸, eliminando la duplicazione di strutture tecniche poste ad ausilio dell'amministrazione statale (art. 38, c. 3°), nonché ad ampliare la competenze istruttorie dall'Agenzie per la formazione di normativa tecnica.

Il d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152 rispetto all'esigenza di aggiornamento della normativa tecnica, si limita ad indicare le diverse forme che possono assumere gli atti integrativi e modificativi delle disposizioni in esso contenute.

L'art. 3, c. 4° prevede che gli allegati del decreto possano essere modificati mediante uno o più regolamenti adottati ai sensi dell'art. 17, c. 3°, l. 23 agosto 1988, n. 400, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, per adeguarli a sopravvenute esigenze o a nuove acquisizioni scientifiche o tecnologiche³⁹.

Inoltre il comma successivo contempla l'ipotesi in cui la modifica degli allegati si renda necessaria per dare attuazione a direttive comunitarie, stabilendo che, in questo caso, si possa provvedere con decreto ministeriale ai sensi dell'art. 20, l. 16 aprile 1987, n. 183 (c.d. legge Fabbri).

3.2. *Proposta di classificazione delle norme tecniche contenute nel d.lgs. n. 152/1999*

La nozione di norma tecnica ambientale proposta nelle pagine che precedono suggerisce alcuni criteri di classificazione che possono essere utilemente impiegati per esaminare le previsioni del decreto in discussione.

³⁷ L'art. 1, lett. c), d.l. 4 dicembre 1993, n. 496, convertito con modificazioni nella l. 21 gennaio 1994, n. 61 prevede infatti che l'ANPA svolga «le attività di consulenza e supporto tecnico-scientifico del Ministero dell'ambiente e, tramite convenzione, di altre amministrazioni ed enti pubblici».

³⁸ Previsti dall'art. 9, l. 18 maggio 1989, n. 183 («Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo»).

³⁹ Sul punto si veda F. SALMONI, *Le norme tecniche*, cit., 197 ss.

Più precisamente le norme tecniche contenute nel d.lgs. n. 152/1999 possono essere classificate guardando ai seguenti criteri:

- a) *profilo formale*;
- b) *centro di elaborazione sostanziale*;
- c) *intensità del contenuto tecnico*;
- d) *profilo materiale*;
- e) *discipline tecniche e scientifiche coinvolte nell'elaborazione della norma*.

Il primo criterio di classificazione attiene al modello formale cui può ricondursi l'integrazione fra ambito tecnico-scientifico e ambito giuridico nella normativa a tutela dell'ambiente e si risolve nella ormai tradizionale distinzione delle norme tecniche ambientali in: *clausole generali, norme tecniche a formazione ed adesione volontaria e regole tecniche a carattere obbligatorio*⁴⁰.

Parlando di «clausole generali» il riferimento cade su quelle ipotesi in cui il legislatore attribuisce efficacia imperativa a clausole aperte come la *migliore tecnologia disponibile* o la *buona tecnica*.

La particolarità di questa soluzione risiede nel fatto che la componente valutativa legata alla cura di interessi diversi coinvolge determinazioni tecniche sulle singole vicende concrete in quanto il legislatore rinuncia ad un'attività di normazione a carattere generale ed astratto.

Autorevole dottrina ha avvertito come il ricorso alle clausole aperte non sia immune da problemi poiché da un lato occorre che siano elaborati idonei criteri di prassi amministrativa e giurisprudenziale per verificare la congruità delle soluzioni adottate in attuazione della clausola generale, dall'altro impone di dotare le amministrazioni chiamate ad operare le valutazioni tecniche concrete ed a svolgere l'attività di controllo, di risorse e strutture tecnico-scientifiche adeguate⁴¹.

Le «norme tecniche a formazione ed adesione volontaria» sono, invece, sulla base delle previsioni della direttiva n. 98/34/CE, quelle specificazioni tecniche approvate «da un organismo riconosciuto ad attività normativa, per applicazione ripetuta e continua, la cui osservanza *non sia obbligatoria*»⁴².

In altri termini le vicende relative all'applicazione di tali norme «atten-

⁴⁰ Questa tripartizione è suggerita da V. ONIDA, *Il sistema delle fonti in materia ambientale, con particolare riferimento alla normativa tecnica*, cit., 66-67 e ripresa da M. CECCHETTI, *Note introduttive allo studio delle normative tecniche nel sistema delle fonti a tutela dell'ambiente*, in *Osservatorio sulle fonti 1996*, Giappichelli, Torino, 1996, 150 ss.

⁴¹ V. ONIDA, *Il sistema delle fonti in materia ambientale, con particolare riferimento alla normativa tecnica*, cit., 67.

⁴² Art. 2, n. 6) della direttiva n. 98/34/CE; (corsivo mio).

gono essenzialmente all'ambito dell'autolimitazione dell'autonomia privata e, in particolare, del singolo imprenditore che può scegliere liberamente se osservarle oppure no»⁴³.

L'ultimo modello di integrazione fra ambito tecnico-scientifico e ambito giuridico è rappresentato dalle norme tecniche a carattere precettivo di fonte pubblicistica che, sulla scorta della terminologia comunitaria, assumono la denominazione di «regole tecniche».

A differenza di quanto accade per le norme tecniche (*stricto sensu*), nel caso delle regole tecniche «l'adeguamento (...) da parte dei singoli interessati non è più affidato 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 violazioni del diritto, ivi comprese, se del caso, le sanzioni penali»⁴⁴.

È bene precisare che le norme tecniche a formazione ed adesione volontaria mantengono la caratteristica di applicarsi sulla base di una scelta discrezionale del singolo destinatario finché non vengono recepite o richiamate da una fonte di produzione del diritto che le rende, in tal modo, obbligatorie *erga omnes*⁴⁵.

In merito al profilo formale assunto dalle norme tecniche del d.lgs. n. 152/1999, c'è da dire che la natura di atto avente forza di legge della fonte, esclude *a priori* la presenza di norme tecniche consensuali.

