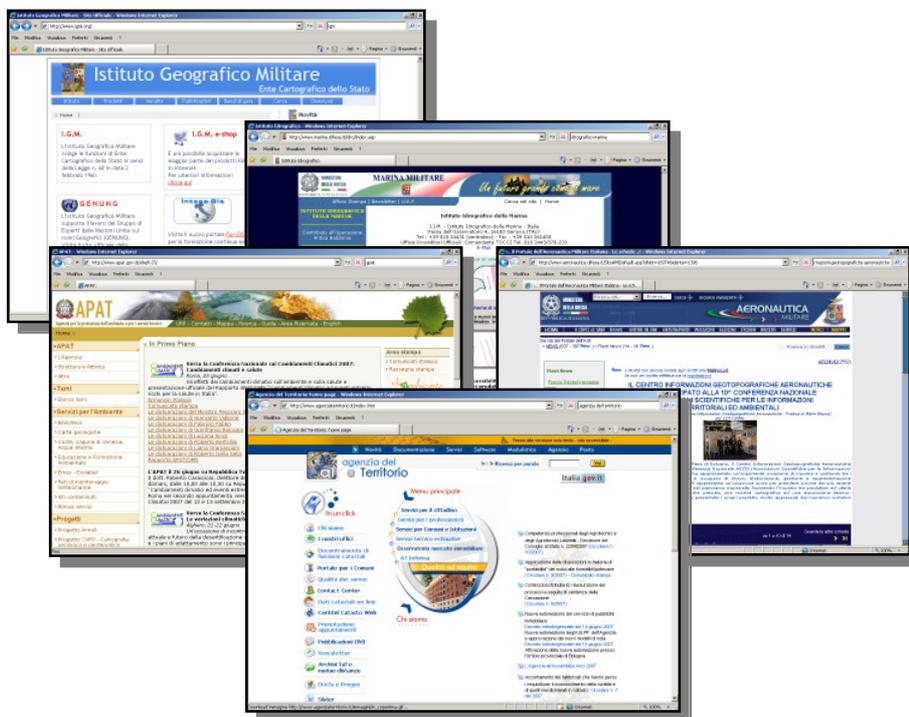


Organi cartografici dello Stato, Istituzioni Pubbliche centrali e Periferiche  
per l'informazione territoriale ed ambientale.  
Riassetto delle competenze e rapporti con il mercato

RAPPORTO CONCLUSIVO



**Assegnista:** Antonella Sau

**Tutor interno:** prof. Marco Dugato, prof. Luigi di Prinzio

**Tutor esterno:** ing. Luciano Surace

*maggio 2007*



## Sommario

<b>0</b>	<b>PREMESSA ALLA RICERCA</b> .....	<b>3</b>
0.1	Linee guida per lo sviluppo della ricerca .....	3
0.1.1	Lo Scenario .....	3
0.1.2	Obiettivi .....	3
0.1.3	Fasi della ricerca .....	4
0.1.4	Risultati attesi .....	4
0.2	Introduzione .....	5
<b>1</b>	<b>QUALIFICAZIONE GIURIDICA DELL'INFORMAZIONE TERRITORIALE ED AMBIENTALE</b> .....	<b>7</b>
1.1	Riflessioni preliminari .....	7
1.2	Pubblica amministrazione, funzione amministrativa e informazione .....	7
1.2.1	Segue: informazione ed organizzazione amministrativa .....	16
1.3	Il ruolo dell'informazione "geografica" o "territoriale" nell'elaborazione delle politiche pubbliche .....	18
1.4	Dato e informazione territoriale .....	21
1.4.1	Segue: rapporto tra dati territoriali e cittadini .....	22
1.5	Informazione ambientale .....	23
1.5.1	Segue: rapporto tra informazione ambientale e cittadini .....	24
1.6	L'informazione ambientale e territoriale tra pubblico e privato .....	25
<b>2</b>	<b>ANAGRAFE DEI SOGGETTI PUBBLICI CHE HANNO COMPETENZE ISTITUZIONALI NELLA PRODUZIONE DI INFORMAZIONI TERRITORIALI ED AMBIENTALI</b> .....	<b>29</b>
2.1	Premessa .....	29
2.2	Organi cartografici dello Stato .....	29
2.2.1	Istituto Geografico Militare Italiano .....	31
2.2.2	Istituto Idrografico della Marina .....	33
2.2.3	Centro Informazioni Geotopografiche Aeronautiche .....	34
2.2.4	Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici .....	35
2.2.5	Agenzia del Territorio - Direzione centrale cartografia, Catasto e Pubblicità Immobiliare .....	39
2.3	D. lgs. n. 112/1998: altre competenze di Stato, Regioni ed Enti locali in materia territoriale ed ambientale .....	49
2.3.1	"Territorio ed Urbanistica" (Capo II) .....	51
2.3.2	"Protezione della natura e dell'ambiente, tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti" (Capo III) .....	56
2.3.3	"Risorse idriche e difesa del suolo" (Capo IV) .....	75
2.3.4	"Opere pubbliche" (Capo V) .....	79
2.3.5	"Viabilità" (Capo VI) .....	84
2.3.6	"Trasporti" (Capo VII) .....	86
2.3.7	"Protezione civile" (Capo VIII) .....	91
2.3.8	"Disposizioni finali" (Capo IX) .....	95
2.4	Informazione territoriale ed ambientale tra Stato, regioni ed enti locali .....	96
<b>3</b>	<b>PARADIGMA DELL'INEFFICACIA DELL'ATTUALE SISTEMA ISTITUZIONALE A RISPONDERE ALLA DOMANDA DI INFORMAZIONE AMBIENTALE E TERRITORIALE</b> .....	<b>98</b>
3.1	Ambiti paradigmatici .....	98
3.2	Produzione cartografica dell'IGM .....	98
3.2.1	Confronto con le esperienze e le buone pratiche internazionali .....	105
3.3	Produzione cartografica delle regioni .....	106

Organi cartografici dello Stato, Istituzioni Pubbliche centrali e Periferiche per l'informazione territoriale ed ambientale. Riassetto delle competenze e rapporti con il mercato

Autore: Antonella Sau  
Data: maggio 2007

3.4	Programma "SINAnet" .....	109
<b>4</b>	<b>CONCLUSIONI</b> .....	<b>114</b>
4.1	Ipotesi di riforma: i modelli ipotizzabili .....	114
4.2	Modello dell'Agenzia amministrativa.....	115
4.2.1	Le agenzie amministrative pre d. lgs. 30 luglio 1999, n. 300.....	115
4.2.2	Le agenzie amministrative nel d. lgs. 30 luglio 1999, n. 300 .....	118
4.2.3	"L'agenzia nazionale per l'informazione ambientale e territoriale": modello teorico e profili problematici.....	121
4.3	Modello dell'Autorità amministrativa indipendente .....	123
4.3.1	Segue: brevi cenni sulle Autorità amministrative indipendenti .....	123
4.3.2	"L'Autorità indipendente per l'informazione ambientale e territoriale": modello teorico .....	129
<b>5</b>	<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	<b>131</b>
<b>6</b>	<b>PUBBLICAZIONI</b> .....	<b>148</b>
6.1	Il contributo delle nuove tecnologie alla conoscenza del territorio.....	148
6.2	A prototipe system for monitoring data availability and information demand .....	152

## **0 PREMESSA ALLA RICERCA**

### **0.1 Linee guida per lo sviluppo della ricerca**

#### **0.1.1 Lo Scenario**

Cinque organi cartografici dello Stato (Istituto Geografico Militare, Catasto, Servizi geologici, CIGA, Istituto Idrografico della Marina), venti Regioni, alcuni Ministeri (Ambiente e MIT, Ministero per l'innovazione e la tecnologia) hanno oggi responsabilità istituzionali nella produzione di informazioni territoriali ed ambientali.

Di fatto una pluralità di soggetti pubblici con un insieme di competenze e responsabilità attualmente prive di coordinamento e coerenza reciproca, in una condizione di oggettivo declino rispetto a rilevanti tradizioni scientifiche, culturali, organizzative e produttive, peraltro penalizzati da derive spesso autoreferenziali .

Privi in altri termini di capacità di analisi ed interpretazione delle crescenti domande che sullo stato e sui trend dei fenomeni territorio-ambiente pongono il mercato così come il sistema dei soggetti pubblici, e quanti con forme diverse si occupano o hanno responsabilità nel governo o nella gestione del territorio.

Si tratta di un quadro in forte contrasto con quanto il Legislatore nazionale ha prodotto in forme innovative negli anni recenti in tema di Istituzioni, Norme e Strumenti per la gestione del territorio-ambiente, quadro che introduce in modi del tutto espliciti e articolati l'integrazione di quadri di conoscenza specifici nei processi decisionali in materia di governo del territorio

#### **0.1.2 Obiettivi**

Obiettivo della ricerca è quello di analizzare il quadro di coerenza ed incoerenza nel profilo, nelle missioni e nelle pratiche delle Istituzioni pubbliche a vari livelli, cui sono attribuite funzioni specifiche nella conoscenza del territorio.

Intento specifico è quello di mappare la natura e le ragioni della crisi/declino delle diverse realtà istituzionali presenti in questo settore, e di ricostruire e sistematizzare il dibattito sul tema del necessario riassetto delle competenze pubbliche, e del rapporto di queste con i diversi soggetti presenti nel mercato dell'informazione geografica.

Con la finalità complessiva di contribuire al rilancio culturale e scientifico del dibattito su un tema di grande rilevanza per la gestione del territorio nel nostro Paese, che in altre realtà europee ha raggiunto e consolidato rilevanti risultati, e a fronte di importanti Direttive UE che imprimono forti sollecitazioni alla ridefinizione e al riassetto delle strutture informative a livello dei venticinque stati membri (cfr. Direttiva Inspire)

### **0.1.3 Fasi della ricerca**

- |                     |   |
|---------------------|---|
| Aprile - Dicembre   | definizione e qualificazione giuridica di informazione territoriale/ ambientale; analisi della storia, della realtà e dei progetti che caratterizzano la condizione attuale dei molteplici soggetti pubblici del settore, con la costruzione di opportune schede  |
| Gennaio - febbraio: | classificare il sistema delle domande informative riferite ai processi di governo del territorio che derivano dal quadro normativo specifico con l'intento di mettere in evidenza il contributo che il sistema della trentina di istituzioni pubbliche offre oggi alla domanda di informazione territorio/ambiente espressa nel quadro normativo  |
| Febbraio - Marzo:   | mappare il dibattito culturale e scientifico sul tema del riassetto delle istituzioni del settore e delle relative competenze per individuare ed evidenziare linee di tendenza e/o convergenza sulle politiche di riforma, tenendo conto delle realtà e delle buone pratiche a livello europeo ed internazionale, con attenzione particolare ai modelli di rapporto tra istituzioni e mercato |

### **0.1.4 Risultati attesi**

- Rapporto sui profili e sulle problematiche che caratterizzano storia, realtà e tendenze dei soggetti pubblici di riferimento

Organi cartografici dello Stato, Istituzioni Pubbliche centrali e Periferiche per l'informazione territoriale ed ambientale. Riassetto delle competenze e rapporti con il mercato

Autore: Antonella Sau  
Data: maggio 2007

- Rapporto sullo stato delle relazioni tra domande informative territorio-ambiente implicite ed espresse con i contributi offerti dalle pubbliche istituzioni
- Rapporto sullo stato del dibattito sul tema del riassetto delle competenze e sulle buone pratiche di interesse per il contesto nazionale
- Seminario pubblico di presentazione della ricerca
- Rapporto scientifico
- Presentazione dello stesso a convegni di settore

## **0.2 Introduzione**

Se la circolazione e la condivisione delle informazioni ambientali e territoriali rappresenta, nell'attuale sistema istituzionale, premessa necessaria e sufficiente per un moderno governo del territorio, la crescente complessità sociale, la frammentazione dei compiti e delle responsabilità tra le diverse articolazioni delle strutture pubbliche interessate e soprattutto la differenziazione delle opportunità in concreto messe a disposizione dalla moderna scienza tecnologica, richiedono, tanto una notevole capacità di coordinamento tra i molteplici soggetti pubblici interessati, quanto (e soprattutto) la capacità da parte di questi di "saper sfruttare" adeguatamente le risorse offerte dal mercato, pubblico e privato, sia nel settore dei dati che in quello della cartografia, perché da un lato la vasta gamma di sensori oggi esistenti offre enormi possibilità di lettura e comprensione sistematica dei fenomeni territoriali ed ambientali, e dall'altro le nuove tecnologie (GIS, DB, TRL, GPS, GSM, WEB...) sono ormai profondamente integrate e costituiscono un sistema organico di risorse impiegate sull'informazione georeferenziate.

Di qui l'idea della realizzazione di un sistema prototipale informatizzato di interscambio dati su base cartografica che sia in grado di offrire risposte omogenee al bisogno generale di un'efficiente gestione/governo del territorio. Ma per immaginare la configurazione di un quadro integrato di conoscenze in materia territoriale ed ambientale sarà necessario, in via preliminare, riflettere attentamente sulla natura giuridica stessa dell'informazione ambientale e territoriale e quindi sulla rilevanza della "funzione pubblica di informazione" (sempre che di funzione pubblica si tratti e non di servizio) nell'ambito del

concetto classico di funzione amministrativa, delineando di conseguenza i profili giuridici della gestione pubblica del patrimonio informativo posseduto e gestito dalle pubbliche amministrazioni (Capitolo I).

Tale riflessione sarà prodromica all'analisi dell'articolato panorama istituzionale coinvolto, a vario titolo e livello, nella produzione di informazioni ambientali e territoriali (Capitolo II) e soprattutto ci offrirà gli strumenti necessari per indagare sulla capacità/inadeguatezza di quest'ultimo nel rispondere alle esigenze sottese ad una moderna gestione del territorio (Capitolo III).

Se a conti fatti la realizzazione di un modello informatizzato di interscambio di dati ambientali e territoriali (si pensi a titolo meramente esemplificativo al sistema informatizzato per la produzione di scenari di gestione per il Sistema Sanitario Nazionale a scala comunale previsto dal Ministero della Salute con ordinanza 16 giugno 2004<sup>1</sup>) si rileverà la soluzione non solo più opportuna ma anche l'unica auspicabile, si tratterà di verificare in concreto se esiste nell'attuale panorama istituzionale un soggetto che possa farsi carico della predisposizione e del funzionamento di tale ambizioso modello ovvero se sia necessario ipotizzare la creazione, a tal fine, di un soggetto pubblico *ad hoc* (Capitolo IV).

---

<sup>1</sup> R. Guerra, L. Turchi, F. Gusmini, *Sistema prototipale informatizzato di interscambio dati su base cartografica per la produzione di scenari di gestione per il servizio sanitario e sociale a scala comunale*, in *Sanità pubblica e privata*, 2006, 1, 59 ss.

## **1 QUALIFICAZIONE GIURIDICA DELL'INFORMAZIONE TERRITORIALE ED AMBIENTALE**

### **1.1 Riflessioni preliminari**

Esigenza preliminare ai fini della realizzazione di una ricerca che ha l'ambizioso obiettivo di mappare la natura e le ragioni della crisi e del declino delle diverse realtà istituzionali presenti nel settore dell'informazione territoriale/ambientale, ricostruendo e contribuendo a sistematizzare il dibattito sul tema del necessario riassetto delle competenze pubbliche, e del rapporto di queste con i diversi soggetti presenti nel mercato dell'informazione geografica, non può che essere la qualificazione in termini giuridici dell'informazione territoriale ed ambientale e di conseguenza l'analisi (necessariamente in via di prima approssimazione) della posizione giuridica dei cittadini/utenti rispetto a essa, considerazioni che a loro volta passano necessariamente attraverso una valutazione del ruolo della funzione "informazione pubblica" nell'attuale sistema istituzionale.

Queste considerazioni introduttive, in altri termini, sono funzionali all'acquisizione degli elementi e alla definizione dei parametri di riferimento necessari per indagare il complesso mondo dei soggetti pubblici che hanno nel nostro attuale ordinamento responsabilità istituzionali nella produzione di informazioni territoriali ed ambientali.

### **1.2 Pubblica amministrazione, funzione amministrativa e informazione**

Per affrontare il tema della natura e del ruolo della funzione "informazione pubblica" nel sistema politico-amministrativo attuale non si può che partire dall'analisi della nozione stessa di "funzione amministrativa", per come si è evoluta alla luce dei progressivi mutamenti sociale ed istituzionali che hanno determinato l'abbandono del modello dell'amministrazione quale mera esecutrice delle leggi a favore del modello dell'amministrazione di risultato<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> M. Cammelli, *Amministrazione di risultato*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, 2005, 561: "...un'amministrazione il cui compito non è (solo) di applicare la legge, ma nel rispetto di quest'ultima e del principio di imparzialità, anche quello di essere responsabile dei risultati, e per ciò stesso in grado di operare e di sapersi adattare, sia in termini di organizzazione che di modalità operative, al contesto in cui opera e alla comunità interessata in modo da realizzare al meglio gli obiettivi che le sono assegnati secondo il canone del buon andamento, cioè con il miglior uso possibile dei mezzi disponibili (efficienza) e con il grado maggiore di soddisfazione

(amministrazione “performance oriented”), posto che la nozione di funzione amministrativa si è sviluppata nella dottrina amministrativista in coincidenza con il concetto stesso di amministrazione pubblica.

La nozione tradizionale di funzione amministrativa, espressione della c.d. teoria formale sostanziale della giuspubblicistica tedesca del XIX secolo (che vedendo nello Stato il depositario esclusivo del potere pubblico, il principio e la fine dell’azione amministrativa, coerentemente individuava la funzione amministrativa nella cura degli interessi pubblici, quali interessi non propri ed oggettivi<sup>3</sup>) da più parti precisata<sup>4</sup> e criticata<sup>5</sup>, è stata definitivamente archiviata

della domanda della società (efficacia); L. Jannotta, *Scienza e realtà: l’oggetto della scienza del diritto amministrativo tra essere e divenire*, in *Dir. Amm.*, 1996, 4, 579 ss.; Idem, *La considerazione dei risultati nel giudizio amministrativo: dall’interesse legittimo al buon diritto*, in *Dir. proc. amm.*, 1998, 2, 299 ss.; Idem, *Previsione e realizzazione del risultato nella pubblica amministrazione: dagli interessi ai beni*, in *Dir. amm.*, 1999, 1, 57 ss.; Idem, *Principio di legalità e amministrazione di risultato*, in *Scritti in onore di E. Casetta*, II, Napoli, 2001, 741 ss., che parla di amministrazione di risultato nel senso di un’amministrazione obbligata ad assicurare beni e/o servizi alle comunità ed alle persone e a farlo presto, bene ed economicamente, oltre che in modo trasparente; A. Romano Tassone, *Sulla formula “amministrazione per risultati”*, in *Scritti in onore di E. Casetta cit.*, II, 813 ss.: “...l’azione legale non è di per sé efficiente; non basta per agire efficientemente (o efficacemente, qui non interessa distinguere), agire secondo il modello legale, ma bisogna tener conto anche di parametri di risultato”.

<sup>3</sup> V.E. Orlando, *Introduzione al diritto amministrativo*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, Milano, 1897, I, 28, definisce l’amministrare come l’attività posta in essere dallo stato per il conseguimento dei suoi fini; F. Cammeo, *Corso di diritto amministrativo*, Padova, 1960 (ristampa), 13, definisce la funzione amministrativa “quella attività dello Stato nell’esercizio della quale esso provvede, nei casi concreti, al raggiungimento degli scopi dello Stato stesso”; O. Ranelletti, *Principi di diritto amministrativo*, Napoli, 1927, 267, per cui l’amministrazione consiste in tutta l’attività, giuridica e non, che ha il fine di provvedere ai bisogni dello Stato e del popolo; G. Zanobini, (voce) *Amministrazione pubblica*, in *Enc. dir.*, II, Milano, 1958, 235, per cui l’amministrazione pubblica è “quella attività che lo Stato dispiega per curare in modo immediato gli interessi pubblici che sono naturalmente nei suoi fini, o che egli volutamente assume come tali”, mentre la legislazione e la giurisdizione curano gli interessi pubblici in modo mediato ovvero ponendo norme di organizzazione e di condotta, o accertando che la volontà legislativa sia osservata; S. Romano, *Prime pagine di un manuale di diritto amministrativo*, in *Scritti minori*, II, Milano, 1950, 362 ss.; Idem, *Poteri, Potestà*, in *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1949, 179-180, che elaborando la nozione di funzione nel senso più stretto di esercizio di potestà, scrive: “Fondamentale è la distinzione dei poteri a seconda che si esercitano nell’interesse proprio del titolare o da questo per un interesse non proprio o non esclusivamente proprio, cioè per un interesse altrui o per un interesse oggettivo. I poteri di questa categoria prendono il nome di funzioni o uffici”.

<sup>4</sup> G. Miele, *Pubblica funzione e servizio pubblico*, in *Arch. giur.*, XXVI, 1933, 172 ss. che teorizzando la nozione di funzione pubblica in contrapposizione a quella di servizio pubblico, scrive che “...è funzione pubblica l’attività degli individui stretti allo Stato, originariamente o successivamente, da un particolare rapporto pubblicistico, che emanano atti giuridici o compiono fatti giuridici o collaborano all’emanazione ed al compimento di entrambi in virtù di un potere giuridico pubblicistico. Si reputano invece incaricati di un pubblico servizio gli individui, addetti a organizzazioni regolate secondo i principi di diritto pubblico, che sulla base di uno speciale rapporto pubblicistico con lo Stato, esplicano un altro genere di attività di natura pubblicistica”; Idem, *Funzione pubblica*, in *Nss. D. I.*, VII, Torino, 1961, 686, che meglio ancora individua la pubblica funzione nel complesso di attività organizzato per l’esercizio di un potere giuridico pubblicistico dello Stato o di altro ente pubblico, mentre definisce le attività relative ad un servizio pubblico come ordinate espressamente alla prestazione di utilità (alla luce della distinzione introdotta da V. E. Orlando tra attività giuridica e attività sociale dello Stato), non già all’esercizio di un potere pubblico pubblicistico.

Organi cartografici dello Stato, Istituzioni Pubbliche centrali e Periferiche per l’informazione territoriale ed ambientale. Riassetto delle competenze e rapporti con il mercato

Autore: Antonella Sau  
Data: maggio 2007

da quella dottrina, che in tempi ormai non più recenti, ha cominciato a parlare della funzione amministrativa come di un momento autonomo della attività di trasformazione del potere in atto <sup>6</sup>.

La procedimentalizzazione dell'azione amministrativa in chiave garantistica operata dalla legge n. 241/1990, cui si connette l'idea di una pubblica amministrazione che ha il compito di cogliere, valutare e soddisfare le domande ed i bisogni che emergono nella collettività di riferimento, alla luce dei principi fondamentali di rango costituzionale che regolano l'azione amministrativa, quali l'imparzialità ed il buon andamento (articolo 97 Cost.) nonché quelli di efficacia, efficienza, economicità, trasparenza e pubblicità, consente quindi, nell'attuale sistema istituzionale, di identificare la funzione amministrativa con la cura in concreto dei vari interessi coinvolti nella realizzazione dell'interesse pubblico primario (di cui è titolare l'autorità amministrativa) che si realizza nella fase dinamica della trasformazione del potere orientata al fine del raggiungimento del "risultato"<sup>7</sup>.

In altri termini, la funzione amministrativa ingloberebbe "l'imperativo categorico dell'orientamento al risultato amministrativo, al cui materiale ottenimento il soggetto munito delle relative competenze è tenuto ad ispirare

<sup>5</sup> M. S. Giannini, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 1966, I; Idem, *Diritto amministrativo*, I, Milano, III° Ed., 1993, 69-94, che superando definitivamente la teoria formale sostanziale arriva fino al punto di negare la stessa legittimazione scientifica della nozione di funzione amministrativa: "Si può dire che i diritti positivi contemporanei conoscono, come attività caratterizzabili per elementi oggettivi, singole funzioni amministrative, in quanto funzioni attribuite a singoli apparati dell'organizzazione amministrativa, di una funzione amministrativa si può parlare solo in un senso soggettivo equivalente a quello di attività dell'amministrazione (organizzazione). Ne varrebbe osservare che caratterizzare un'attività di un'entità soggettiva (l'amministrazione-organizzazione) per l'inerenza all'entità soggettiva significa fare una tautologia: la realtà è infatti che "funzione amministrativa" è un'espressione verbale, per dire l'insieme delle funzioni svolte dall'amministrazione"; R. Alessi, *Principi di diritto amministrativo*, I, Milano, 1966, 8, che definisce come amministrativa la funzione di emanare statuizioni, o per lo meno atti preparatori o integrativi delle medesime, aventi il compito di rendere concretamente operativa la funzione normativa, a fronte di precetti normativi astratti ed in quanto tali mancanti di concreta ed immediata operatività.

<sup>6</sup> F. Benvenuti, *Eccesso di potere amministrativo per vizio della funzione*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1950, 1; Idem, *funzione amministrativa, procedimento e processo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, 122, dove si legge che "il potere, e così la modificazione giuridica astrattamente preordinata, assume una effettività reale, si adegua cioè ad una realtà, nei cui confronti diviene operante, trasfondendosi in un atto, il quale è infatti l'applicazione puntuale di un potere ad una realtà...la funzione è un momento della concretizzazione del potere in un atto"; G. Berti, *Procedimento, procedura, partecipazione*, in *Studi in onore di Enrico Guicciardi*, Padova, 1975, 779 ss.; G. Marongiu, (voce) *Funzione amministrativa*, in *Enc. Giur. Trecc.*, 1989, 6, il quale seguendo la strada aperta da Benvenuti individua nel momento in cui si realizza il confronto fra la norma ed il fatto e ci si decide all'atto emanando il relativo provvedimento, ossia quando si compie la "scelta" che determina il successivo corso dell'agire (legale razionale) dell'amministrazione, quello in cui questa è indefettabilmente funzione.

<sup>7</sup> Sui possibili significati di "risultato" vedasi: A. Romano Tassone, *Sulla formula "amministrazione per risultati" cit.*

coerentemente la propria attività, dando conto della ragionevolezza delle scelte operate, della loro proporzionalità (quantitativa) e adeguatezza (qualitativa) al risultato prefigurato, determinando condizioni di massima certezza o comunque di minore approssimazione possibile circa il suo ottenimento”<sup>8</sup>.

Alla luce di questa moderna accezione di funzione amministrativa e soprattutto in considerazione della varietà delle sue possibili forme di manifestazione (allo stato attuale certamente non più esclusivamente riconducibili alla mera attività provvedimentale), con la conseguenza che in alcuni casi lo stesso cittadino diviene amministrazione nel momento in cui svolge funzioni in precedenza di competenza dei pubblici poteri, autorevole dottrina<sup>9</sup> rimeditando sulla tradizionale distinzione tra funzione amministrativa e servizio pubblico, fondata sulla diversa natura dei poteri, delle rispettive funzioni e degli strumenti di gestione, si è inoltre pronunciata a favore del dissolvimento di tale distinzione “in un concetto unitario di compito o di attività pubblica fondata sulla funzionalizzazione dell’attività stessa al fine di interesse pubblico”.

Prendendo le mosse da questa nozione di funzione amministrativa al fine di delineare presupposti e contenuti della funzione di informazione, ritenendosi ormai superata la tradizionale nozione unitaria di “informazione amministrativa” intesa come “trasmissione di conoscenza dall’amministrazione

---

<sup>8</sup> M. R. Spasiano, *Funzione amministrativa e legalità di risultato*, Torino, 2005, soprattutto 69-77; Idem, *La funzione amministrativa: dal tentativo di frammentazione allo statuto unico dell’amministrazione*, in *Studi in onore di G. Berti*, Napoli, 2005, 2393 ss.

<sup>9</sup> M. R. Spasiano, *La funzione amministrativa: dal tentativo di frammentazione cit.*, 2435-2441; G. Caia, *Funzione pubblica e servizio pubblico*, in *Diritto amministrativo*, AA.VV., Bologna, I, 2001, 937-940, per cui funzione amministrativa e servizio pubblico non sono due nozioni contrapposte, ma due nozioni differenti che esprimono momenti diversi o due modi di essere differenti dell’attività amministrativa nel suo complesso, che non di rado però si intersecano.

Sul tema della rilevanza oggettiva della nozione di servizio pubblico qualificato come tale per le sue finalità di interesse pubblico e non per il dato soggettivo del ruolo istitutivo e gestorio della pubblica amministrazione: Cons. St., Ad. Pl., 30 marzo 2000, n. 1, in *Foro It.*, 2000, III, 365; Corte Cassazione, SS. UU. Civili, 30 marzo 2000, n. 71 e 72, in *Foro It.*, 2000, I, 2210-2211; Corte di Cassazione, SS UU. Civili, 19 aprile 2004, n. 7461, in *Cons. St.*, 2004, 2, 808; Cons. St., sez. VI, 5 marzo 2002, n. 1310, in *Riv. giust. amm.*, 2002, 2, 283; Cons. St., sez. IV, 10 novembre 2003, n. 7188, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); Cons. St., sez. IV, 5 ottobre 2004, n. 6489, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); Cons. St., sez. V, 12 ottobre 2004, n. 6574, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); Cons. St., sez. IV, 29 novembre 2000, n. 6325, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it) ; Cons. St., sez. VI, 10 ottobre 2005, n. 5467, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); Tar Lombardia, sez. Brescia, 16 febbraio 2006, n. 194, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); Idem, 27 giugno 2005, n. 673, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); Tar Calabria, Catanzaro, sez. II, 12 aprile 2005, n. 606, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); Tar Lazio, sez. III, 10 maggio 2006, n. 4845, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); Tar Sardegna, 22 giugno 2001, n. 740, in *Foro amm.*, 2001, 1246;

pubblica al cittadino”<sup>10</sup>, definizione inidonea tra l’altro a distinguere tra il concetto di informazione e quello di comunicazione (tema che si rinvia al proseguo del paragrafo), l’informazione amministrativa suddetta se da un lato si traduce in mero strumento per relazionarsi con i cittadini<sup>11</sup>, dall’altro si atteggia ad elemento organizzativo strumentale all’esercizio della stessa funzione amministrativa, in quanto attività indirizzata all’acquisizione, trattamento, conservazione e circolazione dei dati e delle informazioni<sup>12</sup> necessarie per lo svolgimento della funzione amministrativa, vero e proprio supporto indispensabile alla pubblica amministrazione, per la legittimità, oltre che l’efficacia e l’efficienza della sua azione<sup>13</sup>.

Precisata la strumentalità dell’informazione rispetto alla funzione amministrativa, si suole distinguere<sup>14</sup> proprio in relazione a tale rapporto di strumentalità tra due diverse direttrici: la prima è quella della c.d. “strumentalità diretta nei confronti del singolo procedimento amministrativo”<sup>15</sup>, in quanto l’assunzione di informazione avviene nell’ambito di un procedimento amministrativo che sfocierà in un provvedimento, con la conseguenza che, in linea generale, le informazioni assunte esauriranno la loro funzione con l’emanazione del provvedimento finale; la seconda è quella della c.d. “strumentalità mediata”, nel senso che l’attività di assunzione delle informazioni si presenta strumentale al compimento di un numero potenzialmente illimitato di atti giuridici, ovvero si presenta come funzionale alla creazione e all’alimentazione di un apparato conoscitivo a disposizione

<sup>10</sup> M. S. Giannini, *Diritto Amministrativo*, Milano, 1970; A. Meloncelli, *L’informazione amministrativa*, Rimini, 1983; B. G. Mattarella, *L’informazione amministrativa: profili generali in I nuovi diritti di cittadinanza: il diritto all’informazione*, (a cura di) F. Manganaro e A. R. Tassone, Torino, 2005, 7, per cui la nozione di informazione può essere utilizzata correttamente solo con riguardo alla trasmissione di conoscenze delle amministrazioni ai privati, e non invece relativamente al fenomeno inverso, né alla trasmissione o alla messa in comune di informazioni tra amministrazioni pubbliche.

<sup>11</sup> Ad esempio l’amministrazione comunale informa la cittadinanza del grado di inquinamento rilevato in città, o degli orari dei mezzi di trasporto pubblici, in altri termini trattasi della c.d. “macro-informazione” di cui scrive B. G. Mattarella in *L’informazione amministrativa: profili generali cit.*

<sup>12</sup> Intendendosi in tale contesto per dati ed informazioni, sia dati di fatto sia qualificazioni giuridiche, dati grezzi o elaborati, qualitativi o quantitativi, elementari o aggregati, relativi a fatti del passato o del presente o proiezioni per il futuro.

<sup>13</sup> M. P. Guerra, *Il coordinamento dell’informazione nel sistema politico-amministrativo*, in *Informazione e funzione amministrativa*, (a cura di) M. P. Guerra, M. Cammelli, Rimini, 1997, 225-254.

<sup>14</sup> M. P. Guerra, *Il coordinamento dell’informazione cit.*, 229; M. P. Guerra, *Funzione conoscitiva e pubblici poteri*, Milano, 1996; M. Cammelli, *Attività conoscitiva e organizzazione della pubblica amministrazione*, in *Informazione e funzione amministrativa cit.*, 387 ss.

<sup>15</sup> La c.d. “micro-informazione” di cui parla B. G. Mattarella in *L’informazione amministrativa: profili generali cit.*, 5.

dell'amministrazione pubblica per l'esplicazione di ogni suo compito, l'adozione di qualsiasi atto e quindi per l'esercizio della funzione amministrativa intesa nel suo insieme.

La funzione "informazione pubblica", può essere quindi definita, anche e soprattutto alla luce di questa seconda prospettiva, come "il complesso delle attività volte ad assicurare alla generalità dei cittadini la disponibilità delle informazioni di pubblico interesse in possesso delle amministrazioni pubbliche alle condizioni operative più favorevoli"<sup>16</sup>.

Dove per "complesso delle attività" si intende che la funzione non si esaurisce in un solo tipo di attività, ma consiste in un fascio di attività diverse, svolte in primis dalle stesse amministrazioni, ma con il concorso attivo dei privati.

Dove per "generalità dei cittadini" si vuole ribadire il carattere universale della funzione, in relazione ai suoi potenziali destinatari.

Dove per "pubblico interesse" si vuole sottolineare il carattere oggettivamente pubblico delle informazioni, sul versante della qualità (autenticità, integrità, certezza) e sul versante della loro attitudine a facilitare il raggiungimento di altre finalità di pubblico interesse, sia estrinseche che intrinseche all'informazione.

Dove con "possesso delle amministrazioni" si fa riferimento all'esistenza di un patrimonio informativo pubblico, ovvero a quel complesso di informazioni rilevanti (da proteggere e valorizzare) detenute dalle pubbliche amministrazioni, e in relazione a ciò non si può non considerare il fatto che sono stati proprio i moderni strumenti telematici a consentire di diversificare gli usi del complesso delle informazioni pubbliche detenute dall'amministrazione al fine di metterle a disposizione dei privati e di garantire il massimo risparmio possibile di risorse economiche, umane e materiali.

Dove infine il richiamo alle "condizioni economiche e operative più favorevoli" serve a sottolineare la necessaria garanzia della universalità nell'accesso ai servizi, tradizionali o informatici, che consentono l'accesso alle informazioni.

In uno Stato che si presenta come un "sistema istituzionale di informazioni e comunicazioni, cioè un apparato che raccoglie, immagazzina, elabora e comunica dati...un sistema che è comprensibile proprio in quanto è una rete di

---

<sup>16</sup> F. Merloni, *Sull'emergere della funzione di informazione nelle pubbliche amministrazioni*, in *L'informazione delle pubbliche amministrazioni*, (a cura di) F. Merloni, Rimini, 2001, 76-77.

messaggi o un sistema di informazioni”<sup>17</sup> la definizione dell’informazione come funzione amministrativa pone inevitabilmente il problema della distinzione tra questa e la funzione pubblica di comunicazione che è tipico di una pubblica amministrazione non più “separata e autoritaria, ma di tipo nuovo, colloquiale, relazionale”<sup>18</sup>.

A partire dagli anni 90 la comunicazione ha infatti cominciato ad assumere all’interno dell’organizzazione amministrativa la natura di una vera e propria funzione<sup>19</sup> caratterizzata dal fatto di essere al contempo funzione specialistica, perché ad essa corrisponde oltre che un’apposita normativa di settore anche strutture specialistiche in cui operano con procedure e mezzi preposti specificamente all’esercizio di tale funzione, dipendenti pubblici professionalmente qualificati, e funzione diffusa, nel senso che tutti gli uffici ed organi della pubblica amministrazione (e non solo quindi le strutture dedicate all’attività di comunicazione) nell’ambito della loro attività quotidiana comunicano e quindi esercitano la funzione di comunicazione.

La funzione di comunicazione, “strumento a disposizione della pubblica amministrazione per amministrare”<sup>20</sup> secondo una nota definizione, in sostanza si configura come un mezzo dell’amministrazione pubblica, tra i tanti a sua disposizione, per il perseguimento degli obiettivi determinati dalla legge.

Sebbene la comunicazione sia innegabilmente una forma di trasmissione di conoscenze ed informazioni, la distinzione tra comunicazione e informazione

<sup>17</sup> A. Predieri, *Premessa ad uno studio sullo Stato come produttore di informazioni*, in *Studi in onore di Giuseppe Chiarelli*, Tomo II, Milano, 1974.

<sup>18</sup> M. Bombardelli, *La comunicazione nell’organizzazione amministrativa*, in *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, (a cura di) G. Arena, Rimini, 2001, 83 ss.

<sup>19</sup> Per un’analisi più approfondita della funzione pubblica di comunicazione, ed in generale per una valutazione dei contenuti e del valore giuridico della comunicazione istituzionale: G. Arena, *La comunicazione pubblica dei pubblici poteri. Temi elaborati durante il primo seminario trentino sulla comunicazione di interesse generale*, in *La comunicazione di interesse generale*, (a cura di) G. Arena, Bologna, 1995; G. Arena, *La funzione pubblica di comunicazione*, in *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, (a cura di) G. Arena, Rimini, 2001, 29-46; A. Vignudelli, *La comunicazione pubblica: inquadramento fenomenologico, profili generali, elementi di diritto costituzionale*, in *La comunicazione pubblica*, (a cura di) A. Vignudelli, Rimini, 1992, 11-89; F. Faccioli, *Comunicazione pubblica e cultura del servizio*, Carocci Editore, 2000; G. Azzariti, *Introduzione: la comunicazione come funzione*, in *La funzione di comunicazione cit.*, 15-29; P. Marsocci, *La disciplina dell’attività di comunicazione*, in *La funzione di comunicazione cit.*, 103-129; F. Spantigati, *Il principio di comunicazione nel Diritto amministrativo*, in *La funzione di comunicazione cit.*, 191-214.

<sup>20</sup> La definizione della comunicazione “per amministrare” distinta dalla comunicazione “di servizio” e dalla comunicazione “immagine” è di G. Arena, *Profili giuridici della comunicazione cit.*, 624-629.

tracciata dalla legge n. 150 del 7 giugno 2000<sup>21</sup> alla stregua di due diversi parametri, (a) i soggetti destinatari dell'attività<sup>22</sup> ed (b) i soggetti che comunicano e informano<sup>23</sup>, sembra inquadrare comunicazione ed informazione come due varianti, distinguibili esclusivamente sul piano organizzativo, di uno stesso fenomeno.