Inoltre, fra le disposizioni del decreto non si rinviene alcuna previsione di rinvio se si esclude il c. 2° dell'art. 23 che fa riferimento al «sistema ISO 14000 ovvero (al) sistema di cui al regolamento CEE n. 1836/1993 del Consiglio» senza in alcun modo richiamarne l'applicazione.

Da questo punto di vista il decreto delegato del 1999 si differenzia dalla più recente normativa comunitaria sempre in materia di tutela delle acque dall'inquinamento che dimostra di prediligere, soprattutto per gli aspetti che tradizionalmente, come vedremo, coinvolgono la normativa tecnica di detta-

⁴³ M. CECCHETTI, *Note introduttive allo studio delle normative tecniche nel sistema delle fonti a tutela dell'ambiente*, cit., 152-153.

⁴⁴ V. ONIDA, *Il sistema delle fonti in materia ambientale, con particolare riferimento alla normativa tecnica*, cit., 68.

⁴⁵ Il rinvio c.d. recettizio (o fisso o materiale) produce lo stesso effetto che si avrebbe con l'incorporazione della norma tecnica nella norma giuridica, «in quanto per effetto del rinvio le norme tecniche vengono fatte proprie dall'ordinamento richiamante e trasformate in sue proprie norme»; così M. GIGANTE, *Effetti giuridici nel rapporto tra tecnica e diritto: il caso delle «norme armonizzate»*, cit., 322; sul punto anche M. CECCHETTI, *Note introduttive allo studio delle normative tecniche nel sistema delle fonti a tutela dell'ambiente*, cit., 153; N. AICARDI, *I sistemi di produzione delle regole tecniche ambientali nell'ordinamento italiano*, cit., 13.

glio, quali i metodi di analisi e di campionamento, la produzione normativa tecnica degli enti (privati) di normalizzazione, riconoscendo implicitamente in questi soggetti una sede non solo qualificata, ma anche affidabile per la produzione di norme tecniche che, attraverso il rinvio operato dalla fonte comunitaria, diventano obbligatorie⁴⁶.

Diversamente da quanto accade a livello comunitario, il legislatore italiano del 1999 si è dimostrato restio a delegare la produzione normativa tecnica a soggetti estranei all'organizzazione pubblica.

Così facendo si è scelto di rinunciare al contributo di istituzioni certamente assai qualificate sotto il profilo tecnico-scientifico, per evitare un fenomeno di «privatizzazione dell'interesse generale»⁴⁷ che si verifica in forza di un sistema di produzione normativa che risente del carattere privatistico degli enti di normalizzazione.

Tuttavia è solo il caso di notare che la scelta del legislatore italiano è destinata a cedere il passo alla soluzione comunitaria attraverso l'effetto del diritto comunitario sul nostro ordinamento.

Sempre per restare al profilo formale delle norme tecniche contenute nel d.lgs. n. 152/1999, si può constatare, guardando ai risultati della classificazione, come un'altra scelta di fondo del legislatore sia consistita nel limitare le ipotesi di ricorso a clausole generali ed in particolare a quella che prescrive l'uso della migliore tecnologia disponibile.

Tale decisione denuncia un atteggiamento che appare recessivo alla luce delle nuove strategie di tutela dell'ambiente che stanno maturando, anche in questo caso, in sede comunitaria.

Il riferimento è all'approccio integrato contro i fenomeni d'inquinamento⁴⁸ che alla regolamentazione tecnica tradizionale, rigida ed «ingombrante», costituita principalmente da limiti alle emissioni e da prescrizioni puntuali sulle caratteristiche di costruzione ed esercizio degli impianti, sostituisce una disciplina tecnica fondata principalmente sull'imposizione dell'obbligo di adottare le migliori tecniche disponibili per lo svolgimento di attività potenzialmente inquinanti.

⁴⁶ Ad esempio la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, 23 ottobre 2000, n. 2000/60/CE («che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque»), in *G.U.C.E.*, 22 dicembre 2000, n. L327, che al punto 1.3.6 relativo al monitoraggio della qualità dell'acqua, nella parte in cui disciplina il campionamento di macroinvertebrati, stabilisce il rinvio ad una serie di norme tecniche europee (EN) ed internazionali (ISO).

⁴⁷ A. NOURY, *Normalisation, règles techniques et environnement: une prospective théorique*, in N. GRECO, *Crisi del diritto, produzione normativa e democrazia degli interessi. Esemplicità della normazione tecnica ambientale*, Edistudio, Roma, 1999, 58.

⁴⁸ D.lgs. 4 agosto 1999, n. 372, cit.

C'è di più; nel d.lgs. n. 152/1999 il riferimento alle migliori tecniche disponibili, di regola, non costituisce l'oggetto di un obbligo nei confronti dei privati, ma viene impiegato come criterio direttivo per l'emanazione di ulteriore regolamentazione tecnica da parte dei livelli di governo inferiori ed in particolare dell'ente regionale⁴⁹.

Con il secondo criterio di classificazione delle norme tecniche, relativo al *centro di elaborazione sostanziale* della norma, ci si vuol riferire al grado di coinvolgimento dell'autorità pubblica, mediante i procedimenti e le istruttorie previste dall'ordinamento, al momento genetico della prescrizione contenuta nella disposizione tecnica.

Più precisamente possiamo distinguere:

a) *Norme tecniche elaborate direttamente dal legislatore*⁵⁰.

Le tipologie di norme che rientrano in questa categoria, come dimostra l'analisi delle previsioni del d.lgs. n. 152/1999, disciplinano alcuni degli strumenti giuridici più importanti utilizzati nella legislazione a tutela dell'ambiente, come gli obiettivi di qualità ambientale e i limiti di emissione di una sostanza inquinante in un sistema recettore (aria, acqua, suolo, ecc.).

In queste norme l'ambito di scelta dell'autorità pubblica non si esaurisce nella considerazione dei dati scientifici e tecnici disponibili, ma si allarga ad aspetti ulteriori legati alla necessità di bilanciare interessi contrastanti⁵¹.