La distinzione proposta dal legislatore sebbene apparentemente (sul piano teorico) molto chiara trascura invece il dato fondamentale che tra informazione e comunicazione non c'è una vera e propria cesura ma un continuum, per cui la distinzione tra informazione e comunicazione andrebbe coerentemente fondata sulla natura della prima quale attività unilaterale e della seconda quale attività bilaterale di scambio tra informazione fornita e informazione ricevuta, con la conseguenza che mentre nell'attività di informazione prevale il rapporto tra un soggetto (fonte o destinatario dell'informazione) e la realtà, in quella di comunicazione prevale il rapporto tra due o più soggetti, in quanto scopo principale di chi comunica non è fornire informazioni (viceversa scopo unico della attività di informazione), ma fare in modo che le informazioni contenute nella comunicazione producano un certo tipo di azioni, grazie alla modifica da esse indotta nella visione del mondo del destinatario ( si comunica per dare un significato alla realtà, si informa per dare ad essa una struttura, una forma)<sup>24</sup>.

A conferma della rilevanza nell'attuale sistema istituzionale del ruolo della funzione di informazione pubblica, si consideri l'attenzione rivolta dal legislatore negli ultimi decenni al tema dell'informazione pubblica ed a quello connesso dell'informatizzazione della pubblica amministrazione: dal d. lgs. n. 322/1989,

<sup>21</sup> Per un'analisi della legge: A. Rovinetti, *Diritto di parola*, Milano, 2000; P. Marsocci, *Informazione e comunicazione istituzionale: la nuova legge n. 150 del 2000 come nuovo passo per la riforma amministrativa*, in *Giurisprudenza di Merito*, n. 4/5, 2000; P. Marsocci, *Poteri e pubblicità per una teoria generale della comunicazione istituzionale*, Milano, 2002; P. Marsocci, *La disciplina dell'attività di comunicazione*, in *La funzione di comunicazione cit.*, 103-129.

<sup>22</sup> L'attività di informazione è rivolta ai mezzi di comunicazione di massa, mentre l'attività di comunicazione è rivolta da un lato ai cittadini (comunicazione esterna), dall'altro ai dipendenti (comunicazione interna).

<sup>23</sup> Da un lato i soggetti che comunicano, ossia gli Uffici per le relazioni con il pubblico, cui spettano le attività di comunicazione sia esterna che interna, dall'altro i soggetti che informano, portavoce e uffici stampa, quali spetta il compito di informare i mezzi di comunicazione di massa.

<sup>24</sup> G. Arena, *La funzione pubblica di comunicazione*, in *La funzione di comunicazione cit.*, 49 ss.; F. Spantigati, *Il principio di comunicazione nel diritto amministrativo cit.* 201-225; M. Bombardelli, *La comunicazione nell'organizzazione amministrativa cit.*, 85-105; F. Merloni, *Introduzione all'egovernment. Pubbliche amministrazioni e società dell'informazione*, Torino, 2005, 173 ss.; B. G. Mattarella, *L'informazione amministrativa: profili generali cit.* che a tal proposito scrive: l'informare è attività di un soggetto, il comunicare l'attività di più soggetti: nel primo caso c'è rapporto unidirezionale, nel secondo bidirezionale; nell'informazione l'amministrazione usa solo la bocca, nella comunicazione anche le orecchie.

di riforma della statistica pubblica, alla legge generale su procedimento amministrativo, n. 241/1990, recentemente novellata dalla legge 15/2005<sup>25</sup> alla legge di riforma sulle autonomie locali, n. 142/1990, oggi confluita nel T.U. n. 267/2000, al d. lgs. n. 29/1993 di riforma del pubblico impiego (oggi abrogato dal d. lgs. n. 165/2001, come successivamente modificato), al d. lgs. n. 93/1993, in materia di sistemi informatizzati delle amministrazioni pubbliche, istitutivo dell'Aipa (Autorità per l'informatica delle pubbliche amministrazioni) oggi Cnipa (Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione) in virtù delle modifiche apportata prima dalla legge n. 675/1996, e poi dal d. lgs. n. 196/2003<sup>26</sup>, che ben esplicita agli articoli 2, 3 l'obiettivo conclusivo di un'amministrazione che arrivi a considerare le informazioni in suo possesso come un patrimonio comune all'intera pubblica amministrazione, in modo da garantire, con l'interscambio e la riutilizzazione, la tempestività, l'attendibilità ed un congruo rapporto tra costi e risultati, ai fini di un sempre maggiore funzionalità dell'attività decisionale di pubblici poteri e alle esigenze conoscitive di un moderno sistema economico-sociale, sino al Codice dell'Amministrazione Digitale, d. lgs. 7 marzo 2005, n. 82, come modificato dal d. lgs. 4 aprile 2006, n. 159, che all'articolo 73, nel rispetto delle attribuzioni di cui all'articolo 117, 2° comma, lettera r) della Costituzione, e nel rispetto dell'autonomia dell'organizzazione interna delle funzioni informative delle regioni ed enti locali definisce il "Sistema Pubblico di Connettività" (SPC) come "l'insieme delle infrastrutture tecnologiche e di regole tecniche, per lo sviluppo, la condivisione, l'integrazione e la diffusione del patrimonio informativo<sup>27</sup> e dei

---

<sup>25</sup> Articolo 3, 3° comma: "Per conseguire maggiore efficienza nelle loro attività, le amministrazioni pubbliche incentivano l'uso della telematica, nei rapporti interni, tra le diverse amministrazioni e tra queste e i privati".

<sup>26</sup> Cui si aggiungono i compiti ed oneri ad esso attribuiti dalla Sezione III del Capo VIII ("Rete internazionale della pubblica amministrazione e compiti del Cnipa) del Codice dell'Amministrazione Digitale.

<sup>27</sup> "Patrimonio informativo pubblico" definito dall'articolo 12 della legge regionale dell'Emilia Romagna 24 maggio 2005, n. 11 (come modificata dalle successive leggi 28 luglio 2004, n. 17 e 23 dicembre 2004, n. 27) come "l'insieme dei dati personali, diversi da quelli sensibili e giudiziari oggetto di scambio e comunicazione nell'esercizio di pubbliche funzioni" quale strumento che può consentire alle pubbliche amministrazioni ed ai privati esercenti funzioni di interesse pubblico di aumentare la qualità dei propri servizi, mediante la disponibilità di adeguate banche dati.

Ciò che appare importante sottolineare in tale sede è che la Corte Costituzionale, pronunciatisi sulla questione di legittimità costituzionale sollevata dal Governo avverso la legge regionale dell'Emilia Romagna, con sentenza 7 luglio 2005, n. 271, pur dichiarando l'illegittimità costituzionale del suddetto articolo 12 ravvisando profili di contrasto con la legislazione statale vigente in materia di protezione dei dati personali (d. lgs. 30 giugno 2003, n. 196), non ha tuttavia assolutamente messo in discussione il concetto di patrimonio informativo pubblico in esso esplicitato, limitandosi ad una lettura sostanzialmente formalistica dell'articolo 12, in particolare

dati della pubblica amministrazione, necessarie per assicurare l'interoperabilità di base ed evoluta e la cooperazione applicativa dei sistemi informatici e dei flussi informativi, garantendo la sicurezza, la riservatezza delle informazioni, nonché la salvaguardia e l'autonomia del patrimonio informativo di ciascuna pubblica amministrazione".

Ed in tale contesto si inserisce, ai sensi del d. lgs. 30 luglio 1999, n. 303, ("Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59") e dei successivi DPCM 11 giugno 2001, 9 agosto 2001, e da ultimo quello del 15 giugno 2006, l'attribuzione al Ministero (senza portafoglio) per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione<sup>28</sup> delle funzioni di indirizzo, coordinamento, di promozione di iniziative, anche normative, di vigilanza e verifica e di ogni altra funzione spettante alla Presidenza del Consiglio dei Ministri "nelle materie dell'innovazione organizzativa, gestionale e tecnologica; di sviluppo della società dell'informazione delle connesse innovazioni per le amministrazioni pubbliche, i cittadini e le imprese, con particolare riferimento alle strutture tecnologiche e servizi in rete, allo sviluppo dell'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione; della diffusione della cultura informatica e digitale, anche attraverso i raccordi con organismi internazionali e comunitari che agiscono nel settore".

### **1.2.1 Segue: informazione ed organizzazione amministrativa**

Le esigenze concrete alla base di tutti gli interventi del legislatore sopra citati

---

riguardo al mancato rispetto dei vincoli normativi posti dal d. lgs. 196/2003, il che si traduce indubbiamente in un importante riconoscimento della potestà legislativa regionale.

In sostanza la Corte ha ritenuto che, pur nell'ambito di un'esclusiva competenza statale, la legislazione vigente non esclude un ruolo normativo di carattere integrativo per i soggetti pubblici chiamati a trattare i dati personali, per la necessità che i principi posti dalla legge statale a tutela dei dati personali siano garantiti nei diversi contesti legislativi ed istituzionali, riconoscendo quindi la legittimità dell'adozione leggi o regolamenti regionali in quanto e nella misura in cui ciò sia previsto dalla legislazione nazionale.

<sup>28</sup> Quest'ultimo si avvale per lo svolgimento delle sue funzioni di due Dipartimenti della Presidenza del consiglio: "Dipartimento della Funzione Pubblica per l'efficienza delle amministrazioni", creato agli inizi degli anni '80 per rispondere alle esigenze di modernizzazione della pubblica amministrazione, promuovendo le necessarie iniziative di riforma della medesima in direzione dell'efficacia, efficienza e economicità dell'azione amministrativa ed il "Dipartimento per l'Innovazione e le Tecnologie" incaricato di promuovere lo sviluppo della società dell'informazione (DPCM 27 settembre 2001).

Organi cartografici dello Stato, Istituzioni Pubbliche centrali e Periferiche per l'informazione territoriale ed ambientale. Riassetto delle competenze e rapporti con il mercato

Autore: Antonella Sau  
Data: maggio 2007

sono comprensibili in un'organizzazione amministrativa<sup>29</sup> che si connota allo stato attuale per la sua natura "pluricentrica"<sup>30</sup>, "plurimorfa"<sup>31</sup> e "multiorganizzativa"<sup>32</sup>, e per la sua struttura a rete<sup>33</sup> nella quale i vincoli di dipendenza tra le varie parti sono meno rigidi che nella organizzazione tradizionale di tipo gerarchico e soprattutto non sono più direzionati univocamente in senso verticale, dall'alto verso il basso della struttura, ma assumono in modo sempre più evidente le caratteristiche di nessi di mutua interdipendenza sul piano orizzontale, fra i diversi nodi della rete organizzativa<sup>34</sup>, con la conseguenza che per poter operare in maniera efficace in vista del raggiungimento dei propri risultati ha bisogno di continue relazioni fra tutte le sue parti e quindi di un sistema di circolazione delle informazioni flessibile e dinamico.

In altri termini poiché il modello di un organizzazione amministrativa reticolare<sup>35</sup> trae fondamento dalle relazioni organizzative orizzontali, di coordinamento e coamministrazione, richiede un sistema di relazioni fluide e

<sup>29</sup> Sull'organizzazione amministrativa (senza pretese di esaustività): M. S. Giannini, *Diritto amministrativo cit.*, 151 ss.; Idem, *L'amministrazione pubblica nello Stato contemporaneo*, Padova, 1988; S. Cassese, *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, 1983; M. Nigro, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, 1966; G. Berti, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Milano, 1968; V. Bachelet, *Profili giuridici dell'organizzazione amministrativa*, Milano, 1965; G. Guarino, *L'organizzazione pubblica*, Milano, 1977; C. Franchini, *L'organizzazione*, in *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo generale*, Tomo I, Milano, 2003, 251-373.

<sup>30</sup> M. S. Giannini, *I pubblici poteri negli stati pluriclasse*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1979, 2-3, 389 ss.; A. M. Sandulli, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1989, 3 ss., che si sofferma con attenzione sul tema della struttura pluralistica della pubblica amministrazione; F. Benvenuti, *L'ordinamento repubblicano*, Padova, 1996; G. Berti, *Caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale*, Padova, 1969.

<sup>31</sup> M. Nigro, (voce) *Amministrazione pubblica (organizzazione giuridica dell')*, in *Enc. Giur. Treccani*, II, 1988, per cui il plurimorfismo è solo uno degli aspetti del pluricentrismo dei pubblici poteri, cioè dell'articolazione della pubblica amministrazione in una pluralità di centri.

<sup>32</sup> S. Cassese, *Le basi del diritto amministrativo*, Milano, 2000, 190; Idem, *Le reti come figura organizzativa della collaborazione*, in *L'Europa delle reti*, (a cura di) A. Predieri, M. Morisi, 2001, 43-48; Idem, *Le trasformazioni dell'organizzazione amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1982, 2, 378-382: "I pubblici poteri sono divenuti multiorganizzativi nel senso che sono composti...le nuove organizzazioni presentano una struttura in cui prevalgono i rapporti di interdipendenza su quelli di dipendenza, le relazioni di rete su quelle tra vertice e base"; per una lettura critica del disegno organizzativo della pubblica amministrazione italiana, C. Franchini, *L'organizzazione*, in *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale cit.*, 301 ss.

<sup>33</sup> D. Ielo, *Amministrazione a rete e reti di amministrazione: nuovi paradigmi della global governance* in *Amministrare*, 2003, 3, 377-382; M. Cammelli, *L'amministrazione per collegi: organizzazione amministrativa e interessi pubblici*, Bologna, 1980, proprio sul tema dei collegi (strutture tipiche di un sistema amministrativo reticolare) che assolvono al delicato compito di ponderare interessi propri dei vari soggetti coinvolti nell'azione pubblica.

<sup>34</sup> M. Bombardelli, *La comunicazione nell'organizzazione amministrativa cit.*, 91-92.

<sup>35</sup> Per un'esemplificazione del significato di amministrazione reticolare in tema di ambiente: F. Bottazzoli, *Tutela ambientale: il sistema Agenzie regionali protezione ambiente: un network ambientale alla ricerca della piena efficienza*, in *Ambiente*, 2000, 8, 338 ss.; F. Fonderico, *Verso un network del sistema delle Agenzie ambientali italiane*, in *Ambiente*, 199, 7, 964 ss.

destrutturate.

Apparendo del tutto evidente come la circolazione delle informazioni influenzi qualitativamente l'agire amministrativo (non solo in termini di efficacia ma anche e soprattutto di efficienza) la scelta degli strumenti giuridici di circolazione delle informazioni assume di conseguenza un ruolo tutt'altro che marginale.

Sotto questo profilo le opzioni possibili sono molteplici: dalle intese ed accordi stipulati nell'ambito della Conferenza Stato-regioni (art. 3 e 4 del d. lgs. 28 agosto 1997, n. 281) preordinati al coordinamento dell'esercizio delle competenze ed allo svolgimento di attività di interesse comune dei soggetti pubblici coinvolti, in attuazione del principio di leale collaborazione e nel perseguimento di obiettivi di funzionalità, economicità ed efficacia dell'azione amministrativa; agli accordi tra pubbliche amministrazioni (art. 15 legge 7 agosto 1990, n. 241) che disciplinano lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune; alle forme associative di cui al Capo V del d. lgs. n. 267/2000, ossia convenzioni, consorzi, accordi di programma tra enti locali per lo svolgimento in modo coordinato di funzioni di interesse comune.

Ma nulla osta a che la circolazione delle informazioni possa avvenire anche in sede di conferenze di servizi (articolo 13-14 quinquies della legge generale sul procedimento amministrativo) in quanto sede privilegiata di incontro tra pubbliche amministrazioni ed interessi pubblici di cui le stesse sono portatrici; così come non può escludersi che un tale compito possa attribuirsi ad organi plurisoggettivi nel quale siano rappresentati più uffici o organi, che proprio nei sistemi amministrativi multiorganizzativi appaiono i più idonei alla gestione delle interazioni tra le diverse parti, in modo da garantire stabilità a tali relazioni.

### ***1.3 Il ruolo dell'informazione "geografica" o "territoriale" nell'elaborazione delle politiche pubbliche***

Alla luce della posizione di rilievo rivestita dalla "funzione informazione pubblica" nell'attuale sistema istituzionale non è difficile immaginare il ruolo e l'importanza nell'elaborazione delle politiche pubbliche dell'"informazione

geografica" o "territoriale"<sup>36</sup>, certamente uno dei settori più significativi e promettenti dell'intero processo di modernizzazione dell'attività amministrativa. Difatti, la raccolta e lo scambio di dati territoriali informatici da parte delle pubbliche amministrazioni rappresenta il presupposto indispensabile per l'evoluzione di una delle più avanzate modalità di utilizzo delle nuove tecnologie in ambito amministrativo: lo sviluppo di sistemi informativi territoriali (Sit<sup>37</sup>).

Si tratta, semplicisticamente, di complessi strumenti informatici che raccolgono ed organizzano, sulla base di un criterio territoriale, tutti i dati<sup>38</sup> relativi ad un determinata area geografica, rendendo così possibile lo svolgimento di indagini e studi del territorio che siano in grado di garantire una condivisione sistematica delle conoscenze riferite ad una medesima area geografica, tale da evitare dispendiose ridondanze nell'acquisizione delle informazioni e di conseguenza accelerare o quanto meno semplificare i procedimenti amministrativi di gestione del territorio (pensiamo alla tutela ambientale, la pianificazione urbanistica, la gestione del rischio idrogeologico, ma in generale ad ogni procedimento amministrativo che in teoria implichi l'acquisizione e la valutazione di informazioni georeferenziate).

Nel corso degli ultimi vent'anni l'aumento dell'interesse e soprattutto dell'attenzione nei confronti delle problematiche connesse all'utilizzo delle informazioni georiferite ha portato in ambito europeo all'adozione di una serie di progetti, alcuni dei quali confluiti in direttive orientate alla definizione di un quadro operativo, organizzativo e giuridico comune per la fruizione, lo scambio e l'utilizzo comune di dati e informazioni territoriali, si pensi alla direttiva 2003/98/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio in tema di riutilizzo

---

<sup>36</sup> Relativamente all'utilizzo di queste due nozioni sebbene non sia rintracciabile sul piano giuridico una distinzione, gli operatori più sensibili del settore sottolineano che mentre l'"informazione territoriale" presuppone un rapporto tra territorio, istituzioni e governo, l'"informazione geografica" opera su un piano completamente diverso, perché essa si limita a descrivere, anche con vari approcci disciplinari - sociologico, economico, statistico e simili - lo stato di una determinata area (per un'analisi del dibattito sulla differenza ed utilizzo dei due termini vedasi "Atti del 1° convegno Asita. Le immagini e le informazioni territoriali, 30 settembre - 3 ottobre 1997, Parma).

<sup>37</sup> Per un'analisi delle caratteristiche fondamentali dei Sit vedasi tra i tanti: P. A. Longley, M. F. Goodchild, D. J. Maguire, D. W. Rhind, *Geographic information. Systems and Science*, Chichester, West Sussex, 2003; AA.VV., *L'evoluzione della geografia*, Roma, 2004; G. Biallo, *Introduzione ai sistemi informativi geografici*, Roma, 2005; M. Ioanilli, U. M. A. Schiavoni Schiavoni, *Fondamenti di sistemi informatici geografici*, Roma, 2002; M. A. Goramasca, *Elementi di geomatica*, Varese, 2004.