⁴⁹ Costituisce un'eccezione la previsione dall'art. 25, c. 1° che impone a coloro che gestiscono o utilizzano la risorsa idrica di adottare le misure necessarie all'eliminazione degli sprechi ed alla riduzione dei consumi e di incrementare il riciclo ed il riutilizzo dell'acqua, anche mediante l'utilizzazione delle migliori tecniche disponibili.

⁵⁰ Ad esempio: *nell'articolato*: Articolo 2 – DEFINIZIONI, lett. *u*); Articolo 5-INDIVIDUAZIONE E PERSEGUIMENTO DELL'OBIETTIVO DI QUALITÀ AMBIENTALE, c. 2°; *nell'allegato 1*: Punto 1.1.1 CORSI D'ACQUA SUPERFICIALI, c. 1°; Tabella 2 - Definizione dello stato ambientale per i corpi idrici superficiali; *nell'allegato 2*: Sezione A, punto 1) CALCOLO DELLA CONFORMITÀ E CLASSIFICAZIONE; *nell'allegato 3*: Punto 1.1 ACQUISIZIONE DELLE CONOSCENZE DISPONIBILI, commi 1° e 2°; *nell'allegato 4*: Parte A, punto 2; *nell'allegato 5*: Tabella 1. Limiti di emissione per gli impianti di acque reflue urbane, riga «Potenzialità impianto in A. E.»; Tabella 5, nota (2); *nell'allegato 6*: 1) Comma 1, lett. a), prima parte; *nell'allegato 7*: P. AI, CRITERI PER L'INDIVIDUAZIONE DELLE ZONE VULNERABILI, commi 1° e 2°.

⁵¹ Ad esempio il decreto delegato prevede che siano le Regioni a ridefinire lo stato di qualità ambientale «ELEVATO» sulla base delle caratteristiche di un corpo idrico di riferimento «con caratteristiche biologiche, idromorfologiche e fisico-chimiche tipiche di un corpo idrico *relativamente* immune da impatti antropici» (p. 2.1.4, c. 1°, all. 1). È facile riconoscere nell'avverbio utilizzato dal legislatore l'espressione della dimensione valutativa della norma generale contenuta nel decreto, che permette all'amministrazione regionale di considerare nella determinazione dei parametri e dei valori relativi all'ecotipo anche i profili attinenti alle caratteristiche e alle prospettive di sviluppo del tessuto produttivo che sorge ed opera nel bacino idrografico.

Appare chiaro come, soprattutto per questo tipo di norme tecniche, elaborate direttamente dall'autorità pubblica, si fanno estremamente pressanti l'esigenze di trasparenza, imparzialità, partecipazione e completezza dell'istruttoria tecnica.

In primo luogo va osservato come la complessità della decisione si riverbera sull'ampiezza delle competenze necessarie per redigere una norma del genere; da qui l'importanza di un'istruttoria ampia, articolata che non si esaurisca in una delega in bianco del potere politico all'organo tecnico.

Per la categoria di regole tecniche in discussione diventa fondamentale impostare in maniera adeguata il rapporto fra il decisore politico e l'esperto-scienziato, affinché le scelte del primo siano non solo scientificamente corrette, ma soprattutto consapevoli, cioè operate sapendo quali sono le varie implicazioni della soluzione tecnica adottata, e il secondo non sia lasciato a gestire la complessità insita in una scelta come quella illustrata nell'esempio relativo ai valori limite.

In secondo luogo, poiché assume particolare pregnanza l'impatto economico della norma, l'istruttoria tecnica non potrà omettere il coinvolgimento dei rappresentanti del settore produttivo, così come decisioni di tale momento per la salvaguardia degli interessi ambientali non potranno vedere escluse le associazioni ambientaliste.

Nelle norme tecniche elaborate direttamente dal legislatore trova, infatti, espressione nella maniera più esemplare la potestà pubblica di tutela dell'ambiente e di regolazione dell'economia.

Non a caso le tipologie di norme richiamate sono quelle per le quali si tende ad escludere il ricorso al mandato ad un ente di normazione per la produzione di prescrizioni a formazione ed adesione volontaria⁵².

Sempre sulla base del centro di elaborazione sostanziale della norma tecnica, possiamo riconoscere le:

b) *Norme tecniche che costituiscono il recepimento di una regola elaborata nell'ambito della scienza o disciplina considerata*⁵³.

Parlando in questa sede di *recepimento* in un atto normativo di metodi-

⁵² N. GRECO, *Crisi del diritto, produzione normativa e democrazia degli interessi. Esemplicità della normazione tecnica ambientale*, cit., 23. L'autore fa riferimento al documento «Environmental standardization by CEN» prodotto dall'ente di normalizzazione nel 1992.

⁵³ Ad esempio: *nell'articolo*: Articolo 2 – DEFINIZIONI, lett. l); *nell'allegato 1*: Punto 3.2.1.2 BIOTA, c. 1°, Analisi supplementari; *nell'allegato 2*: Sezione A, punto 3) MODALITÀ DI PRELIEVO, DI CONSERVAZIONE E DI TRASPORTO DEI CAMPIONI, lett. b); *nell'allegato 5*: Tabella 1, nota (1), parte prima; *nell'allegato 6*: Comma 1, lett. a), seconda parte; *nell'allegato 7*: P. AIV, INDICAZIONI E MISURE PER I PROGRAMMI D'AZIONE, punto 1, c. 2°.

che elaborate in sede scientifica o tecnica, ci si vuol riferire, ponendosi in una prospettiva di descrizione del panorama offerto dal dato positivo, a quelle ipotesi, peraltro limitate, in cui le discipline scientifiche o le corrispondenti applicazioni tecniche forniscono soluzioni pressoché univoche di cui l'autorità pubblica non può che prendere atto.

Il legislatore in questi casi detta delle norme che ripropongono procedimenti, tecniche, metodologie, *standards* già applicati nel settore tecnico-scientifico di riferimento e sui quali si registra un consenso pressoché unanime nella comunità scientifica.