<sup>38</sup> Ovvero informazioni cartografiche, geomorfologiche, ambientali, urbanistiche, socio-economiche.

dell'informazione nel settore pubblico (convertita nel d lgs. n. 36/2006)<sup>39</sup>, o l'attività di standardizzazione compiuta dal CEN, Comitato europeo di normalizzazione con l'incarico di regolamentare tramite normative tecniche il settore della tecnologia geoinformatica nell'Unione Europea, in collaborazione con l'Internazionale Organisation for Standardisation (ISO), che si è conclusa con l'adozione degli standards ISO 19100, che raccolgono le regole e i protocolli da osservare per garantire la piena compatibilità tra i sistemi informativi territoriali dei diversi enti ed anche alla recente Decisione n. 456/2005 Ce del Parlamento e del Consiglio con la quale si è adottato un programma comunitario pluriennale (c.d. eContentplus) inteso a rendere i contenuti digitali europei più accessibili, utilizzabili e sfruttabili al fine (allegato I) "di evitare doppioni ed insieme di dati territoriali insufficienti; promuovere l'interoperatività transfrontaliera; incentivare l'emersione di nuovi servizi a livello europeo per utenti mobili".

Si inserisce in tale contesto anche la direttiva Inspire, che ha l'obiettivo di rendere disponibili informazioni geografiche armonizzate e di qualità per la formulazione, l'attuazione, il monitoraggio, e la valutazione della politica comunitaria, tramite la creazione di servizi integrati di informazione spaziale basati su una rete comunitaria di database, connessi per mezzo di standards e protocolli comuni che ne assicurino la compatibilità e l'interoperabilità.

In ambito nazionale, invece, il 26 settembre 1996, nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni è stata approvata un'intesa sui sistemi informativi geografici (Intesa Gis<sup>40</sup>), poi modificata con un accordo integrativo nell'ottobre del 2000, sempre con la finalità di sviluppare, attraverso attività coordinate, database territoriali a copertura dell'intero territorio nazionale e fruibili da parte di tutte le amministrazioni interessate.

Ed infine, si inserisce in questa direzione l'iniziativa dell'ex Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie che con D.M. del 26 gennaio 2004, ha istituito il Comitato nazionale per il coordinamento informatico dei dati territoriali, con il compito (art. 2) "di sostenere la formazione, l'interscambio e la fruizione dei dati territoriali tra le diverse pubbliche amministrazioni nonché quello di proporre la normativa primaria e secondaria e le regole tecniche e standards di riferimento in materia di formazione, gestione, diffusione, interscambiabilità ed utilizzazione dei dati geografici informatici".

---

<sup>39</sup> B. Ponti, *Il riutilizzo di documenti del settore pubblico*, in *Giorn. dir. amm.*, 2006, 8, 817 ss.

<sup>40</sup> Vedi il testo integrale in [www.intesagis.it](http://www.intesagis.it)

## 1.4 Dato e informazione territoriale

Quasi a conclusione logica del percorso normativo ed istituzionale di coordinamento ed armonizzazione delle politiche relative alla circolazione dei dati territoriali di comune interesse, in modo da coprire l'intero territorio nazionale, da inserirsi in apposite database territoriali, si pone proprio il Codice dell'Amministrazione Digitale che all'articolo 59 definisce<sup>41</sup> dato territoriale "qualunque informazione geograficamente localizzata" ed all'articolo 60 introduce la nozione di base di dati di interesse nazionale, definendola come "l'insieme delle informazioni raccolte e gestite digitalmente dalle pubbliche amministrazioni, omogenee per tipologia e contenuto e la cui conoscenza è utilizzabile dalle pubbliche amministrazioni per l'esercizio delle proprie funzioni e nel rispetto delle competenze e delle normative vigenti".

Dalla definizione di cui all'articolo 59, attorno alla quale ruota l'intera riflessione di questo capitolo introduttivo, si deduce<sup>42</sup> che la peculiarità di tale categoria di dati consiste nella complessità sia del singolo dato, che sottende oltre alla componente alfanumerica tradizionale una componente grafica, una geometrica e una topologica, sia della singola informazione, che di regola, non coincide con il singolo dato ma richiede anche la posizione territoriale del dato (georeferenziazione) e la documentazione sul processo di acquisizione del dato (metadati).

Uno dei problemi principali che pone la categoria di dati in questione è quella della omogeneità degli standards tecnici per l'individuazione e descrizione dei dati e quella della circolazione/riuso delle informazioni così acquisite.

Il Codice dell'amministrazione digitale, risolve la prima questione con l'istituzione del "Comitato per le regole tecniche sui dati territoriali delle pubbliche amministrazioni" (articolo 59, 2° comma), cui attribuisce il compito di definire le regole tecniche per la realizzazione delle basi di dati territoriali, la documentazione, la fruibilità e lo scambio dei dati stessi tra le pubbliche amministrazioni centrali e locali, e risolve la seconda con la creazione del CNIPA,

---

<sup>41</sup> Ignorando il parere reso dal Consiglio di Stato, 7 febbraio 2004, n. 11995, punto 15.2, che considerando quella dell'articolo 59 una disposizione definitoria, riteneva più opportuno che trovasse collocazione nell'ambito delle definizioni di cui all'articolo 1 del Codice, assieme alla precisazione della nozione di sistema informativo automatizzato.

<sup>42</sup> E. Menichetti, *Commento. I dati territoriali*, in *Codice dell'amministrazione digitale. Commento al d. lgs. 7 marzo 2005, n. 82*, (a cura di) E. Carloni, Rimini, 2005, 328.

Il “Repertorio nazionale dei dati territoriali” (articolo 59, 3° comma) al fine di agevolare la pubblicità dei dati di interesse nazionale, definizione volutamente generica che solo una scelta politica a monte può riempire di contenuto<sup>43</sup>.

Il codice demanda allo strumento regolamentare ai sensi dell’articolo 17, 3° comma l. 23 agosto 1988, n. 400, sia la composizione che le modalità di funzionamento del Comitato e le regole tecniche per la definizione del contenuto, della costituzione e dell’aggiornamento del Repertorio (articolo 59, 4° comma) oltre alla definizione della normativa tecnica per la formazione, documentazione e scambio dei dati territoriali detenuti dalle singole Pubbliche amministrazioni, e le regole ed i costi per l’utilizzo tra le amministrazioni e tra queste ed i privati (articolo 59, 5° comma).

L’articolo 25, 2° comma del d. lgs. n. 159/2006, contenente disposizioni integrative e correttive al testo del Codice dell’amministrazione digitale, introducendo a seguito del 7° comma dell’articolo 59 del d. lgs. n. 82/2005, un comma 7 bis, precisa come rientrino nell’ambito dei dati territoriali di interesse nazionale di cui all’articolo 59 stesso, la base dei dati catastali gestita dall’Agenzia del territorio, rinviando all’adozione di un decreto ministeriale da parte del direttore della stessa Agenzia (di concerto con il Comitato per le regole tecniche sui dati territoriali delle pubbliche amministrazioni e previa intesa con la Conferenza Unificata) per la determinazione delle regole tecnico-economiche per l’utilizzo telematico dei dati catastali da parte dei sistemi informatici di altre amministrazioni, per garantire la circolazione e la fruizione dei dati catastali conformemente alle finalità ed alle condizioni stabilite all’articolo 50 del Codice dell’amministrazione digitale.

Ciò che risulta dall’analisi del testo normativo è infine che il legislatore occupandosi della definizione di dati territoriali, senza distinguere tra dati territoriali e dati geografici, ritiene implicitamente che non ci sia alcuna distinzione tra essi, motivo per il quale nel presente lavoro le due espressioni verranno utilizzate indifferentemente.

#### **1.4.1 Segue: rapporto tra dati territoriali e cittadini**

L’articolo 50 del Codice dell’amministrazione digitale in tema di disponibilità e accessibilità dei dati della pubblica amministrazione, e l’articolo 52 sull’accesso

---

<sup>43</sup> *Ibidem*, 330.

telematico ai dati e documenti della pubblica amministrazione richiamano la disciplina legislativa e regolamentare in materia di accesso ai documenti amministrativi di cui al Capo V della legge 241/1990, coordinato con le norme in materia di tutela dei dati personali e la già citata normativa comunitaria in tema di riutilizzo delle informazioni del settore pubblico.

Trattasi, in conformità a quanto dettato in materia dalla disciplina generale sul procedimento amministrativo, di un diritto d'accesso strumentale alla tutela di situazioni giuridiche "altre" dal c.d. diritto d'accesso<sup>44</sup> (essendo legittimati al suo esercizio, ai sensi dell'articolo 22, 1° comma lett. b), "quei soggetti che hanno un interesse diretto concreto ed attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata, diritto o interesse legittimo, e collegata al documento al quale è richiesto l'accesso") e che quindi, anche alla luce del filtro oggettivo di cui alla lett. d), che limita un accesso generalizzato a qualsiasi dato nella disponibilità della pubblica amministrazione identificando l'oggetto accessibile nel "contenuto di atti", non trova la sua ratio nella trasparenza intesa come controllo democratico sull'attività svolta dai pubblici poteri ma nella trasparenza quale strumento per la tutela di specifiche situazioni soggettive.

### **1.5 Informazione ambientale**

Per la definizione di informazione ambientale occorre far riferimento al d. lgs. 19 agosto 2005, n. 195, in attuazione della direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale (che ha abrogato la precedente direttiva 90/313/Cee del Consiglio) che all'articolo 2, 1° comma, definisce l'informazione ambientale: "qualsiasi informazione disponibile in forma scritta, visiva, sonora, elettronica od in qualunque altra forma materiale" concernente lo stato degli elementi dell'ambiente (aria, acqua, suolo), territorio e paesaggio, la diversità

---

<sup>44</sup> Che al di là della locuzione utilizzata dal legislatore si configura come interesse legittimo, in tal senso: Cons. St., Ad. Plen., 28 aprile 1999, n. 16 in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), e più recentemente, Con. St., Ad. Plen., 18 aprile 2006, n. 6, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); Cons. St., sez. V, 15 aprile 2003, n. 5034, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); Cons. St., sez. V, 7 aprile 2004, n. 1969, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); Cons. St., sez. VI, 27 maggio 2003, n. 2938 in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); Cons. St., sez. IV, 29 novembre 2002, n. 6510, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); anche se non mancano pronunce di segno opposto: Cons. St., sez. VI, 27 maggio 2003, n. 2938, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); Cons. St., sez. VI, 12 aprile 2005, n. 1679, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); Cons. St., sez. VI, ord. 9 settembre 2005, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); Cons. St., sez. VI, ord. 7 giugno 2005, n. 1954, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

biologici, i fattori (sostanze, energia, rumore, radiazioni, rifiuti) che possono incidere sugli elementi dell'ambiente, le misure (anche amministrative) che possono incidere sugli elementi e sui fattori dell'ambiente nonché le misure o le attività finalizzate a proteggere i suddetti elementi (ad esempio le analisi costi-benefici ed altre analisi ed ipotesi economiche), lo stato della salute e della sicurezza umana, le relazioni sull'attuazione della legislazione ambientale.

### **1.5.1 Segue: rapporto tra informazione ambientale e cittadini**

La disciplina introdotta dal d. lgs. n. 195/2005, che impone alle autorità pubbliche di mettere a disposizione del richiedente "senza che questi debba dichiarare il proprio interesse", l'informazione ambientale, riconosce implicitamente la partecipazione del pubblico come un elemento fondamentale nei processi decisionali riguardanti l'ambiente ed apre ai cittadini la possibilità di avvicinarsi ai risultati delle ricerche tecnico-scientifiche ed alle decisioni politiche, testimoniando l'aumento della sensibilità sempre maggiore dei cittadini verso la tutela dell'ambiente e la conseguente crescita della domanda di informazione ambientale su leggi, decisioni politiche ed interventi sul territorio<sup>45</sup>.

Ma questa disposizione nel realizzare gli obiettivi di cui all'articolo 1 del d. lgs. in esame, ossia garantire che il diritto d'accesso all'informazione ambientale e la sistematica e progressiva messa a disposizione e diffusione dell'informazione ambientale avvenga nel rispetto della più ampia trasparenza dell'azione amministrativa, sembra rompere l'equilibrio individuato dall'articolo 22 della legge n. 241/1990 con il contemperamento tra la restrizione della legittimazione attiva all'esercizio del diritto d'accesso e l'ampliamento sul piano oggettivo della categoria di "documento amministrativo", a favore di un accesso generalizzato, che rende quantomeno problematica la definizione della relativa posizione giuridica soggettiva in termini di interesse legittimo e suggerisce *a contrario* una qualificazione in termini di diritto soggettivo in senso stretto<sup>46</sup>.

---

<sup>45</sup> P. Cavalieri, F. Venturini, *Documenti e dati pubblici sul web. Guida all'informazione di fonte pubblica in rete*, Mulino, 2004, 320 ss.

<sup>46</sup> Nessun dubbio in tal senso, tanto in dottrina che in giurisprudenza, con riguardo alla vecchia disciplina sull'accesso all'informazione ambientale, ossia il d. lgs. 24 febbraio 1997, n. 39 (in attuazione della direttiva 90/313/CE), che in tema di legittimazione attiva non viene innovata dalla normativa vigente, ma anzi è da quest'ultima confermata ed implementata: G. Garzia, //

Il diritto alle informazioni ambientali previsto dalla normativa in questione sembra infatti configurare in capo ai cittadini un vero e proprio diritto soggettivo pubblico, in quanto direttamente finalizzato alla soddisfazione di un interesse privato il cui contenuto si definisce in termini di poter agire per il reperimento di notizie relative all'ambiente.

Se la situazione giuridica in questione si qualifica in termini di diritto soggettivo si esclude implicitamente che il rilascio delle informazioni ambientali da parte della pubblica amministrazione possa essere affidato ad una scelta discrezionale dell'amministrazione, con la conseguenza che il diritto d'accesso di cui al d. lgs. n. 195 del 2005 si configura come un'ipotesi specifica<sup>47</sup> di quel diritto d'accesso di cui alla legge generale sul procedimento amministrativo, finalizzata a dare attuazione al più generale diritto di informazione, che trova implicita garanzia nel testo costituzionale, oltre che al principio di trasparenza e partecipazione al procedimento amministrativo, ai fini anche e soprattutto di una migliore e più efficace tutela preventiva in materia ambientale<sup>48</sup>.

## **1.6 L'informazione ambientale e territoriale tra pubblico e privato**

Una volta precisato il significato di dato/informazione territoriale e ambientale, posto che, così come si deduce anche dall'architettura delineata dal Codice

*diritto all'informazione ambientale tra situazioni soggettive ed interessi legittimi*, Rimini, 1998; B. Delfino, *Il diritto di accesso alle informazioni ambientali secondo il D. lgs. 24 febbraio 1997, n. 39. Confronto con la legge 7 agosto 1990, n. 241*, in *Cons. St.*, 1999, II, 135; F. Caringella - R. Garofoli - M. T. Sempreviva, *L'accesso ai documenti amministrativi. Profili sostanziali e processuali*, Milano 1999, 32 ss.; Tar, Lombardia, Brescia, 30 aprile 1999, n. 397, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); Tar Toscana, sez. III, 19 dicembre 2000, n. 2731, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); Tar Lazio, sez. III ter, 15 gennaio 2003, n. 216, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); Cons. giust. amm. Sicilia, sez. giurisd., 24 dicembre 2002, n. 693 in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); Tar Campania, Salerno, sez. I, 7 dicembre 2004, n. 2912, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); Tar Sicilia, Palermo, sez. I, 27 aprile 2005 n. 652, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); Cons. St., sez. IV, 7 settembre 2004, n. 5795, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>47</sup> Tar, Puglia, Bari, sez. III, 5 luglio 2006, n. 2725, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); V. Vitiello, *Il diritto di accesso agli atti in materia ambientale alla luce del D. lgs. 19 agosto 2005, n. 195*, in *Riv. Giur. dell'Ambiente*, 2006, 6, 1055; V. Sarcone, *La "specialità" del diritto all'informazione ambientale*, in *Foro Amm - Tar*, 2004, 1, 71 ss.; *contra* F. Fonderico, *Il diritto di accesso all'informazione ambientale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2006, 6, 675 ss., per il quale più che di discipline legate da un nesso di specialità (per cui l'accesso "ambientale" si caratterizzerebbe per la sua specialità rispetto a quello "documentale") si dovrebbe parlare di discipline "autonome", ispirate come sono a logiche strutturalmente alternative ("accessibilità" v.s. "pubblicità"), con il temperamento costituito da un'area di parziale sovrapposizione in cui il legislatore, per ragioni non aprioristicamente criticabili, ha uniformato il relativo regime di tutela.

<sup>48</sup> G. Garzia, *Il diritto all'informazione ambientale cit.*, 71-91.

Organi cartografici dello Stato, Istituzioni Pubbliche centrali e Periferiche per l'informazione territoriale ed ambientale. Riassetto delle competenze e rapporti con il mercato

Autore: Antonella Sau  
Data: maggio 2007

dell'amministrazione digitale, le singole amministrazioni possono rivestire, contemporaneamente, il ruolo di produttori, gestori, fruitori di informazioni, il prosieguo della ricerca sarà incentrato proprio sull'analisi dell'attività dei singoli soggetti che hanno competenze istituzionali nella produzione di informazioni territoriali, non prima di aver tentato, almeno in linea di prima approssimazione, di delineare il panorama dei soggetti privati, che operando nel quadro del principio di sussidiarietà orizzontale<sup>49</sup>, si occupano della produzione di informazione territoriale ed ambientale.

Il panorama in questione è fortemente composito.

In primo luogo, infatti, occorre dar conto dell'esistenza di una pluralità di imprese specializzate che si occupano specificamente di attività topografica, terrestre e marina, di fotogrammetria aerea<sup>50</sup>, di telerilevamento ed informatica applicata alla cartografia nonché della elaborazione e gestione di Sistemi Informativi territoriali.

---

49 G. Arena, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'articolo 118 u.c. della Costituzione*, in [www.astridonline.it](http://www.astridonline.it) le cui parole appaiono tra le più efficaci ed esemplificative: "è come se la sussidiarietà orizzontale aprisse ai soggetti pubblici spazi aperti per la realizzazione della loro missione costituzionale, consentendo di affiancare alle istituzioni pubbliche i privati non più soltanto come strumenti della loro azione, attraverso istituti quali l'appalto e la concessione, bensì quali alleati autonomi, consapevoli e responsabili nella lotta contro un avversario comune, la complessità dei problemi posti dal mondo moderno e per un obiettivo comune, la realizzazione di ciascuno", ed in generale sul principio di sussidiarietà orizzontale: F. Frattini, *Relazione introduttiva*, in *Sussidiarietà e pubbliche amministrazioni. Atti del convegno per il 40° della Spisa*, Bologna 25-26 settembre 1995, Rimini, 1997; M. P. Chiti, *Principio di sussidiarietà, pubblica amministrazione e diritto amministrativo*, in *Sussidiarietà e pubbliche amministrazioni cit.*, 99-101; A. Maltoni, *Il conferimento di potestà pubbliche ai privati*, Torino, 2006, 119 ss.; De Carli, *Sussidiarietà e governo e economico*, Milano, 2002, 221 ss.; G. Cotturri, *Potere sussidiario: sussidiarietà e federalismo in Europa e in Italia*, Roma, 2001; E. De Marco, *Problemi attuali della "sussidiarietà"*, Milano, 2005, 11 ss.; G. Pastori, *La sussidiarietà "orizzontale" alla prova dei fatti nelle recenti esperienze legislative*, in *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto*, (a cura di) A. Rinulla, L. Coen, R. Scarciglia, Padova, 1999, 170 ss.; A. Poggi, *Le autonomie funzionali "tra" sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano, 2001, 67; G. D'Angelo, *Crisi dello Stato, riforme costituzionali, principio di sussidiarietà*, Roma, 2005, 122-151, 198 ss.; I. M. Pinto, *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, Napoli, 2003; L. Franzese, *Ordine economico e ordinamento giuridico. La sussidiarietà delle istituzioni*, Padova, 2006, 75 ss.; A. D'Atena, *Il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1997, 3-4, 615; Idem, *Forme di Stato. Dalla piramide all'arcipelago*, in *Impresa e Stato*, 1996, 47; G. U. Rescigno, *Principio di sussidiarietà e diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 1, 5; P. Duret, *La sussidiarietà "orizzontale": le radici e le suggestioni di un concetto*, in *Jus*, 2000, 95; S. Cassese, *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, 602; G. Cocco, *Cronaca di molte scelte annunciate e di poche perseguite, ovvero il principio di sussidiarietà nell'ordinamento italiano*, in *Dir. pubbl.*, 1998, 700.

<sup>50</sup> Gli interessi della quasi totalità di tali imprese vengono tutelati dall'ANIAF (Associazione Nazionale Imprese Aerofotogrammetriche) previo accertamento dell'idoneità dei beni strumentali e dell'organizzazione delle imprese stesse.

Trattasi di soggetti di diritto privato che quasi esclusivamente agiscono su commissione di soggetti pubblici<sup>51</sup>, i quali non avendo a disposizione le strutture tecnologiche per “autoprodurre” informazioni territoriali hanno necessità di rivolgersi ad aziende private che possiedono le risorse tecnologiche idonee ad effettuare la misurazione e la rappresentazione grafica e/o numerica del terreno, dello spazio aereo o marino, ed i cui rapporti reciproci sono regolati dai capitolati generali d'appalto.

Tuttavia alcune di queste imprese svolgono la loro attività su incarico di privati, singoli o associati, per soddisfare le più svariate esigenze (dal cittadino che richiede una foto aerea della propria abitazione, alla società che necessita di un rilievo topografico per la costruzione di un villaggio turistico ecc.) accedendo in tal caso alle informazioni territoriali detenute dai soggetti pubblici, organi cartografici o amministrazioni locali, alla stregua di qualsiasi utente privato e rielaborandole fino a creare un nuovo “prodotto informativo”.

Ancora più rilevante sul piano della sussidiarietà orizzontale è invece il ruolo di importanti associazioni, senza fini di lucro, istituite per la tutela e valorizzazione dell'ambiente e della natura.

Tra queste (a titolo meramente esemplificativo) Legambiente ed il WWF, che per il conseguimento dei propri fini statutari annoverano tra le rispettive attività “la promozione, lo svolgimento di attività di ricerca e di analisi inerenti specifici problemi di carattere ecologico, ambientale, territoriale e socio-economico”<sup>52</sup> e lo svolgimento di attività di “ricerca scientifica nel campo della tutela dell'ambiente”<sup>53</sup>.

Queste associazioni collettive infatti si occupano in maniera del tutto autonoma ed indipendente dalle istituzioni pubbliche della produzione di informazioni ambientali e territoriali ai fini della realizzazione di dossier/studi destinati ad essere messi a disposizione del pubblico, certamente accedendo al patrimonio informativo detenuto dalle pubbliche amministrazioni (per lo più locali) e spesso in collaborazione con alcuni Ministeri, esprimendo al meglio la componente

---

<sup>51</sup> Se alla stregua del principio di sussidiarietà orizzontale le istituzioni titolari di specifiche funzioni pubbliche possono perseguire l'interesse generale non più da sole, ma insieme con i cittadini, singoli ed associati, operando perciò in piena autonomia ed indipendenza rispetto alle medesime istituzioni, almeno per questa specifica parte della loro attività le imprese di cui parliamo non sono l'espressione operativa di tale principio.

<sup>52</sup> Articolo 3, lettera d) dello Statuto Nazionale, approvato al VII Convegno Nazionale, Roma 28-29 e 30 novembre 2003

<sup>53</sup> Articolo 6 dello Statuto dell'Associazione italiana per il World Wide Fund For Nature

“c.d. positiva”<sup>54</sup> della sussidiarietà orizzontale, per la quale le istituzioni pubbliche sono chiamate a sostenere e sviluppare l’azione dei singoli e delle collettività minori che sia rivolta a soddisfare interessi collettivi, sostituendosi ad essi solo quando questi non siano in grado di curarli in modo adeguato.

---

<sup>54</sup> Mentre la componente “c.d. negativa” esalta il dovere di astensione dei pubblici poteri dall’intervenire laddove l’azione dei privati sia in grado da sola di soddisfare i bisogni sociali, sul tema della doppia lettura del principio di sussidiarietà orizzontale: A. Maltoni, *Il conferimento di potestà pubbliche ai privati cit.*, 126; G. U. Rescigno, *Principio di sussidiarietà orizzontale cit.*, 14; A. Mingarelli, *Il principio di sussidiarietà: un criterio flessibile per la ripartizione delle competenze tra i vari livelli istituzionali, divenuto in Italia norma di diritto positivo, dopo l’entrata in vigore dell’articolo 4 della legge n. 59/97*, in *Riv. Amm.*, 1997, 461 3 ss.

## **2 ANAGRAFE DEI SOGGETTI PUBBLICI CHE HANNO COMPETENZE ISTITUZIONALI NELLA PRODUZIONE DI INFORMAZIONI TERRITORIALI ED AMBIENTALI.**

### **2.1 Premessa**

L'attuale sistema istituzionale si occupa della materia del governo del territorio, con una miriade di norme che attribuiscono competenze e funzioni, tanto di amministrazione attiva che di indirizzo e coordinamento a livelli differenti, nazionali e locali, spesso in assenza di una logica unitaria che garantisca convenienza ed efficienza, rendendo difficoltosa se non impossibile una circolazione e di conseguenza una condivisione delle informazioni ambientali e territoriali che sia in grado di rispondere alle esigenze, nell'elaborazione delle politiche pubbliche, di una moderna amministrazione.

A conforto di tale affermazione appare quindi utile offrire una panoramica dei soggetti pubblici titolari di funzioni e compiti in materia territoriale ed ambientale, partendo, a livello dell'amministrazione centrale dello Stato, dagli organi cartografici che si occupano prevalentemente della rappresentazione su base cartografica di informazioni georeferenziate per poi analizzare nello specifico la grande varietà delle competenze di Stato, regioni, province, comuni e di tutti gli altri soggetti pubblici coinvolti nella gestione del territorio e nell'elaborazione delle politiche territoriali ed ambientali.

### **2.2 Organi cartografici dello Stato**

L'articolo 1 della legge 2 febbraio 1960, n. 68 ("Norme sulla cartografia ufficiale dello Stato e sulla disciplina delle produzioni e dei rilevamenti terrestri ed idrografici") nel definire al 2° comma la cartografia ufficiale dello Stato l'insieme delle "carte geografiche, topografiche, corografiche, nautiche, aeronautiche, catastali e geologiche pubblicate da un ente cartografico dello Stato e dallo stesso dichiarate ufficiali", individua al 1° comma quali organi cartografici dello Stato: l'Istituto Geografico Militare, l'Istituto Idrografico della Marina, la Sezione Fotocartografica dello Stato Maggiore dell'Aeronautica (oggi Ciga), l'Amministrazione del catasto e dei servizi tecnici erariali (oggi Agenzia del Territorio) e il Servizio geologico (oggi Apat).

L'articolo 4, 1° comma, della legge in questione contempla inoltre, accanto alla produzione cartografica ufficiale dei suddetti organi, l'esistenza di "produttori privati" di cartografia, ai quali è consentita una sostanziale rielaborazione delle carte e dei documenti ufficiali in commercio<sup>55</sup> ovvero in altri termini una rilettura dell'immagine ufficiale del territorio statale, destinata ad evidenziare un nuovo o un diverso aspetto che può essere di rilievo statistico, scientifico, turistico, storico, didattico, previa autorizzazione dall'organo statale produttore della carta o del documento di riferimento (articolo 4, 2° comma).

La precedente versione dell'articolo 5, 2° comma, vietava però, espressamente, l'inserimento nelle carte, nei documenti ufficiale e nelle piante o piani che costituissero il risultato della rielaborazione consentita al 1° comma dell'articolo 4, di "particolari topografici aventi caratteristiche di riservatezza ai fini della sicurezza nazionale", rinviando per la loro definizione all'adozione di un decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministero della difesa, di concerto con il Ministro delle Finanze<sup>56</sup>.

Gli articoli 7 e 12 nel consentire (liberamente) rispettivamente, da un lato rilevamenti terrestri e idrografici che riguardino misurazioni per opere di ingegneria, in progetto o in costruzione, o per lavori di agrimensura o estimo da parte di ditte o enti costruttori, e dall'altro pubblicazioni cartografiche di organismi non statali o privati relative al territorio o alle acque sotto giurisdizione italiana, impongono infine la raccolta di tutti i dati relativi a tali operazioni e la loro successiva trasmissione all'I.G.M., alla Sezione Fotocartografica dello Stato Maggiore dell'Aeronautica (l'attuale CIGA) o all'I.I.M. allo scopo di agevolare l'aggiornamento della cartografia ufficiale.

Recentemente su tali ultimi aspetti rilevanti modifiche sono state introdotte con il d.p.r. 29 settembre 2000, n. 367, "Regolamento recante norme per la semplificazione dei procedimenti relativi a rilevamenti e riprese sul territorio

---

55 Per la semplice inserzione di particolari topografici non rappresentati nelle carte ufficiali dell'I.G.M.I. in libero commercio, l'articolo 5, 1° comma, prevede l'autorizzazione specifica del direttore di tale organo cartografico.

56 Difatti il successivo d.p.r. del 14 giugno 1968 (pubblicato nella G.U. n. 178 del 15/07/1968) nell'articolo unico che lo costituisce ha individuato ben undici categorie di edifici, costruzioni, depositi, piste, installazioni di ogni tipo, e strutture in genere, site entro il perimetro di aree occupate da opere militari o civili che presentano preminente interesse militare (comprese le linee di confine con aree di proprietà di terzi, salvo quelle che compaiono, a questo solo titolo, nel foglio catastale immediatamente adiacente a quello contenente l'opera militare) di cui è vietata l'inserzione nelle carte geologiche, e più in generale nelle carte, piani o piante risultanti dai documenti cartografici ufficiali in libero commercio, di cui all'articolo 5, 2° comma della legge sulla cartografia ufficiale dello Stato.

nazionale e sulle acque territoriali (n. 112 undecies dell'allegato 1 della legge 59/97 e successive modificazioni)".

In primo luogo dal combinato disposto dell'articolo 3 e 4, in tema di attività di rilevamento aereo, si desume la abrogazione di ogni disposizione relativa al controllo preventivo di fotogrammi derivati da rilevamenti e riprese aeree sul territorio nazionale e sulle acque territoriali (che in precedenza invece potevano essere censurati tramite "mascheratura" delle aree interessate dalla presenza di elementi riservati), consentendo da un lato l'effettuazione di tali rilevamenti e riprese senza preventivi atti di dissenso da parte di autorità o enti pubblici<sup>57</sup> (articolo 3, 1° comma) e dall'altro l'uso<sup>58</sup> dei fotogrammi derivanti da tali rilevamenti e le restituzioni cartografiche di medesimi fotogrammi (articolo 3, 2° comma).

In secondo luogo l'articolo 5 del d.p.r. in esame abroga, interamente gli articoli 5,6,11,12, e limitatamente alla locuzione "delle lastre fotografiche" l'articolo 14 della stessa legge n. 68/1960.

Non si può non notare che, a fronte dell'abrogazione degli articoli 5 e 12, rimane invece in vigore l'articolo 7 della legge sulla cartografia ufficiale dello stato, che si riferisce a rilevamenti idrografici e terrestri da effettuarsi per specifiche finalità (progetti di ingegneria, agrimensura, estimo), distinzione *a contrario* ignorata dal d.p.r. n 367/2000, da che è legittimo dedurre allo stato attuale una differente disciplina per rilevamenti aerei e rilevamenti a terra, limitando in particolar modo l'applicazione dell'articolo 7, nella sua portata peraltro "a carattere residuale", solamente ai secondi.

### **2.2.1 Istituto Geografico Militare Italiano**

L' I.G.M.I.<sup>59</sup> nasce storicamente dall'Ufficio del Corpo di Stato Maggiore del regio Esercito che nel 1861, con la denominazione Ufficio Tecnico del Corpo di Stato Maggiore dell'Esercito, aveva riunito in sé le tradizioni e le esperienze

---

<sup>57</sup> Fatte salve le norme in materia di servizio di trasporto aereo non di linea e di lavoro aereo , di cui agli articoli 788,789,790,791 del codice della navigazione.

<sup>58</sup> Con il solo limite dell'applicazione delle vigenti disposizioni in materia di trattamento dei dati personali (d. lgs. 30 giugno 2003, n. 196) relativamente ai dati raccolti nell'esercizio delle attività disciplinate nel regolamento.

<sup>59</sup> [www.igmi.org.it](http://www.igmi.org.it); A. Lodovisi - S. Torresani, *Cartografia e informazione geografica. Storie e tecniche*, Bologna, 2005, 264-267.

dell'omologo Ufficio del Regno Sarde, del Reale Ufficio Topografico Napoletano e dell'Ufficio Topografico Toscano, al fine di produrre carte per la Difesa.

Trasferito da Torino a Firenze nel 1865 nella sede attualmente occupata fu trasformato in Istituto Topografico Militare nel 1872 e 10 anni dopo assunse l'attuale denominazione.

L'I.G.M.I., ha quindi in primo luogo il compito di fornire supporto geotopografico alle Unità comandi dell'Esercito Italiano, ma in quanto organo cartografico dello Stato, documenti ufficiali che danno attuazione alla legge n. 68/1960, lo investono in maniera continuativa anche di compiti di carattere civile.

In tale ultimo contesto sono attribuiti all' I.G.M.I. i seguenti compiti istituzionali di carattere generale: la produzione, aggiornamento e la cessione della cartografia a media ed a piccola scala; la copertura sistematica aerofotogrammetrica del territorio nazionale; la costituzione e gestione della banca dati geografica; i lavori topografici di manutenzione dei confini di Stato sulla base degli accordi internazionali vigenti; la conservazione della cartografia storica nazionale, l'impianto, l'aggiornamento, la gestione e manutenzione delle reti trigonometriche e di livellazione, dei dati geodetici, gravimetrici e magnetici, fondamentali per l'inquadramento geodetico del territorio nazionale.

In altri termini si tratta di un soggetto chiamato ad assicurare ai numerosi utenti, pubblici e privati, prodotti cartografici che offrano garanzia sia in termini di contenuti che di ufficialità per la descrizione del territorio nei termini di cui all' articolo 1 e 2 della legge n. 68/1960.

Ma è sul piano organizzativo che l'analisi dell'Istituto offre i maggiori spunti di riflessione in considerazione delle specifiche competenze ad esso attribuite dalla legislazione nazionale.

Difatti la sua natura di ente pubblico (militare<sup>60</sup>) di natura strumentale<sup>61</sup>, che per

---

<sup>60</sup> Annote le discussioni sulla necessità di una "smilitarizzazione" dell'IGM.

<sup>61</sup> Sulla nozione di ente pubblico strumentale (senza alcuna pretesa di esaustività): V. Ottaviano, *Considerazioni sugli enti pubblici strumentali*, Padova, 1959, che ha teorizzato la distinzione tra enti in una situazione di rilevanza ed enti in posizione di strumentalità rispetto allo Stato, relazione di strumentalità caratterizzata dal fatto che l'ente in posizione di supremazia ha identità di interessi con quello che ne dipende e può perciò fissarne i programmi dell'azione da svolgere; A. M. Sandulli, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1989, 191; Idem, *Enti pubblici ed enti privati d'interesse pubblico*, in *Giust. civ.*, 1958, I, 1943-1948; G. Miele, *La distinzione tra ente pubblico e privato*, in *Riv. Dir. Comm.*, 1942, I, 72 ss.; Idem, *Principi di diritto amministrativo*, Padova, 1953, 3 ss.; S. D'Albergo, *Sistema positivo degli enti pubblici nell'ordinamento italiano. Profili funzionali*, Milano, 1969; S. Romano, *L'ordinamento giuridico*, Bologna, 1946; M. S. Giannini, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 1981, 37 ss.; V. Bachelet, *Profili giuridici della organizzazione amministrativa: strutture tradizionali e tendenze nuove*, Milano, 1965; G. Guarino, *Enti pubblici strumentali, sistema delle partecipazioni statali, enti regionali*, in *Scritti di diritto*

una parte della sua attività opera altresì come organo<sup>62</sup> dello Stato svolgendo i compiti sopraindicati di inquadramento geometrico del territorio, rilievo del terreno e conseguente allestimento e cessione della cartografia a media e piccola scala, pone in primo luogo, sul piano funzionale, innegabili problemi di accentramento nell'esercizio delle funzioni amministrative che si scontra con il trend oramai ventennale di un loro decentramento e soprattutto mal si concilia sul piano organizzativo con una moderna amministrazione che si fonda su legami di equiordinazione tra diversi centri organizzativi che si relazionano sul piano orizzontale più che verticale, e con la crisi innegabile del sistema ministeriale e della connessa formula organizzativa dell'ente pubblico<sup>63</sup>, il che ha determinato nella pratica una incapacità dell'Istituto di rispettare in pieno la propria *mission* istituzionale (cfr. 3.2) suggerendo di conseguenza la necessità di una sua completa ristrutturazione.

### **2.2.2 Istituto Idrografico della Marina**

L'Istituto idrografico della Marina<sup>64</sup> (denominazione assunta nel 1899) viene costituito legalmente a Genova il 26 dicembre 1872, con il nome di "Ufficio idrografico della Regia marina", ed è al contempo ente della Marina Militare e organo cartografico dello Stato.

Come ente militare, ai sensi del R.D. n. 232 del 1909, cura la produzione di cartografia classificata e fornisce la documentazione e strumentazione nautica alle Unità Navali, mentre come titolare del Servizio Idrografico dello Stato ha il compito di eseguire il sistematico rilievo oceanografico, idrografico e

*pubblico dell'economia e di diritto dell'energia*, Milano, 1962, 32 ss.; L. Acquarone, *In margine alla nozione di strumentalità: le cosiddette funzioni delegate del comune*, in *Sudi in memoria di Guido Zanobini*, Vol. I, Milano, 1965, 3 ss.; "Atti del XXIX Convegno di studi amministrativi. Gli enti pubblici non territoriali", (Varenna 1983), Milano, 1986; *Relazione finale della Commissione per l'individuazione degli enti di ricerca a carattere non strumentale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1994, 2; V. Cerulli Irelli, *Problemi dell'individuazione delle persone giuridiche pubbliche dopo la legge sul parastato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1977, 2, 638-639; G. Rossi, (voce) *Enti pubblici*, in *Enc. giur.*, XII, Roma, Ist. Enc. It., 1989, che riassume efficacemente i principali orientamenti dottrinali.

<sup>62</sup> Sulla figura di ente-organo: A. M. Sandulli, *Enti pubblici ed enti privati d'interesse pubblico cit.*, 1945 e più recentemente D. Sorace, *Diritto delle amministrazioni pubbliche. Una introduzione*, Bologna, 2005, 222.

<sup>63</sup> "...organismi questi non più in grado di assicurare nel sistema amministrativo, data l'eterogeneità delle funzioni pubbliche emergenti, quelle particolari conoscenze specialistiche e professionali capaci di attuare indirizzi ed obiettivi pubblici, predeterminati a livello politico...", in tal senso, G. Soricelli, *Le agenzie amministrative nel quadro dell'organizzazione dei pubblici poteri*, Napoli, 2002, 221.

<sup>64</sup> [www.marina.difesa.it/idro](http://www.marina.difesa.it/idro); A. Lodovisi - S. Torresani, *Cartografia e informazione geografica cit.*, 267-268.

topografico delle coste e dei mari italiani, provvedendo all'acquisizione, registrazione e diffusione delle relative informazioni, e alla relativa produzione di una documentazione nautica ufficiale, al fine di diffondere in campo nazionale ed internazionale l'informazione nautica e garantire la sicurezza della navigazione e la salvaguardia della vita umana in mare.