Come emerge dalla classificazione delle norme del decreto delegato del 1999, in genere queste regole sono strumentali all'applicazione ed al controllo del rispetto delle norme *sub a*). Un esempio è costituito dai metodi di campionamento o di analisi per il rilevamento di sostanze inquinanti in un corpo idrico recettore o in un altro sistema (aria, suolo, ecc.) oppure alle caratteristiche costruttive di un impianto di abbattimento delle emissioni.

La principale differenza fra questa tipologia di norme tecniche e quella *sub a*) sta nel fatto che la regola è già codificata per intero, anche se in un ambito extragiuridico, ed il legislatore non fa altro che attribuirle le forme della norma giuridica.

Il primo aspetto problematico delle norme tecniche di recepimento attiene proprio all'opportunità di rivestirle della forma giuridica di un atto fonte dell'ordinamento, rischiando, in tal modo, di compromettere un loro rapido adeguamento al progresso scientifico e tecnologico.

Infatti l'univocità della soluzione circa il contenuto della norma giustificherebbe la previsione di un semplice rinvio all'ambito extragiuridico di riferimento.

Tuttavia questa possibilità è spesso frenata dall'esigenza di garantire il più possibile l'applicabilità del provvedimento normativo senza che si debba attendere l'emanazione di ulteriori disposizioni attuative ed integrative e ciò può determinare l'appesantimento della regolamentazione tecnica ad opera di dettagli a volte superflui.

Ciò non toglie che le norme tecniche di recepimento, una volta compiuta dal redattore una prima ricognizione sul carattere di univocità o meno delle conoscenze rilevanti ai fini del loro contenuto, possano godere di un iter istruttorio semplificato sia in fase di prima emanazione, sia nel momento successivo dell'aggiornamento⁵⁴.

⁵⁴ Pur non eliminando, almeno nella fase iniziale dell'istruttoria, un confronto fra parti interessate, su tali norme potrebbe essere acquisito un consenso tale da renderle «pacifiche» ed alleggerirne l'istruttoria.

Per concludere va precisato che la giuridicizzazione della prescrizione tecnica non comporta alcun momento valutativo se questa esprime l'unica metodica, *standard* o procedimento elaborato nell'ambito scientifico o tecnico per realizzare una determinata attività, mentre lo stesso non può dirsi quando il legislatore può scegliere fra più soluzioni tecnicamente praticabili.

In questo caso la scelta non poggerà solamente su considerazioni di ordine tecnico-scientifico (maggior semplicità di un procedimento rispetto all'altro, maggior precisione nei risultati, ecc.), ma anche su altre di diversa natura, quali il profilo che attiene alla normale dotazione tecnico-scientifica degli apparati amministrativi o la praticabilità economica per il privato della soluzione adottata in sede normativa.

Un'ulteriore distinzione tra le norme tecniche in materia ambientale attiene all'*intensità del contenuto tecnico* della norma.

Con questa espressione intendiamo riferirci al grado di esaustività della disposizione tecnica ossia al carattere più o meno preciso e dettagliato della o delle determinazioni a fondamento tecnico-scientifico in essa contenute.

Il panorama che il diritto positivo ci pone di fronte è assai vasto. Accanto a prescrizioni che regolano in maniera abbastanza puntuale l'esercizio di un'attività a contenuto tecnico, ne troviamo altre che si limitano a dettare principi, linee guida, criteri che dovranno trovare uno sviluppo in altra sede.

Sebbene ogni classificazione porti con sé il rischio di una semplificazione rispetto alla complessità che contraddistingue l'ordinamento, il criterio dell'intensità del contenuto tecnico permette di raggruppare le norme tecniche in alcune categorie generali.

Più precisamente possiamo distinguere:

a) *Norme tecniche di dettaglio*⁵⁵.

Questa prima categoria ricomprende le norme di cui è possibile predicare l'intensità del contenuto tecnico maggiore poiché dettano una disciplina esaustiva che non richiede ulteriori momenti di specificazione ai fini della propria attuazione. Una precisazione è d'obbligo.

Per quanto un *corpus* di regole tecniche possa apparire «dettagliato», è molto difficile che riesca a porsi come unica fonte di disciplina di un'attività a carattere tecnico.

⁵⁵ Ad esempio: *nell'articolato*: Articolo 2 – DEFINIZIONI, lett. a); *nell'allegato 1*: Punto 1.1.1 CORSI D'ACQUA SUPERFICIALI, commi 3 e 4; *nell'allegato 2*: Tabella 1/A: caratteristiche di qualità per acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile, colonna «Parametro», esclusi nn. 3, 7, 8, 27-33, 40, 43, 46; *nell'allegato 3*: Punto 2.2 ARCHIVIO ANAGRAFICO DEI PUNTI D'ACQUA, c. 2°; *nell'allegato 5*: Tabella 1 - Limiti di emissione per gli impianti di acque reflue urbane, riga «Potenzialità impianto in A. E.»; *nell'allegato 6*: Comma 1, lett. b), parte prima; Comma 2; *nell'allegato 7*: P. AI, CRITERI PER L'INDIVIDUAZIONE DELLE ZONE VULNERABILI, c. 2°, nn. 1 e 2.

L'obiettivo che il legislatore si pone con una normativa ambientale è quello di regolare un comportamento umano che incide sui fattori naturali e sul loro equilibrio, ossia di disciplinare un fenomeno che produce conseguenze sull'ecosistema, non è certo quello di scrivere un compendio di «prescrizioni di laboratorio», se non quando quest'ultime siano rilevanti per la regolamentazione dell'oggetto del provvedimento normativo.

Non sempre risulta agevole distinguere una regola dettagliata da una previsione che richiede un momento integrativo dal punto di vista scientifico, soprattutto quando entrambe sono contenute nella stessa disposizione⁵⁶.