A tal fine l'attività dell'I.I.M. consiste fundamentalmente nella produzione di carte e pubblicazioni per la navigazione marittima, nella gestione di banche dati, oltre che, nel campo oceanografico, nella raccolta e la gestione di parametri chimico-fisici della massa d'acqua e di suoi particolari caratteristiche idrologiche.

L'I.I.M. rappresenta inoltre l'Italia nella Organizzazione Idrografica Internazionale (IHO) che comprende 64 nazioni e ha il fine di coordinare le attività dei Servizi Idrografici, di curare la standardizzazione dei documenti nautici e di promuovere la cooperazione per il progresso delle tecniche dei rilievi idro-oceanografici. L'attività internazionale è svolta principalmente nell'ambito del Gruppo Regionale del Mediterraneo (MBSHC), in seno all'IHO, concorrendo alla formazione degli "idrografi" di paesi esteri ai quali è offerta la partecipazione a corsi di specializzazione in idrografia svolti in sede ed a bordo delle Unità Idrografiche.

L'Istituto Idrografico della Marina adegua da sempre la sua attività alle esigenze nazionali ed internazionali, operando in collaborazione con il Bureau Hydrographique di Monaco e fornendo concorso alle finalità individuate da altri Organi dello Stato, e da alcuni Ministeri, quale quello degli Esteri, dell'Ambiente, dei Trasporti e delle Infrastrutture, delle Comunicazioni e della Pubblica Istruzione.

Tale organo cartografico coopera inoltre, con riguardo allo studio e alla resa grafica della batimetria, alla realizzazione della cartografia geologica di competenza del Servizio Geologico, le cui competenze sono oggi confluite nell'Agenzia per la protezione dell'ambiente.

### **2.2.3 Centro Informazioni Geotopografiche Aeronautiche**

Le competenze di organo cartografico dello Stato per gli aspetti di carattere aeronautico spettanti, ai sensi della legge fondamentale del 1960, alla Sezione Fotocartografica dello Stato Maggiore dell'Aeronautica, ufficio istituito nel 1941, con il d. lgs. 27 giugno 2000 n. 214, allegato C ("Disposizioni correttive ed

integrative del d. lgs. 28 novembre 1997, n. 464 recante riforma strutturale delle Forze Armate, a norma dell'articolo 9, 2° comma della legge 31 marzo 2000, n. 78") sono state attribuite al Centro Informazioni Geotopografiche Aeronautiche (CIGA<sup>65</sup>), già costituito nel 1976, con sede nell'aeroporto militare di Pratica di Mare (Roma).

Il CIGA è preposto alla raccolta (tramite riprese aerofotogrammetriche del territorio nazionale), valutazione, elaborazione e diffusione di informazioni geotopografiche, con la conseguente produzione di documenti cartografici aeronautici, ed all'effettuazione del controllo di riservatezza sulle fotografie aeree, allo scopo di soddisfare sia le esigenze degli utenti dell'Aeronautica Militare, nelle forme imposte dalle necessità operative, addestrative, informative e logistiche, in atto e future, sia quelle delle altre Forze Armate e di altri enti pubblici in generale, e nei limiti delle leggi e dei regolamenti in vigore, per soddisfare le esigenze civili dell'Italia e delle altre Nazioni con le quali sono stati stipulati particolari accordi.

Il CIGA nel suo specifico settore geografico intrattiene diversi rapporti di cooperazione, concorso e supporto tecnico (sia nazionali, con gli altri organi cartografici<sup>66</sup>, che internazionali) finalizzati: alla definizione della politica geografica, al consolidamento degli accordi bilaterale di scambio, alla determinazione degli standards da adottare per i prodotti geotopografico sia analogici che digitali, al coordinamento della produzione geografica, alla realizzazione di procedure da adottare in caso di calamità naturali ed infine per garantire il massimo sviluppo tecnico possibile nel settore di riferimento.

## **2.2.4 Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici**

---

<sup>65</sup> [www.aeronautica.difesa.it/ciga](http://www.aeronautica.difesa.it/ciga)

<sup>66</sup> COMIGEO (Comitato Militare Geografico) costituito a livello dello Stato Maggiore dell'Aeronautica con il compito di concorrere alla definizione della politica nazionale militare nel settore geografico e coordinare l'attività di IGM, IIM, CIGA; PGO (Gruppo di Lavoro per i Prodotti Geotopografico Operativi) costituito sempre nell'ambito delle Forze Armate allo scopo di definire requisiti e tipologie di prodotti geotopografico necessari per supportare i Reparti Operativi dell'Aeronautica Militare; Comitato Tecnico di coordinamento (CCT) previsto nell'Atto di Intesa tra Stato-Regioni ed Enti Locali sui sistemi informativi geografici del 26/09/2006, che ha il compito di coordinare tutta l'attività tecnica finalizzata alla realizzazione di database geografici a diverse scale di riferimento; Commissione UNINFO "Informazioni Geografiche" che costituisce l'espressione nazionale del Comitato Europeo CEN/TC287 il quale si occupa delle standardizzazione delle informazioni geografiche a livello europeo.

L'APAT<sup>67</sup>, Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici viene istituita dall'articolo 38 del d. lgs. 30 luglio 1999, n. 300 (nell'ambito della riforma del ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio che esercita su essa poteri di vigilanza e controllo) tramite il conferimento delle attribuzioni della soppressa Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente (ANPA<sup>68</sup>) e del Dipartimento per i Servizi tecnici erariali della Presidenza del Consiglio dei Ministri (anch'essi soppressi) con la sola eccezione di quelle del servizio sismico nazionale, per svolgere i compiti e le attività tecnico-scientifiche di interesse nazionale per la protezione dell'ambiente, per la tutela delle risorse idriche e della difesa del suolo, compresi l'individuazione e delimitazione dei bacini idrografici nazionali e interregionali<sup>69</sup> secondo quanto disposto dal d.p.r. 8 agosto 2002, n. 207.

Nell'ambito dell'Agenzia, al fine di garantire il sistema nazionale dei controlli in materia ambientale, di cui all'articolo 38, 4° comma del d. lgs. 300/1999 è stato costituito un Comitato direttivo che assicuri il coinvolgimento delle regioni in attuazione di quanto prescritto dall'articolo 110 del d. lgs. n. 112/1998.

L'Agenzia ai sensi del successivo articolo 39 svolge in particolare, le funzioni concernenti: la protezione dell'ambiente, come definite dall'articolo 1 del decreto legge 4 dicembre 1993, n. 496, convertito con legge 21 gennaio 1994, n. 61, e tutte le altre assegnate all'Agenzia medesima con decreto del ministro

---

<sup>67</sup> Strutturata sul piano organizzativo in Agenzia regionali (ARPA) e Provinciali (APPA), costituite con apposita legge regionale, le cui competenze e attività sono disciplinate dalla legge 21 gennaio 1994, n. 61, in attuazione del d. l. 4 dicembre 1993, n. 496, in seguito al referendum sui controlli ambientali del 18 e 19 aprile 1993 (cfr. fine paragrafo).

<sup>68</sup> F. Fonderico, *La tutela dell'ambiente, in Trattato di diritto amministrativo. Parte speciale*, (a cura di) S. Cassese, Milano, 2003, 2015-2109; G. Soricelli, *Le agenzie amministrative nel quadro dell'organizzazione dei pubblici poteri*, Napoli, 2002, 136-169; M. Chiti, *L'organizzazione pubblica per la protezione ambientale*, in *Ambiente*, 1998, 227; E. Urbani, *La Corte Costituzionale promuove l'ANPA*, in *Ambiente*, 1995, 6, 36 ss.; B. Caravita, *L'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente (ANPA): linee di riforma*, in *Riv. giur. amb.*, 1994, 771 ss.; N. Cerana, *L'istituzione dell'Agenzia nazionale dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 1994, 795 ss.; C. M. Grillo, *Riflessioni a margine della legge istitutiva dell'ANPA*, in *Riv. giur. amb.*, 1994, 817 ss.; M. Medugno, *Le imprese e l'Agenzia*, in *Ambiente*, 1994, 4, 58 ss.; F. Giampietro, *L'ANPA passa al terzo*, in *Ambiente*, 1994, 3, 16 ss.; Idem, *Anpa uno, due, tre*, in *Ambiente*, 1994, 1, 7 ss.; M. Gola, *L'amministrazione degli interesse ambientali*, Milano, 1995, 104 ss.; R. Ferrara, *L'organizzazione amministrativa dell'ambiente: i soggetti istituzionali*, in *Diritto dell'ambiente*, (a cura di) A. Corsetti, R. Ferrara, F. Fracchia, N. Olivetti Rason, 2002, Bari; in particolare sul sistema delle agenzie regionali: F. Fonderico, *Verso un network del sistema delle agenzie ambientali italiane*, in *Ambiente*, 1999, 964 ss.; G. Freddi (a cura di), *Il sistema dei rapporti tra le Agenzie ambientali italiane*, Milano, 1997; E. Tangari, *L'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente ed i poteri di indirizzo e di coordinamento delle agenzie regionali e provinciali*, in *Il diritto della Regione*, 1994, 789; F. Manocchio, *Considerazioni sulle agenzie amministrative tra modello statale e prospettive regionali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001, 3/4, 687 ss.

<sup>69</sup> Tali bacini sono oggi "distribuiti" nell'ambito dei distretti idrografici individuati dall'articolo 64 del d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

dell'ambiente e della tutela del territorio; il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo e delle acque di cui agli articoli 1 e 4 della legge 18 maggio 1989, n. 183 (oggi articoli 53 e 57 del d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152, di riforma della legislazione ambientale<sup>70</sup>), oltre ogni altro compito e funzione di rilievo nazionale di cui all'articolo 88 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

Da un'attenta lettura dell'articolo 39 si nota che questo non richiama tutta una serie di funzioni, originariamente di pertinenza dei servizi tecnici nazionali, i quali tuttavia, alla luce dell'ampio conferimento di funzioni operato dal 3° comma dell'articolo 38 a favore dell'APAT e di quanto disposto dal 2° comma dello Statuto dell'Agenzia, gravitano indubbiamente nell'orbita dei suoi compiti istituzionali.

Si tratta delle funzioni previste dall'unico comma dell'articolo 9 della legge 183/1989 che non viene espressamente abrogato dall'articolo 40, lettera a), del d. lgs. 300/1999, concernenti lo sviluppo di una completa attività conoscitiva<sup>71</sup> a vasto raggio che abbia ad oggetto lo studio degli elementi dell'ambiente fisico e delle condizioni generali di rischio, la formazione ed aggiornamento delle carte tematiche del territorio, la realizzazione di un servizio informativo unico e di una rete nazionale integrata di rilevamento e sorveglianza (*cf* 3.4), oltre che un'attività di consulenza e di diffusione dei dati a chiunque ne faccia richiesta dietro rimborso del servizio reso<sup>72</sup>.

A seguito della recente abrogazione della legge 183/1989 da parte dell'articolo 175 del d. lgs. 152/2006, le suddette competenze dell'APAT sono ora

<sup>70</sup> In nuovo testo unico in materia ambientale sostanzialmente ripercorre le finalità esplicitate dalla legge 183/1989, prima normativa organica in Italia avente ad oggetto la tutela del suolo, limitandosi a specificare la necessità di fronteggiare i fenomeni di desertificazione e di dissesto idrogeologico (a tal proposito l'articolo 1 della legge 183 faceva semplicemente rinvio alle "altre implicazioni ambientali della tutela del suolo e del sottosuolo").

<sup>71</sup> Definita all'articolo 2 della legge 183, come l'attività di raccolta, elaborazione, archiviazione e diffusione dei dati; accertamento, sperimentazione, ricerca e studio degli elementi dell'ambiente fisico e delle condizioni generali di rischio; formazione ed aggiornamento delle carte tematiche del territorio; valutazione e studio degli effetti conseguenti alla esecuzione dei piani, dei programmi e dei progetti di opere previsti dalla legge 183/1989; ed attuazione di ogni iniziativa a carattere conoscitivo ritenuta necessaria per il conseguimento delle finalità di "difesa del suolo, risanamento delle acque, fruizione e gestione del patrimonio idrico per gli usi di razionale sviluppo economico e sociale, e di tutela degli aspetti ambientali ad essi connessi" (articolo 1, 1° comma).

<sup>72</sup> A conferma di ciò ai sensi del d.p.r. 8 agosto 2002, n. 207, le attività tecnico-scientifiche connesse all'esercizio delle funzioni pubbliche per la protezione dell'ambiente consistono, tra l'altro, nella raccolta sistematica, anche informatizzata, e nella pubblicazione integrale di tutti i dati sulla situazione ambientali, e nella elaborazione e conseguente realizzazione di un sistema informativo e di monitoraggio ambientale per la diffusione di dati ed informazioni di interesse ambientale.

disciplinate dall'articolo 60 del nuovo codice dell'Ambiente che in realtà riproduce integralmente il testo dell'articolo 9, 4° comma, e nel rinviare all'articolo 55 per definire, nel merito, il contenuto dell'attività conoscitiva che rientra nelle sue competenze istituzionali, rinvia di fatto alla formulazione dell'articolo 2 della legge 183/1989, con la sola differenza di un diretto coinvolgimento dell'Associazione nazionale Comuni italiani (ANCI) nello svolgimento di tale attività conoscitiva<sup>73</sup> ai fini di un'ampia diffusione dell'informazione ambientale nei termini previsti dagli articoli 8 e 9 del d. lgs. 195/2005, in regime di convenzione con il Ministero dell'Ambiente.

L'APAT ha infine ereditato dal Servizio geologico, quale organo cartografico dello Stato in base alla legge n. 68/1960, il compito di rilevare, aggiornare e pubblicare la Carta Geologica d'Italia.

Da segnalare come il comma 109 dell'articolo 2 della legge 286/2006 (conversione del d. l. 3 ottobre 2006, n. 262, recante Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria) collegato alla manovra Finanziaria 2007, al fine di razionalizzare i controlli ambientali e l'efficienza dei relativi interventi attraverso un rafforzamento del coordinamento fra le istituzioni operanti a livello nazionale, regionale e le province autonome, prevede la rinnovazione dell'APAT, come soggetto di diritto pubblico, con ordinamento autonomo, dotato di autonomia tecnico-scientifica, regolamentare, organizzativa, gestionale, patrimoniale, finanziaria e contabile, individuando come suoi organi: il presidente (nominato, tra persone di comprovata professionalità ed esperienza, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro dell'Ambiente), il Consiglio di Amministrazione (composto da quattro membri nominati con decreto del Ministro dell'Ambiente, due dei quali su proposta della Conferenza delle regioni e delle province autonome) ed il revisore dei conti.

In conclusione non appare superfluo soffermarsi con più attenzione, sul piano organizzativo, sul sistema integrato delle agenzie ambientali istituito in particolare a livello territoriale con la legge 61/1994, che prevede per ogni regione e provincia autonoma l'istituzione di un sistema di agenzie locali (ARPA), che raccordando la propria attività reciprocamente e con l'Agenzia nazionale di Roma (APAT), attivino inoltre forme di collaborazione con l'Agenzia

---

<sup>73</sup> Con riferimento, in particolare ai temi: dell'inquinamento dell'aria, delle acque, acustico, elettromagnetico e luminoso; della tutela del territorio, dei parchi e delle aree protette; dello sviluppo sostenibile, del ciclo integrato dei rifiuti, delle energie da fonti energetiche rinnovabili

Europea per l'Ambiente, l'ENEA, enti istituzionali a livello centrale e locale, Camere di Commercio, Industria e Artigianato, Università, centri di ricerca, associazioni di categoria, associazioni ambientaliste ed in generale associazioni di rappresentazione degli interessi diffusi.

Relazioni fondamentali se si considera che le agenzie regionali, sulla base degli indirizzi di programmazione regionale, svolgono l'attività tecnico-scientifica di supporto dell'attività politico-amministrativa di regioni, province, comuni, comunità montane ed altri enti pubblici, ai fini dell'espletamento delle proprie funzioni in materia di prevenzione e tutela ambientale, consistenti nel controllo ambientale; nella gestione dell'informazione ambientale, attraverso la realizzazione e gestione del Sistema informativo regionale sull'ambiente e nell'ottica della semplificazione amministrativa; nella promozione della educazione e della formazione ambientale; nella promozione della ricerca e nella diffusione dell'innovazione tecnologica nel settore, cui si aggiunge l'attività di supporto tecnico-scientifico fornito alle ASL per lo svolgimento delle attività connesse alle funzioni di prevenzione collettiva ad esse spettanti.

Un modello siffatto, che unisce l'attribuzione di funzioni generali e di programmazione al centro e competenze tecniche e di vigilanza a livello locale (soprattutto regionale), merita infatti di non essere trascurato in un'ottica di riassetto del sistema istituzionale del sistema dell'informazione ambientale e territoriale (*cf.* 2.4).

### **2.2.5 Agenzia del Territorio – Direzione centrale cartografia, Catasto e Pubblicità Immobiliare**

L'Agenzia del territorio, che svolge le funzioni di organo cartografico dello Stato originariamente attribuite dalla legge n. 68/1960 all'Amministrazione del Catasto e dei servizi tecnici erariali, nasce nell'ambito della riforma del Ministero delle Finanze e dell'amministrazione fiscale (articolo 64 del d. lgs. del 30 luglio 1999, n. 300) e sul piano funzionale svolge parte delle funzioni residue all'amministrazione centrale dello Stato, in materia di catasto, servizi geotopografico e conservazione dei registri immobiliari, a seguito del processo di decentramento delle funzioni amministrative alle autonomie locali operato dalla disciplina di attuazione della legislazione Bassanini, ed in particolare dal d. lgs. 31 marzo 1998, n.112 ("Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del Capo I della l. 15

marzo 1997, n. 59") in attuazione appunto della legge 15 marzo 1997, n. 59 ("Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa"), la c.d. "Bassanini 1".

La legge 59/1997<sup>74</sup>, infatti, pilastro fondamentale della riforma della pubblica amministrazione ai fini di una semplificazione dell'intera azione amministrativa, trasferisce, delega ed attribuisce compiti e funzioni amministrative "strategiche" (ed in quanto tali fino a quel momento esercitate dallo Stato o da enti pubblici nazionali) al sistema delle autonomie locali, seguendo due diverse direttrici.

Infatti da un lato tale trasferimento concerne funzioni e compiti "strettamente connessi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità" che in quanto tali sono attribuiti agli enti locali in considerazione della loro idoneità a strumentalità a rispondere agli interessi ed allo sviluppo delle comunità considerata.

Dall'altro lato riguarda funzioni e compiti amministrativi "localizzabili nei rispettivi territori in atto esercitati da qualunque organo o amministrazione dello Stato, centrali o periferici, ovvero tramite enti o altri soggetti pubblici" e che pertanto vengono conferiti agli enti locali a prescindere da una valutazione di strumentalità rispetto agli interessi della comunità, ma sulla base del mero dato della dimensione territoriale dei destinatari, che costituisce effetto della loro frazionabilità.

In altri termini le funzioni amministrative conferite agli enti locali rispondono da un lato all'esigenza di valorizzare le diverse comunità territoriali, ponendo attenzione sul loro sviluppo, e dall'altro alla fondamentale esigenza di garantire l'efficacia e l'efficienza dell'attività amministrativa considerata nella sua complessità.