Accanto a prescrizioni di dettaglio non mancano, infatti, casi in cui l'esperto è chiamato a completare il discorso normativo iniziato dal legislatore.

Siamo di fronte a quelle che possiamo denominare:

b) *Norme a contenuto tecnico generale o norme tecniche generali*⁵⁷.

⁵⁶ È il caso, ad esempio, delle prescrizioni contenute nella tabella 5, allegato 5 che individua le «Sostanze per le quali non possono essere adottati da parte delle regioni, o da parte del gestore della fognatura, limiti meno restrittivi di quelli indicati in tabella 3 rispettivamente per lo scarico in acque superficiali e per lo scarico fognatura».

Se l'enumerazione dei parametri dall'1 al 10 risulta dettagliata, analoga valutazione non può farsi per le sostanze che vanno dall'11 al 18; meglio dovremmo dire delle classi di sostanze, giacché al tecnico è lasciato il compito di specificare quali elementi rientrano nelle famiglie di composti inserite in tabella 5. Peraltro il grado di generalità delle previsioni richiamate non è omogeneo visto che, se per i parametri 11 e 14 risulta attenuato dalle note (3) e (4) che sono parte integrante delle regole tecniche cui afferiscono, per il parametro 18, che concerne le «Sostanze di cui è provato il potere cancerogeno», esso è sicuramente maggiore. Mentre negli altri casi si tratta di specificare gli elementi appartenenti alla classe sulla base della loro composizione (e della loro pericolosità o del carattere non naturale, come specificato in note), il parametro 18 richiede un giudizio circa il nesso di causalità fra una sostanza e patologie oncologiche.

È facile accorgersi del diverso grado di complessità delle valutazioni scientifiche che occorrono per integrare le previsioni della tabella 5 e delle implicazioni differenti che derivano dall'aver scelto in tutti i casi delle regole di dettaglio. Per ultimare il discorso normativo iniziato col parametro 18 non sono sufficienti le usuali conoscenze tecnico-scientifiche, ma occorre rivolgersi ad un Centro d'eccellenza. Quale scegliere? In base a quali criteri? Cosa fare nell'ipotesi in cui centri diversi diano contrastanti indicazioni sulle medesime sostanze? A tutte queste domande il legislatore non ha dato risposte poiché ha trascurato una variabile scientifica rilevante: la fonte di conoscenza del carattere cancerogeno di una sostanza.

Queste riflessioni sono avvalorate dal fatto che col d.lgs. 18 agosto 2000, n. 258 il legislatore ha modificato il parametro 18 introducendovi un rinvio (mobile) alle indicazioni dell'Agenzia internazionale di ricerca sul cancro (IARC).

⁵⁷ Si avverte che nel contesto trattato l'espressione «generale» non riguarda il profilo dell'efficacia della norma e perciò non va intesa come relativa a regola che si rivolge «ad una classe aperta di persone», così G.U. RESCIGNO, *L'atto normativo*, Zanichelli, Bologna, 1998, 13.

A titolo esemplificativo si vedano: *nell'articolato*: Articolo 2 – DEFINIZIONI, lett. q); *nell'allegato 1*: Punto 1.1.1 CORSI D'ACQUA SUPERFICIALI, c. 1°; *nell'allegato 2*: Sezione A, punto 2.1) UBICAZIONE DELLE STAZIONI DI PRELIEVO, commi 1° e 2°; *nell'allegato 3*: Pun-

Il contenuto di questa categoria di norme presenta un minor grado di intensità poiché le determinazioni tecnico-scientifiche richiedono un ulteriore momento di determinazione.

Ciò nondimeno queste regole, come quelle dettagliate, possono contenere la disciplina di aspetti tecnico-scientifici rilevanti ai fini dell'efficacia della normativa ambientale, degli obiettivi e delle finalità che questa persegue; questi aspetti non possono essere lasciati alla libera integrazione del singolo tecnico dell'organo amministrativo o dell'impresa privata perché impongono scelte che, attraverso il dato tecnico, influiscono sull'efficacia dell'intervento realizzato in campo ambientale⁵⁸.

All'interno della categoria delle regole a contenuto tecnico generale è possibile, senza pretese di esaustività, individuare alcune specie che si presentano più frequentemente:

b₁) *Linee guida per l'esercizio di un'attività a contenuto tecnico*⁵⁹.

Anche in questo caso occorre una precisazione terminologica.

Espressioni quali «linee guida»⁶⁰, «criteri» o «indicazioni»⁶¹ vengono usa-

to 1.1 ACQUISIZIONE DELLE CONOSCENZE DISPONIBILI, commi 1° e 2°; *nell'allegato 4*: Parte A, punto 2; *nell'allegato 5*: Tabella 1. Limiti di emissione per gli impianti di acque reflue urbane, parametro «solidi sospesi»; Tabella 5, nota (1); *nell'allegato 6*: Comma 1°, lett. a), prima parte; *nell'allegato 7*): P. BII, ASPETTI METODOLOGICI, punto 3.1, commi 1° e 2°.

⁵⁸ Pensiamo ancora alla definizione di «corpo idrico di riferimento» contenuta nell'allegato 1 del d.lgs. n. 152/1999.

In questa disposizione il legislatore non elenca i parametri da considerare per la configurazione dell'ecotipo (né *a fortiori* ne specifica i valori) ma impone di sceglierli fra quelli che, secondo le tradizionali conoscenze scientifiche, esprimono le «caratteristiche biologiche, idromorfologiche e fisico-chimiche» di un corpo idrico e di attribuire loro i valori propri di corpo idrico «relativamente» immune da interazioni con attività umane.

L'avverbio usato dal legislatore è espressione di una variabile scientifica significativa e non solamente di considerazioni di politica legislativa ambientale, poiché ha come fondamento valutazioni tecnico-scientifiche che riguardano sia la difficoltà a predisporre un modello di ecotipo totalmente immune da impatto antropico sia la praticabilità degli strumenti di tutela che dovrebbero essere calibrati intorno ad un simile corpo idrico di riferimento (obiettivi di qualità, limiti di emissione).