A tal fine la legge 59/1997 assume come propri i seguenti principi:

sussidiarietà; principio alla stregua del quale il livello più adeguato allo svolgimento di una determinata funzione, va individuato in base al criterio della

---

<sup>74</sup> C. Desideri, G. Merloni (a cura di), *Le autonomie regionali e locali alla prova delle riforme. Interpretazione e attuazione della legge n. 59/97*, Milano, 1998; L. Carbone, F. Caringella, F. Romano (a cura di), *Il nuovo volto della pubblica amministrazione tra federalismo e semplificazione*, Napoli, 2001; G. Pastori, M. Renna, *La riforma della pubblica amministrazione a Costituzione invariata: la legge n. 59 del 1997*, in *Studium Iuris*, 1998, 5, 459 ss.; A. D'Atena, *L'Italia verso il "federalismo". Taccuini di viaggio*, Milano, 2001, 135-143.

vicinanza ai cittadini dei vari livelli istituzionali, tenendo conto nella capacità di ciascuno di tali livelli di soddisfare l'interesse generale, che in sostanza coincide l'interesse alla loro piena realizzazione come persone (sussidiarietà c.d. verticale). Una volta individuato il livello di governo più idoneo al perseguimento dell'interesse generale, la sussidiarietà in senso orizzontale consente alle istituzioni titolari di tali funzioni di perseguire tale interesse non più da sole, ma assieme ai cittadini, singoli e associati.

efficienza ed economicità, che richiamano il conseguimento del risultato amministrativo con il migliore utilizzo possibile delle risorse a disposizione dell'amministrazione e con un conseguente minor dispiego o utilizzo delle risorse economiche, umane e materiali e procedurali;

cooperazione tra Stato, Regioni ed altri Enti Locali (ed in tale ottica si colloca la realizzazione delle rete unitaria delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 15 della legge in esame);

responsabilità ed unicità dell'amministrazione, per il quale compiti e funzioni amministrative connesse, strumentali e complementari vanno attribuite ad un unico soggetto, in capo al quale è configurabile la responsabilità di ciascun servizio o attività amministrativa;

omogeneità, che implica l'attribuzione di funzioni e compiti omogenei allo stesso livello di governo;

adeguatezza, il quale pone in relazione l'esercizio della funzione amministrativa con l'idoneità organizzativa della stessa organizzazione amministrativa interessata;

differenziazione nell'allocazione delle funzioni, in virtù del quale si dovrà tenere conto delle diverse caratteristiche, anche associative, demografiche, territoriali e strutturali degli enti nel conferimento di compiti e funzioni.

copertura finanziaria e patrimoniale dei costi per l'esercizio delle funzioni conferite, che implica l'adozione di un sistema fiscale anch'esso decentrato (c.d. federalismo fiscale<sup>75</sup>);

autonomia organizzativa e regolamentare.

Tra questi, la portata dei principi di sussidiarietà, efficienza ed economicità,

---

<sup>75</sup> Sulla mancata corrispondenza tra federalismo costituzionale, amministrativo e federalismo fiscale: F. Bassanini, G. Masciotta (a cura di), *L'attuazione del federalismo fiscale. Una proposta*, Bologna, 2003; A. Zanardi (a cura di), *Per lo Sviluppo. Un federalismo fiscale responsabile e solidale*, Bologna, 2006; L. Antonini (a cura di), *Verso un nuovo federalismo fiscale*, Milano, 2005; E. Bonelli, *Governo locale, sussidiarietà e federalismo fiscale*, Torino, 2001.

cooperazione e copertura finanziaria e patrimoniale dei costi per l'esercizio delle funzioni conferite, emerge con tutta evidenza in relazione al conferimento ai comuni delle funzioni amministrative in materia di Catasto, Servizi geotopografico e conservazione dei registri immobiliari, come previsto nella Sezione V, Titolo III del d. lgs. n. 112/1998.

In realtà la materia in esame solo apparentemente appare affine alle altre disciplinate dal Titolo III, che si occupa di decentramento in materia di Territorio, Ambiente e Infrastrutture, in quanto più che di "gestione del territorio" gli articoli 65-66-67 si occupano di amministrazione fiscale, la quale non è ricompresa nell'elenco delle materie escluse dal decentramento di cui all'articolo 1 della legge 59/1997, con la sola eccezione di cui all'articolo 3, lettera *i*) che esclude espressamente dalle materie delegabili quella doganale.

Più precisamente l'articolo 66 del predetto decreto legislativo conferisce ai Comuni<sup>76</sup>, indipendentemente dalla popolazione residente e dalla maggiore o minore capacità organizzativa<sup>77</sup>, le funzioni relative: *a*) alla conservazione, utilizzazione e aggiornamento degli atti catastali, partecipando al processo di determinazione degli estimi catastali, fermo restano quanto previsto dall'articolo 65, 1° comma, lett. *h*) (testo recentemente modificato dall'articolo 1, 194° comma della Legge Finanziaria per il 2007); *c*) alla rilevazione dei Consorzi di Bonifica e degli oneri consortili gravanti sugli immobili, accrescendo sensibilmente le capacità di governo del territorio di questi enti locali<sup>78</sup>.

Allo Stato ai sensi dell'articolo 65<sup>79</sup> residuano le funzioni relative: *a*) allo studio ed allo sviluppo di metodologie inerenti alla classificazione censuaria dei terreni delle unità immobiliare urbane; *b*) alla predisposizione di procedure innovative per la determinazione dei redditi dei terreni e degli immobili urbani ai fini delle revisioni generali degli estimi e del classamento; *c*) alla disciplina dei libri fondiari; *d*) alla tenuta dei registri immobiliari, con esecuzione delle formalità di trascrizione, iscrizione, rinnovazione ed annotazione, nonché di visure e

---

<sup>76</sup> Ai sensi del 2° comma, nelle zone montane le funzioni in questione possono essere esercitate dalla Comunità montane d'intesa con i comuni che ne fanno parte.

<sup>77</sup> Il che renderà nella pratica inevitabile il ricorso a forme coordinale di gestione dei servizi catastali, tramite accordi, intese o convenzioni tra Comuni.

<sup>78</sup> Saltando il livello di governo regionale e provinciale, nonostante le funzioni in esame tradizionalmente venissero esercitate proprio a livello provinciale, sia pure da organismi statali, le c.d. Commissioni censuarie (legge 1° marzo 1886 n. 3682 sul riordinamento dell'imposta fondiaria).

<sup>79</sup> Che in alcune parti è stato modificato dalla Legge Finanziaria 2007, in particolare alle lettere *d*), *g*) e *h*).

certificati ipotecari; *e)* alla disciplina delle imposte ipotecarie, catastali, delle tasse ipotecarie e dei tributi speciali, ivi compresa la regolamentazione di eventuali privilegi, di sgravi e rimborsi, nonché dell'annullamento, dei carichi connessi a tali imposte; *f)* all'individuazione di metodologie per l'esecuzione di rilievi e aggiornamenti topografici e la formazione di mappe e cartografie catastali; *g)* al controllo di qualità delle informazioni e dei processi di aggiornamento degli atti; *h)* alla gestione unificata e certificata della base dei dati catastali e dei flussi di aggiornamento delle informazioni di cui alla lettera *g)*, assicurando il coordinamento operativo per la loro utilizzazione a fini istituzionali attraverso il sistema pubblico di connettività e garantendo l'accesso ai dati a tutti i soggetti interessati<sup>80</sup>.

In altri termini il legislatore delegato ha ritenuto dovessero residuare all'amministrazione statale le funzioni di disciplina generale (lettere *c)* e *d)*), nonché quelle di studio (lettere *a)*, *b)* e *f)*) e di impulso, indirizzo e controllo (lettera *g)*), costituendo eccezione solo la tenuta dei registri immobiliari di cui alla lettera *d)*.

La scelta del legislatore di attribuire a due distinti livelli di governo le funzioni in materia catastale e conservazione dei registri immobiliari rappresenta certamente un'inversione di tendenza rispetto all'unificazione dei due servizi operata dall'istituzione dell'Ufficio del Territorio i sensi dell'articolo 7, 10° comma, lettera *c)* delle legge 358/1991, cui venivano attribuite le funzioni già spettanti alle intendenze di finanza in materia di amministrazione e gestione della proprietà immobiliare dello Stato, agli Uffici Tecnici Erariali ed alle Conservatorie dei registri immobiliari, cui seguiva la legge n. 75/1993 che attribuiva all'Ufficio del Territorio il compito di eseguire automaticamente la voltura catastale con i dati contenuti nella nota di trascrizione e dalla legge 662/1996 (collegata alla finanziaria per il 1997) che aveva ulteriormente riorganizzato gli adempimenti connessi all'Ufficio del Registro attribuendo all'Ufficio del Territorio le funzioni tributarie in materie di scambi immobiliari fino ad allora esercitate dagli Uffici del Registro.

Riepilogando per materia quanto detto, si ottiene il quadro sinottico d'insieme

---

<sup>80</sup> Tale lettera costituisce specifica applicazione di quanto previsto in tema di coordinamento delle informazioni dall'articolo 6, 1° comma del decreto di conferimento e ben si connette con la creazione di una rete unitaria delle pubbliche amministrazioni che auspicata dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri, 5 settembre 1995, ha trovato nel Capo VII del Codice dell'Amministrazione Digitale puntuale disciplina.

riportato di seguito:

<b>Publicità immobiliare</b>		
<b>Stato</b>		<b>Organismo Tecnico</b>
Disciplina dei libri fondiari		Svolgimento dei compiti relativi alla tenuta dei registri immobiliari
Tenuta dei registri immobiliari con esecuzioni di formalità di trascrizione, iscrizione, rinnovazione e annotazione, nonché di visure e certificati ipotecari		
Disciplina delle imposte ipotecarie e dei tributi speciali, compresi i privilegi sgravi, rimborsi e annullamento carichi		
<b>Catasto</b>		
<b>Stato</b>	<b>Comuni</b>	<b>Organismo tecnico</b>
Studio e sviluppo di metodologie inerenti la classificazione censuaria dei terreni e delle unità immobiliari urbane	Conservazione, utilizzazione e aggiornamento degli atti catastali partecipando al processo di determinazione degli estimi catastali	Svolgimento di compiti di controllo sulla qualità e gestione unitaria e certificata dei flussi
Predisposizione procedure innovative per la determinazione dei redditi dei terreni e degli immobili urbani ai fini delle revisioni generali degli estimi e del classamento	Rilevazione dei consorzi di bonifica e degli oneri consortili gravanti sugli immobili	Coordinamento delle funzioni mantenute dallo Stato con quelle attribuite ai Comuni
Controllo di qualità delle informazioni e dei processi di aggiornamento degli atti		
Gestione unitaria e certificata della base dei dati catastali e dei flussi di aggiornamento delle informazioni attraverso il sistema pubblico di connettività e garantendo l'accesso ai dati a tutti i soggetti interessati		

Organi cartografici dello Stato, Istituzioni Pubbliche centrali e Periferiche per l'informazione territoriale ed ambientale. Riassetto delle competenze e rapporti con il mercato

Autore: Antonella Sau  
Data: maggio 2007

<b>Geotopografia</b>		
<b>Stato</b>	<b>Stato, Regioni, Province e Comuni</b>	<b>Organismo Tecnico</b>
Individuazione delle metodologie per l'esecuzione di rilievi e aggiornamenti topografici e la formazione di mappe e cartografie catastali	Formazione di mappe e cartografia catastale e speciale, rilevamento e aggiornamento topografico, elaborazione di osservazioni geodetiche ed esecuzione di compensazioni di reti trigonometriche avvalendosi di norma dell'Organismo Tecnico	Svolgimento dei compiti di controllo sulla qualità e gestione unitaria e certificata dei flussi
Controllo di qualità delle informazioni e dei processi di aggiornamento degli atti		Coordinamento delle funzioni mantenute dallo Stato con quelle attribuite ai Comuni
Gestione unitaria e certificata della base dei dati catastali e dei flussi di aggiornamento delle informazioni attraverso il sistema pubblico di connettività e garantendo l'accesso ai dati a tutti i soggetti interessati		

Le norme della Sezione IV del Titolo III del d. lgs. 112/1998 sono strettamente coordinate con quelle disposizioni del d. lgs. n. 300/1999, di riforma dell'organizzazione del Governo, che riformando il Ministero delle Finanze all'articolo 64 hanno introdotto l'Agenzia del Territorio (una delle agenzie fiscali di cui all'articolo 10 del decreto legislativo del 1999).

L'Agenzia del Territorio (articolata in direzioni Centrali che hanno sede a Roma, Direzioni regionali e Uffici Provinciali che ne garantiscono una presenza capillare sul territorio nazionale) è un ente pubblico dotato di personalità giuridica ed ampia autonomia regolamentare, amministrativa, organizzativa, contabile e finanziaria, pur nel rispetto delle norme contenute nello statuto, nel regolamento di amministrazione e nel decreto legislativo che la istituisce, ed è sottoposta alla vigilanza del Ministero delle Finanze e al controllo della Corte dei Conti (articolo 1 e 5 dello statuto).

Organi cartografici dello Stato, Istituzioni Pubbliche centrali e Periferiche per l'informazione territoriale ed ambientale. Riassetto delle competenze e rapporti con il mercato

Autore: Antonella Sau  
Data: maggio 2007

Ai sensi dell' articolo 64, 1° e 3° comma del d. lgs. n. 300/1999 , dell'articolo 2 dello statuto e dell'articolo 1 del relativo regolamento di amministrazione, l'agenzia è difatti competente a svolgere i servizi relativi al catasto, i servizi geotopocartografici e quelli relativi alla conservazione dei registri immobiliari, con il compito di costituire l'anagrafe dei beni immobiliari esistenti sul territorio nazionale; sviluppare, anche ai fini della semplificazione dei rapporti con gli utenti, l'integrazione dei sistemi informativi attinenti alla funzione fiscale ed alle trascrizioni ed iscrizioni in materia di diritti sugli immobili; gestire l'osservatorio del mercato immobiliare ed i connessi servizi estimativi che può offrire direttamente sul mercato.

Missione dell'Agenzia è quindi da un lato migliorare il livello di efficienza operativa mediante l'automazione/integrazione dei sistemi gestionali, la ridefinizione dell'assetto organizzativo, il potenziamento dei sistemi informativi e l'ottimizzazione dei processi produttivi, e dall'altro quello di migliorare il livello di efficienza del servizio offerto all'utenza (normali cittadini, categorie professionali, enti pubblici diversi) attraverso una gestione integrata delle banche date catastali, dei servizi di pubblicità immobiliare e dell'osservatorio del mercato immobiliare, contribuire al miglioramento dell'efficacia del sistema impositivo, con la definizione di regole di valutazione del patrimonio nazionale che tenga conto delle differenti realtà economiche-territoriali<sup>81</sup>; ed infine gestire il processo di decentramento delle funzioni catastali agli enti locali, definendone le modalità e garantendo il necessario supporto operativo<sup>82</sup>, con l'ulteriore incombenza di gestire direttamente i servizi di competenza degli enti locali sino alla data della piena assunzione da parte di questi delle funzioni loro conferite dalla legislazione Bassanini.

---

<sup>81</sup> A tal fine sia l'articolo 64, 1° comma del d. lgs. 300/1999 che l'articolo 2 del regolamento di amministrazione garantiscono una stretta collaborazione dell'Agenzia con altre agenzie ed enti locali per favorire un sistema integrato di conoscenze sul territorio

<sup>82</sup> L'articolo 18 dello statuto dell'Agenzia del territorio ("Misure per il trasferimento definitivo dei servizi catastali di competenza degli enti locali"), al 1° comma attribuisce a specifiche clausole della convenzione triennale da adottarsi sulla base dell'articolo 59 del d. lgs. n. 300/1999 (le quali tengano ovviamente in considerazione le specifiche direttive del Ministro delle Finanze) il delicato compito di assicurare le condizioni ottimali per il trasferimento progressivo dei servizi attinenti alle funzioni conferite agli enti locali dall'articolo 66 del d. lgs. n.112/1998, ed al 3° comma istituisce, nell'ambito del comitato direttivo dell'agenzia, un comitato più ristretto composto dal direttore dell'agenzia e da due membri designati della Conferenza Stato-Città ed Autonomie Locali, il quale opera tenendo conto delle direttive impartite dalla stessa Conferenza e riferendo periodicamente a tale organo sugli sviluppi dell'effettivo esercizio delle funzioni di competenza dei comuni.

L'agenzia costituisce infatti l'organismo tecnico di cui all'articolo 67 del d. lgs. n. 112/1998, competente non solo allo svolgimento di alcune delle funzioni mantenute dallo Stato (ossia quelle di cui all'articolo 65, lett. *d*), *g*) e *h*)), ma anche e soprattutto titolare del coordinamento delle funzioni mantenute dallo Stato e di quelle attribuite ai comuni dall'articolo 66, ed costituisce inoltre lo strumento di cui si avvalgono (per quanto di rispettivo interesse) Stato, regioni, province e comuni<sup>83</sup>, anche attraverso le comunità montane o d'intesa con esse, per la formazione di mappe, di cartografia catastale e speciale, per il rilevamento e aggiornamento topografico, per l'elaborazione di osservazioni geodetiche e l'esecuzione delle compensazioni di reti trigonometriche e di livellazione.

Tuttavia il processo di decentramento delle funzioni catastali ai comuni benché annunciato sul piano normativo da quasi un decennio e subito avviato non si è ancora concluso.

Iniziato con il d.p.c.m. 19 dicembre 2000 (G.U. n. 48 del 27 febbraio 2001) che ha fissato in tre anni dalla sua pubblicazione, e cioè nel 26 febbraio 2004, il termine per la conclusione delle procedure di trasferimento, seguito dal d.p.c.m. del 21 marzo 2001 (G.U. n. 145 del 25 giugno 2001) che ha ridistribuito a livello provinciale le risorse individuate dal primo d.p.c.m., e successivamente dal d.p.c.m. del 22 luglio 2004 (G.U. n. 222 del 21 settembre 2004) che fatto slittare ulteriormente il termine per il passaggio delle funzioni dal catasto ai comuni al 26 febbraio 2006, e infine dal d. l. 30 dicembre 2005, n. 273, "Definizione e proroga dei termini, nonché conseguenti disposizioni urgenti" (c.d. Decreto Milleproroghe) che ha disposto un ulteriore slittamento di un anno al 26 febbraio 2007, è stato ulteriormente interessato dall'intervento del legislatore che con la Legge Finanziaria per il 2007, al 195 comma dell'articolo 1, fissa nel 1° novembre 2007<sup>84</sup> il termine a partire dal quale i comuni eserciteranno direttamente, anche in forma associata o attraverso le comunità montane le funzioni loro attribuite dall'articolo 66 del d. lgs. 112/1998<sup>85</sup>.

---

83 Che al fine di contenere le spese, ai sensi del 3° comma dell'articolo 67, del d. lgs. n. 112/1998, possono infine stipulare con l'agenzia apposite convenzioni per lo svolgimento dei compiti ad essi attribuiti dal 1° comma.

84 Fatta salva la possibilità per i comuni di partire con un anno di ritardo (1° novembre 2008) qualora non abbiano completato la predisposizione del servizio.

85 Fatto salvo quanto previsto per le funzioni di conservazione degli atti catastali, per le quali il decentramento delle funzioni decorrerà dall'adozione di un apposito decreto del Presidente del Consiglio, su proposta del Ministero delle Finanze e previa intesa dell'Agenzia e dell'ANCI, che

La legge finanziaria ha inoltre escluso, onde evitare maggiori oneri a carico delle finanze pubbliche, la possibilità per i comuni di esercitare le funzioni catastali affidandole a società private, pubbliche o miste pubbliche private, garantendo comunque (salvo quanto previsto per le funzioni di conservazione degli atti catastali) la facoltà per questi di stipulare convenzioni<sup>86</sup> “soltanto” con l’Agenzia del Territorio per l’esercizio in tutto o in parte delle funzioni catastali delegate.