⁵⁹ Ad esempio: *nell'allegato 1*: Punto 2.1.2 STATO CHIMICO, c. 2°; *nell'allegato 2*: Sezione A, punto 2.1) UBICAZIONE DELLE STAZIONI DI PRELIEVO, commi 1° e 2°; *nell'allegato 3*: Punto 1.1 ACQUISIZIONE DELLE CONOSCENZE DISPONIBILI, commi 1° e 2°; *nell'allegato 5*: Tabella 2, nota (3), secondo periodo; *nell'allegato 6*: Comma 1°, lett. a), seconda parte; *nell'allegato 7*: P. AI, CRITERI PER L'INDIVIDUAZIONE DELLE ZONE VULNERABILI, c. 2°, n. 3.

⁶⁰ Ad esempio, d.m. 12 luglio 1990 («Linee guida per il contenimento delle emissioni inquinanti degli impianti industriali e la fissazione dei valori minimi di emissione»).

⁶¹ Ad esempio, d.lgs. n. 152/1999, allegato 1, punto 3.4.1 INDICATORI DI QUALITÀ E ANALISI DA EFFETTUARE, c. 3°: «Le determinazioni necessarie per il sistema di classifica-

te dal legislatore sempre riferite ad un insieme di disposizioni tecniche per sottolinearne il carattere frammentario ed indicare la necessità di una loro futura integrazione⁶².

In questa sede l'espressione «linea guida» è riferita, invece, alla singola prescrizione giuridica e da un lato segnala il carattere generale della determinazione tecnico-scientifica in essa contenuta, dall'altro esprime la volontà del legislatore di delimitare i contorni per la futura integrazione della norma che spetta allo stesso soggetto tenuto al compimento dell'attività regolata.

In sede di formazione di norme del genere occorrerà innanzitutto una valutazione, compiuta dagli esperti del settore considerato, sul grado di fungibilità delle varie soluzioni ipotizzabili per l'esercizio dell'attività da regolare; da questo giudizio prognostico si passerà all'individuazione degli aspetti scientifici più significativi e rispetto a questi si detteranno le linee guida.

Una tipologia di regole tecniche generiche affine alla precedente è costituita dai:

b₂) *Criteri direttivi per l'emanazione di una normativa tecnica di dettaglio*⁶³.

Il tratto distintivo è costituito dall'aver come oggetto un'attività di produzione di norme tecniche. Queste norme sulla produzione sono tecniche se ed in quanto i criteri dettati dal legislatore e che devono essere rispettati dal soggetto investito di potestà normativa, sono espressione di valutazioni e giudizi di scienze teoriche o applicate.

Ad esempio non può ritenersi una regola tecnica quella che impone all'autorità competente di individuare i trattamenti appropriati per le acque reflue urbane con l'obiettivo di «a) rendere semplice la manutenzione e la gestione; b) essere in grado di sopportare adeguatamente forti variazioni orarie del carico idraulico e organico; c) minimizzare i costi gestionali»⁶⁴.

zione debbono essere condotte secondo le *indicazioni* riportate nella sezione 3.4.2»; (corsivo mio).

⁶² All'interno di linee guida nell'accezione usata dal legislatore ben possono trovarsi regole tecniche dettagliate: esempio, d.m. 12 luglio 1990, allegato 3, parte A- GRANDI IMPIANTI DI COMBUSTIONE, punto B- VALORI DI EMISSIONE, c. 8°: «Il valore di emissione per le sostanze organiche volatili, espresse come carbonio totale è 300 mg/m³».

⁶³ Ad esempio: *nell'articolato*: Articolo 5 – INDIVIDUAZIONE E PERSEGUIMENTO DELL'OBIETTIVO DI QUALITÀ AMBIENTALE, c. 2°; *nell'allegato 1*: Punto 2.1.2 STATO CHIMICO, commi 4° e 5°; *nell'allegato 2*: Sezione B, punto 2) CAMPIONAMENTO, c. 2°; *nell'allegato 3*: Punto 1.2 ARCHIVIO ANAGRAFICO DEI CORPI IDRICI; *nell'allegato 4*: Parte A, punto 2; *nell'allegato 5*: Punto 1.2 ACQUE REFLUE INDUSTRIALI, c. 3°; *nell'allegato 6*: Comma 3°; *nell'allegato 7*: P. AIV, INDICAZIONI E MISURE PER I PROGRAMMI D'AZIONE, punto 1, c. 1°, n. 3.

⁶⁴ D.lgs. n. 152/1999, allegato 5, punto 3 INDICAZIONI GENERALI, c. 3°.

Un'ultima ipotesi di regola tecnica a contenuto tecnico generico è costituito dal:

b₃) *Rinvio qualificato a fonte extragiuridica*⁶⁵.

Ci riferiamo alle c.d. «clausole generali» o «clausole aperte» viste in precedenza ed in particolare a quella che invoca il ricorso alla *migliore tecnologia disponibile*, in cui il legislatore rinvia direttamente alle migliori acquisizioni della scienza e delle discipline tecniche pur con il limite della praticabilità economica.

L'intensità del contenuto tecnico di una previsione del genere si potrebbe ritenere pressoché nulla se non fosse per l'indicazione che qualifica come «migliori» le soluzioni tecnologiche cui ricorrere per completare il discorso normativo.

Proprio questo elemento permette a questo tipo di rinvio di mantenere la qualità di regola tecnica in quanto presuppone una valutazione, anche di carattere scientifico, delle implicazioni derivanti dal ricorso ai migliori approdi della tecnica.

Un'altra categoria di norme diversa dalle precedenti per intensità del contenuto tecnico è costituita dalle:

c) *Norme tecniche di rinvio*⁶⁶.

In questo caso l'intensità normativa, intesa come grado di specificazione della determinazione scientifica sottostante alla regola tecnica, è praticamente assente.

Il legislatore infatti si limita a richiamare disposizioni contenute in altre fonti, queste sì aventi un contenuto tecnico-scientifico.

L'assenza di intensità normativa da queste norme, tuttavia, non fa venir meno la loro qualità di regole tecniche in quanto anch'esse hanno come fondamento valutazioni di carattere scientifico.

Innanzitutto il rinvio presuppone la conoscenza da parte del legislatore delle regole richiamate, in secondo luogo esprime l'adesione alle considerazioni e ai giudizi tecnici che ne hanno costituito il fondamento. In questo caso la valutazione scientifica non riguarda la realtà naturale o un'attività materiale, bensì una realtà normativa: il contenuto delle disposizioni tecniche a cui si fa rinvio.

⁶⁵ Ad esempio: *nell'articolato*: Articolo 25 – RISPARMIO IDRICO, c. 1°; 2) Articolo 28 – CRITERI GENERALI DELLA DISCIPLINA DEGLI SCARICHI, c. 1°, primo periodo; *nell'allegato 5*: Punto 1.2 ACQUE REFLUE INDUSTRIALI, c. 3°.

⁶⁶ Si vedano a titolo esemplificativo le seguenti disposizioni del d.lgs. n. 152/1999: *nell'allegato 1*: Punto 2.1.2 STATO CHIMICO, c. 2°; *nell'allegato 5*: Punto 3 INDICAZIONI GENERALI, c. 5°; *nell'allegato 6*: Comma 1°, lett. b), parte seconda; *nell'allegato 7*: P. AI, METODI DI RIFERIMENTO, CONCIMI CHIMICI.

Il rinvio può essere operato sia verso quelle che, in base alla normativa comunitaria, sono definite *regole tecniche*, sia verso le *norme tecniche a formazione ed adesione volontaria*⁶⁷.

La scelta di ricorrere ad una normazione dettagliata o di prediligere, al contrario, norme dal contenuto tecnico più ampio può poggiare su diverse motivazioni; inoltre non è escluso che i due fenomeni convivano nello stesso testo normativo.

Dalla classificazione delle disposizioni tecniche del d.lgs. n. 152/1999 emerge che vi sono delle ipotesi in cui la normazione a carattere generale si riscontra più frequentemente.

In primo luogo il ricorso a disposizioni generali può verificarsi quando lo stato delle conoscenze tecniche e scientifiche non permette di formulare prescrizioni dettagliate perché ancora la ricerca non è stata in grado di descrivere compiutamente alcune interazioni che si svolgono all'interno del sistema considerato (ad es. acque di transizione o acque sotterranee) e ciò produce l'effetto di rendere sperimentali e suscettibili di approssimazioni future le prescrizioni stabilite in sede legislativa⁶⁸.

L'impiego della normazione a carattere generale si verifica anche quando il legislatore centrale interviene con un ruolo di indirizzo rispetto ad attività dalla forte componente tecnica attribuite alla disciplina di livelli di governo inferiori, in genere alla Regione, lasciando che l'autonomia normativa dell'ente coinvolto possa esprimersi anche nella predisposizione della regolamentazione tecnica⁶⁹.

Inoltre si registrano dei casi in cui le norme tecniche non possono contenere previsioni di dettaglio poiché l'attività regolata è tale da richiedere una disciplina strettamente legata alla situazione ambientale locale. Alla necessità di una specificazione della regolamentazione tecnica in concreto, consegue la limitazione dell'intervento del legislatore all'emanazione di norme generali sul corretto esercizio dell'attività oggetto di disciplina⁷⁰.

⁶⁷ Non siamo di fronte ad ipotesi di norme tecniche di rinvio quando viene richiamata sinteticamente un'altra norma tecnica contenuta nello stesso atto normativo, a meno che ciò non valga a stabilire per la norma richiamata un'applicazione ulteriore rispetto a quella per cui è posta. Ad esempio il punto 3.3.1.2 dell'allegato 1 del d.lgs. n. 152/1999 nel disciplinare l'analisi sui sedimenti dei laghi rinvia alle indicazioni fornite per l'analisi dei sedimenti dei corsi d'acqua. In questo caso siamo dinanzi ad una norma tecnica che si fonda su una valutazione scientifica di compatibilità dei metodi d'analisi rispetto alla due matrici.

⁶⁸ Vedi punto 3.5.1 dell'allegato 1 sulla classificazione delle acque di transizione.

⁶⁹ Si pensi, ad esempio, all'attività di individuazione delle aree sensibili, regolata dall'allegato 6, e di determinazione delle zone vulnerabili, prevista dall'allegato 7.

⁷⁰ Un esempio è costituito dalle norme di rilevamento e ubicazione delle stazioni di prelievo contenute nell'allegato 2.

Infine bisogna considerare che una normazione tecnica eccessivamente dettagliata pone, in maniera più stringente rispetto alla normazione a contenuto generale, il problema dell'aggiornamento della regola tecnica per adeguarla al progresso scientifico e tecnologico e a nuove esigenze di tutela ambientale.

La caratteristica che maggiormente si rileva nelle disposizioni con una minore intensità del contenuto tecnico è quella di essere il più delle volte frutto di una diretta elaborazione del legislatore.

Infatti, laddove il legislatore, attraverso delle norme formulate in maniera ampia e generale, svolge una funzione di indirizzo, è più facile che si manifesti (anche) nella disciplina di questioni tecniche, l'esercizio di un'azione «politica» e si rafforzi l'elemento valutativo delle decisioni di natura tecnica per la tutela dell'ambiente.

Tuttavia è bene precisare che non c'è corrispondenza biunivoca tra norme elaborate direttamente dal legislatore e norme dal contenuto tecnico generale, anzi molte volte tra le prime possono essere annoverate anche disposizioni tecniche di dettaglio⁷¹.

Se per le norme a contenuto tecnico generale è lecito sostenere che in genere esse costituiscono elaborazione diretta del legislatore, guardando alle norme tecniche le cui prescrizioni sono patrimonio assodato dell'ambito tecnico-scientifico di riferimento (regole tecniche di recepimento), possiamo affermare che, nella maggioranza dei casi, sono rappresentate da disposizioni a contenuto dettagliato.

In questi casi si tratta di prescrizioni puntuali che attengono ad aspetti tecnici della disciplina regolata su cui si registra nella comunità scientifica un forte consenso e che possono dirsi ormai consolidati nella prassi della ricerca e dall'applicazione tecnologica.

Il prototipo della norma di recepimento a contenuto tecnico dettagliato coincide con quella che regola i metodi di analisi, di rilevamento, di misura e di campionamento per la quale, in genere, i problemi legati alla sua dimensione valutativa si pongono non in termini di attualità rispetto al momento dell'emanazione della fonte giuridica che la contiene, ma in chiave di obsolescenza della previsione legislativa rispetto al progresso tecnico.

Un altro criterio impiegato per la classificazione delle norme tecniche ambientali del d.lgs. n. 152/1999 attiene al loro *profilo materiale* inteso come contenuto precettivo.

⁷¹ L'esempio classico è quello del limite di emissione, sulla cui componente valutativa ci siamo più volte soffermati, che costituisce una norma tecnica di dettaglio in quanto espresso, di regola, attraverso un valore preciso, in termini o di concentrazione massima ammissibile o di quantità di sostanza inquinante considerata per unità di tempo.

Questo aspetto è stato già affrontato nelle pagine che precedono (par. 3.1); resta da aggiungere che l'esame delle previsioni del decreto conferma la possibilità, già denunciata in dottrina, di distinguere tra due categorie principali di norme tecniche: quelle che prescrivono un *risultato*, come i limiti di emissione e gli obiettivi di qualità, e quelle che impongono delle modalità di azione specifiche (*norme di procedura o di metodo*), come i metodi di analisi o le prescrizioni che ineriscono all'esercizio di impianti produttivi⁷².

La distinzione rileva ai fini di una possibile efficacia giuridica differenziata fra le due specie di norme: se le norme di risultato sono destinate ad essere sempre vincolanti nei confronti del destinatario, per le norme di procedura potrebbero ammettersi deroghe, purché siano raggiunti i risultati fissati dall'autorità pubblica⁷³.

L'ultimo criterio di classificazione attiene alla considerazione delle *discipline scientifiche e tecniche* che sono *coinvolte* nella formazione delle norme tecniche ambientali.

Sotto questo aspetto il quadro offerto dal dato positivo è ancora più vasto di quello che ritrae le tipologie di disposizioni tecniche che ricorrono in un testo normativo e non può non ricollegarsi direttamente all'oggetto della disciplina e al suo ambito materiale di applicazione.

Spesso le normative tecniche presentano un contenuto eterogeneo e complesso, che coinvolge le conoscenze di una pluralità di discipline tecniche e scientifiche. Ciò ha, o dovrebbe avere, dei riflessi sull'istruttoria tecnica funzionale a definirne la disciplina.

In particolare, come già abbiamo avuto modo di dire, alla complessità degli aspetti tecnici coinvolti, dovrebbe corrispondere la complessità delle competenze attivate nella fase istruttoria della norma tecnica.

Quanto alle scienze teoriche e applicate coinvolte nella formazione delle norme tecniche del decreto delegato del 1999 è facile immaginare che, per l'ampiezza del provvedimento in discussione, possano essere identificate in tutte le più importanti discipline scientifiche e tecniche che studiano, sotto vari aspetti, l'acqua (chimica dell'acqua, idrologia), il sistema acquatico (idrobiologia, microbiologia e zoologia acquatiche), l'interazione del sistema acquatico con gli altri sistemi ed in particolare col suolo (geologia, idrogeolo-

⁷² M. CECCHETTI, *Note introduttive allo studio delle normative tecniche nel sistema delle fonti a tutela dell'ambiente*, cit., 150; A. NOURY, *Normalisation, règles techniques et environnement: une prospective théorique*, cit., 54.

⁷³ La legislazione ambientale sembra muoversi in questo senso, soprattutto in materia di metodi di analisi e monitoraggio, prevedendo delle «clausole di equivalenza scientifica» tra l'indicazione contenuta nel testo normativo e la metodologia impiegata dal singolo operatore. Si veda ad esempio il punto 1.3.6 della direttiva n. 2000/60/CE.

gia), l'effetto delle sostanze nocive presenti nell'acqua sull'uomo e sugli altri organismi viventi (tossicologia, ecotossicologia), nonché nelle tecniche di laboratorio e nelle discipline ingegneristiche specializzate nella costruzione e nel funzionamento degli impianti di trattamento delle acque.

4. *Considerazioni conclusive*

Con le pagine che precedono speriamo non solo di aver fornito una nuova chiave di lettura per le disposizioni del d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, ma di essere anche riusciti ad individuare le costanti delle varie tipologie di norme tecniche che più frequentemente compaiono in un testo legislativo a tutela dell'ambiente.

Così, ad esempio, i valori limite sono disciplinati da norme di dettaglio direttamente elaborate dal legislatore, mentre gli obiettivi di qualità, pur conservando un'analoga dimensione valutativa, possono essere espressi attraverso prescrizioni generali; il contenuto delle norme che regolano i metodi di misura e di analisi costituisce recepimento dall'ambito tecnico-scientifico di riferimento solo quando su di esso si concentra un consenso diffuso della comunità scientifica e lo stesso può dirsi per le definizioni di concetti tecnici contenute nel testo legislativo.

Ma ciò che preme maggiormente segnalare è la riconferma, attraverso l'ipotesi di classificazione, della «doppia anima», non solo della singola norma tecnica, ma della normativa tecnica nel suo complesso che si qualifica per essere, ad un tempo, fondata su dati, cognizioni, valutazioni e giudizi scientifici e, insieme, espressione di un momento di scelta del legislatore che investe sia l'operazione di traduzione di concetti scientifici in decisioni prescrittive sia la predisposizione dell'assetto generale degli interessi coinvolti nel governo della questione ambientale.