In data 28 novembre 2006 si è quindi insediata, presso il Ministero dell’Economia e delle Finanze, la cabina di regia per il decentramento del catasto ai comuni, composta da Governo, Anci e Agenzia del territorio, chiamata ad occuparsi della fase di transizione tra la gestione statale e quella comunale dei servizi catastali, al fine, in particolar modo, di elaborare i contenuti da sottoporre all’istruzione degli organi competenti, dei provvedimenti attuativi previsti dalla Finanziaria per il 2007; pianificare e monitorare le scadenze; individuare e gestire eventuali criticità del processo di riforma, verificare la presenza delle infrastrutture e lo stato del sistema informativo che deve supportare il processo di decentramento, nell’ottica dell’integrazione con i sistemi comunali ed assicurare la consultazione sindacale.

Dopo il vaglio della cabina di regia, l’Agenzia del territorio tramite comunicato stampa ha fatto sapere che presso la sede centrale dell’Agenzia è stata avviata in base alle previsioni contenute nel comma 197 dell’articolo 1 della legge finanziaria per il 2007 la fase di consultazione con le organizzazioni sindacali, in merito allo schema del primo decreto attuativo per il decentramento delle funzioni catastali ai comuni, elaborato in seno alla stessa cabina di regia.

Lo schema del DPCM prevede in sintesi quattro diverse modalità per l’esercizio delle funzioni catastali da parte dei comuni, ossia: la gestione diretta autonoma, gestione diretta attraverso unioni di comuni o altre forme associative, gestione diretta da parte della Comunità montana di appartenenza, gestione affidata all’Agenzia del territorio.

Ai comuni viene quindi lasciata la possibilità di scegliere, tramite comunicazione formale all’Agenzia del territorio entro 90 giorni dall’entrata in vigore del DPCM in discussione, la forma gestionale ritenuta più adeguata sulla base della propria

---

indicherà termini e modi per il loro graduale trasferimento, in considerazione dello stato di attuazione dell’informatizzazione del sistema di banche dati catastali e della capacità organizzativa e tecnica dei comuni interessati, i relazione al potenziale bacino di utenza.

<sup>86</sup> Per la relativa disciplina si rinvia all’articolo 1, 197° comma della Legge Finanziaria per il 2007.

organizzazione interna e dell'infrastrutturazione informatica di cui sono dotati. La gestione diretta e autonoma in particolare, secondo lo schema in analisi ed al momento attuale non ancora approvato, si articolerebbe in tre differenti livelli di complessità: *a)* l'opzione di primo livello prevede lo svolgimento delle funzioni di consultazione della banca dati catastale unitaria nazionale per servizi di visura catastale; certificazione degli atti catastali conservati nella banca dati informatizzata; aggiornamento della banca dati del catasto mediante trattazione delle richieste di variazione delle intestazioni e delle richieste di concessione dei dati amministrativi, comprese quelle inerenti la toponomastica; riscossione erariale per i servizi catastali; *b)* l'opzione di secondo livello prevede, oltre lo svolgimento delle funzioni di cui alla lettera *a)*, lo svolgimento dei compiti di verifica formale, accettazione e registrazione delle dichiarazioni territoriali di aggiornamento del Catasto Fabbricati; confronto, con gli atti di pertinenza del comune, delle dichiarazioni tecniche di aggiornamento e segnalazione degli esiti all'Agenzia del territorio per la definizione dell'aggiornamento del Catasto Fabbricati; verifica formale e accettazione delle dichiarazioni tecniche di aggiornamento geometrico del Catasto Terreni; verifica formale, accettazione e registrazione delle dichiarazioni di variazione culturale del Catasto Terreni; *c)* l'opzione di terzo livello infine, comporta oltre allo svolgimento delle funzioni di cui alla lettera *a)*, l'attività di verifica formale, accettazione e registrazione delle dichiarazioni tecniche di aggiornamento geometrico del Catasto Fabbricati; verifica formale, accettazione e registrazione delle dichiarazioni tecniche di aggiornamento del Catasto Terreni; verifica formale, accettazione e registrazione delle dichiarazioni di variazione culturale del Catasto Terreni; definizione dell'aggiornamento della banca dati catastali sulla base di proposte di parte ovvero di adempimenti d'ufficio.

E' comunque prevista l'adozione di un vero e proprio sistema di controllo della qualità dei servizi erogati, attraverso rilevazioni di *customer satisfaction* e di verifica delle criticità relative alla qualità dei servizi, con conseguenti azioni di miglioramento.

### **2.3 D. lgs. n. 112/1998: altre competenze di Stato, Regioni ed Enti locali in materia territoriale ed ambientale.**

L'articolo 51, introduttivo del Titolo III del d. lgs. 112/1998, sebbene

apparentemente costituisca norma meramente ricognitiva delle materie disciplinate agli articoli successivi, in realtà denuncia la differenza<sup>87</sup> tra la natura del conferimento di funzioni amministrative operate dal testo in esame rispetto al precedente processo di conferimento realizzato con il decreto n. 616/1977, ed in generale rispetto all'attribuzione al sistema delle autonomie locali di funzioni in materia ambientale avvenuta negli anni settanta.

Nel d. lgs. 112/1998 manca infatti la necessità di una definizione del contenuto delle singole materie interessate dal conferimento, che *a contrario* nel d.p.r. 616/1997 era funzionale alla massima dilatazione del contenuto delle materie definite dall'articolo 117 della Costituzione, con l'effetto dell'ampliamento non solo delle funzioni amministrative ma anche della stessa competenza legislativa delle Regioni.

Poiché l'obiettivo perseguito dal d. lgs. 112/1998 (arrivato a compimento con la riforma dell'articolo 118 della Costituzione<sup>88</sup>) è consistito nel capovolgimento del rapporto tra le funzioni nazionali, eccezionali e tassativamente mantenute, e funzioni regionali e locali, assistite dalla clausola di residualità, il conferimento agli enti locali di funzioni amministrative non ha comportato necessariamente un ampliamento della competenza legislativa regionale, con la conseguenza che definizioni, ampie, generiche e consistenti anche nella sola intitolazione, sono state più che sufficienti per la massima estensione possibile delle funzioni amministrative conferite.

Ai sensi dell'articolo 51, il Titolo III del testo in esame disciplina il conferimento alle regioni ed enti locali di funzioni e compiti amministrativi in materia di "territorio e urbanistica" (Capo II), "protezione della natura e dell'ambiente, tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti" (Capo III), "risorse idriche e difesa del suolo" (Capo IV), "opere pubbliche" (Capo V), "viabilità" (Capo VI), "trasporti" (Capo VII) e "protezione civile" (Capo VIII).

---

<sup>87</sup> F. Merloni, *Commento al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*, in *Lo stato autonomista. Funzioni statali, regionali e locali nel decreto legislativo n. 112 /1998 di attuazione della legge Bassanini n. 59/1997*, (a cura di) G. Falcon, Bologna, 1998, 199-200; A. Marzanati, *Autonomie territoriali ed ambiente*, in *Codice dell'Ambiente*, II Ed., (a cura di) S. Nespore, A. L. De Cesaris, Milano, 2003, 196 ss.

<sup>88</sup> M. Cammelli, *Principio di sussidiarietà e sistema delle amministrazioni pubbliche*, in *Quaderni regionali*, 2002, 2, 453; E. Follieri, *Le funzioni amministrative nel nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Le regioni*, 2003, 2-3, 439; R. Bin, *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le regioni*, 2002, 2-3, 367.

### 2.3.1 “Territorio ed Urbanistica”(Capo II)

In materia di territorio ed urbanistica il d. lgs. 112/1998 così dispone sulla ripartizione delle funzioni amministrative tra i diversi livelli di governo.

L'articolo 52, 1° comma, che esaurisce la Sezione I del Capo in esame, in primo luogo individua quali compiti di rilevanza nazionale, esercitabili anche attraverso intese con la Conferenza Unificata, quelli relativi alla identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale con riferimento ai valori naturali ed ambientali, alla difesa del suolo e alla articolazione territoriale delle reti infrastrutturali e delle opere di competenza statale, nonché al sistema della città e delle aree metropolitane<sup>89</sup>, anche ai fini dello sviluppo del Mezzogiorno e delle aree depresse del paese.

Ovviamente il riferimento “all'identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale” non implica una vera e propria determinazione, in sede amministrativa, di un piano relativo all'assetto territoriale nazionale, essendo inaccettabile una “urbanistica statale”, sia nel sistema costituzionale coevo al d. lgs. 112/1998, nel quale l'urbanistica rientrava nelle materie di competenza legislativa regionale esclusiva, che in quello attuale, in quanto l'urbanistica rientra nella materia-funzione<sup>90</sup> del “governo del territorio”<sup>91</sup>, materia di competenza legislativa concorrente; oltre che incompatibile con le attribuzioni di comuni, province e regioni in tema

<sup>89</sup> L'articolo 52 riservando allo Stato le funzioni in materia di linee fondamentali dell'assetto del territorio con riferimento alla città ed alle aree metropolitane, appare in contrasto con il modello prospettato dall'articolo 95 che affida alle stesse città metropolitane la gestione del loro assetto territoriale, salvo una programmazione di raccordo centro-periferia da realizzarsi attraverso organismi misti Stato-regione-città metropolitane.

<sup>90</sup> G. Pastori, *Governo del territorio e nuovo assetto delle competenze statali e regionali*, in, *L'ambiente nel nuovo titolo V della Costituzione*, (a cura di) B. Pozzo e M. Renna, Milano, 2004, 29 ss., per il quale l'espressione governo del territorio si riferisce più che ad una materia in senso tradizionale, ad una funzione, ad un ruolo funzionale di per sé stesso a carattere orizzontale, che racchiude e supera la precedente frammentazione di materie.

<sup>91</sup> Il dubbio interpretativo sulla nozione “governo del territorio” e sull'assenza nelle materie elencate nel nuovo testo dell'articolo 117 dell' “urbanistica” è stato definitivamente sciolto dalla Corte costituzionale, con sentenza 25 settembre 2003, n. 303, e successivamente con le sentenze, 19 dicembre 2003, n. 362, 20 gennaio 2003, n. 207 e 23 gennaio 2004, n. 196 (pubblicate in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)).

La Corte costituzionale in tali pronunce ha infatti sottolineato che “nei settori dell'urbanistica e dell'edilizia i poteri legislativi regionali sono senz'altro ascrivibili alla nuova competenza di tipo concorrente in tema di governo del territorio”.

In tal senso: P. Silvestrini, *La riforma costituzionale e il governo del territorio*, in *Riv. Trim. app.*, 2005, 1, 79 ss.; S. Amoroso, *Il governo del territorio tra Stato, regioni ed enti locali*, in *Il governo del territorio*, (a cura di) M. Civitarese Matteucci, E. Ferrari, P. Urbani, Milano, 2003, 141 ss.; P. L. Portaluri, *Poteri urbanistici e principio di pianificazione*, Napoli, 2003, 204 ss.

rispettivamente di piano regolatore generale, piano territoriale di coordinamento e strumenti di indirizzo e inquadramento della pianificazione in sede locale.

In altri termini il potere di identificazione delle linee fondamentali del territorio nazionale si configura come una funzione di non generale ma strettamente connessa a precise esigenze di tutela (salvaguardia di valori naturali ed ambientali e difesa del suolo) o di trasformazione (reti infrastrutturali e opere rimaste alla competenza statale, quanto alla localizzazione e realizzazione) del territorio residue alla competenza statale, ed in quanto tale perfettamente compatibile con le previsioni del successivo articolo 55<sup>92</sup>, che non conferisce allo Stato alcun potere di pianificazione di rango nazionale, né un ruolo di organizzazione complessiva dell'assetto urbano e territoriale

Spettano inoltre allo Stato ai sensi del successivo 3° comma i rapporti con gli organismi internazionali ed il coordinamento con l'Unione Europea in materia di politiche urbane e di assetto territoriale.

Relativamente all'urbanistica, alla pianificazione territoriale ed alle bellezze naturali, di cui alla Sezione II del Capo II, all'articolo 53<sup>93</sup>, il legislatore delegato sopprime alcune funzioni che crede, nonostante i trasferimenti operati negli anni passati, residuino ancora in capo all'amministrazione centrale, ossia le funzioni consultive spettanti al consiglio Superiore dei lavori pubblici ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 1150/1942, le attribuzioni spettanti al Ministero dei lavori pubblici (oggi Ministero dei Trasporti e delle Infrastrutture) ai sensi dell'articolo 5 della legge n. 115°/1942, in materia di piano territoriale di coordinamento<sup>94</sup>, le funzioni relative alla tenuta dell'albo degli esperti di pianificazione, le residue competenze statali in materia di piani di ricostruzione ed infine le funzioni giurisdizionali delle commissioni centrali e regionali di vigilanza per l'edilizia popolare ed economica.

Ai sensi del successivo articolo 54, in attuazione dell'articolo 3, 1° comma,

---

<sup>92</sup> F. Merloni, *Commento al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*, in *Lo stato autonomista cit.*, 202.

<sup>93</sup> V. Mazzarelli, *Commento al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*, in *Lo stato autonomista cit.*, 205-206; R. Tomei, *Urbanistica, pianificazione territoriale e bellezze naturali*, in *Commento al d. lgs. 112/1998. Il nuovo modello di autonomie territoriali*, (a cura di) M. Stipo, Rimini, 1998, 249-251.

<sup>94</sup> Norma da leggersi in combinato disposto con il successivo articolo 58, che nell'ottica del riordino delle strutture amministrative di cui all'articolo 9 del d. lgs. 112/1998, si riferisce proprio alla direzione generale del coordinamento territoriale del(l'ex) Ministero dei lavori pubblici.

lettera *a)*, della legge 59/1997, residuano quindi allo Stato, d'intesa con la Conferenza Unificata<sup>95</sup>, le funzioni relative: *a)* all'osservatorio e monitoraggio delle trasformazioni territoriali, con particolare riferimento ai compiti di cui all'articolo 52, all'abusivismo edilizio ed al recupero, anche sulla base dei dati forniti dal comune; *b)* all'indicazione dei criteri per la raccolta e l'informatizzazione di tutto il materiale cartografico ufficiale esistente e per quello in corso di elaborazione, al fine di unificare i diversi sistemi per una più agevole lettura dei dati; *c)* alla predisposizione della normativa tecnica nazionale per le opere in cemento armato e in acciaio e le costruzioni in zone sismiche; *d)* alla salvaguardia di Venezia, della zona lagunare e al mantenimento del regime idraulico lagunare, nei limiti e con le modalità di cui alle leggi speciali vigenti, nonché alla legge 5 marzo 1963, n. 366; *e)* alla promozione di programmi innovativi in ambito urbano che implicino un intervento coordinato da parte di diverse amministrazioni dello Stato.

Rientrano inoltre tra i compiti residuati allo Stato le procedure di localizzazione delle opere pubbliche di interesse di amministrazioni diverse dalle regioni e dagli enti locali, disciplinate dall'articolo 55.

Tra le funzioni amministrative indicate dall'articolo 55, in particolare quelle di cui alle lettere *a)* e *b)* che attribuiscono all'amministrazione centrale dello Stato il potere di raccolta e inevitabilmente di manipolazione delle informazioni, si pone in contrasto con quanto previsto dall'articolo 6 del decreto in esame<sup>96</sup>, che al 1° comma dispone nel senso che "i compiti conoscitivi e informativi concernenti le funzioni conferite nel presente decreto legislativo a regioni ed enti locali o ad organismi misti sono esercitati in modo da assicurare, anche tramite sistemi informativo-statistici automatizzati, la circolazione delle conoscenze e delle informazioni fra le amministrazioni, per consentirne, quando prevista, la fruizione su tutto il territorio nazionale".

Nell'ottica del legislatore delegato quindi la "frammentazione geografica" dei compiti e delle funzioni amministrative viene compensata non tanto dal mantenimento in capo ad organi centrali di poteri di coordinamento, correzione e sostituzione, quanto nel riconoscimento di alcune funzioni con caratteristiche

---

<sup>95</sup> Con eccezione per le funzioni di cui alla lettera *d)*.

<sup>96</sup> In linea con le norme di carattere generale della legge delega: l'articolo 1, 5° comma che mantiene ferma la disciplina del sistema statistico nazionale, anche ai fini del rispetto degli obblighi comunitari ed internazionali; l'articolo 15 che assicura la realizzazione della rete unitaria informatica delle pubbliche amministrazioni.

di “rete”<sup>97</sup>, tra le quali si annovera proprio la funzione di informazione, che da un’attenta lettura del 1° comma e dell’*incipit* del 2° comma dell’articolo 6 è concepita dal legislatore alla stregua di un’attività connessa e strumentale alle funzioni conferite o residue in capo allo Stato, in modo tale da stabilirne una parallela devoluzione ai soggetti titolari delle funzioni finali corrispondenti (sempre “salvo diversa espressa disposizione del decreto stesso”).

Sono invece conferite alle regioni e agli enti locali, ai sensi dell’articolo 56, in attuazione dell’articolo 4, 1° comma, della legge 59/1997, tutte le funzioni amministrative non espressamente riservate allo Stato dalle norme esaminate. L’articolo 57<sup>98</sup>, a metà strada tra norma sull’attribuzione di funzioni amministrative e norma sulla disciplina delle procedure di pianificazione di settore, affrontando lo spinoso tema della relazione tra i diversi modelli di pianificazione di c.d. area vasta, attribuisce alle regioni il potere di attribuire con apposita legge al piano territoriale di coordinamento di cui all’articolo 20 del d. lgs. n. 267/2000, il valore e gli effetti dei piani di tutela nei settori della protezione della natura, della tutela dell’ambiente, delle acque e della difesa del suolo e della tutela delle bellezze naturali, purchè la definizione delle sue disposizioni avvenga d’intesa fra province e le amministrazioni, anche statali, competenti (in assenza della quale i piani in questione manterranno il valore e gli effetti ad essi attribuiti dalla competente normativa nazionale e regionale), salvo comunque quanto disposto dall’articolo 149, 6° comma del decreto 112/1998, che riserva allo Stato le funzioni statali in materia di beni ambientali individuate dal d.p.r. 616/1977 e successive modificazioni.

In materia di edilizia residenziale pubblica (Sezione III), ai sensi dell’ articolo 59 del d. lgs. 112/1998, residuano allo Stato le funzioni ed i compiti relativi: *a)* alla determinazione di principi e delle finalità di carattere generale e unitario in materia di edilizia residenziale pubblica, anche nel quadro degli obiettivi generali delle politiche sociali; *b)* alla definizione di livelli minimi del servizio abitativo, nonché degli standard di qualità degli alloggi di edilizia residenziale pubblica; *c)* al concorso, unitamente alle regioni e agli altri enti locali

---

<sup>97</sup> F. Battini, *Commento al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*, in *Lo stato autonomista cit.*, 36-40.

<sup>98</sup> V. Mazzarelli, *Commento al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*, in *Lo stato autonomista cit.*, 211-213.

interessati, all'elaborazione di programmi di edilizia residenziale pubblica aventi interessi a livello nazionale; *d)* all'acquisizione, raccolta, elaborazione, diffusione e valutazione di dati sulla condizione abitativa; a tali fini è istituito l'Osservatorio della condizione abitativa; *e)* alla definizione dei criteri per favorire l'accesso al mercato della locazione dei nuclei familiari meno abbienti e agli interventi concernenti il sostegno finanziario al reddito.

In relazione alle funzioni di cui alla lettera *d)* valgono le stesse considerazioni sviluppate con riferimento alla lettera *a)* e *b)* dell'articolo 55.

Tale norma denuncia inoltre la natura compromissoria dell'intera Sezione sull'Edilizia residenziale pubblica, che appare funzionale quasi esclusivamente alla creazione di un nuovo organismo di diritto pubblico, che anche se non si pone in contrasto con lo spirito della legge 59/1997, sicuramente appare in controtendenza rispetto all'intero d. lgs. 112/1998 che in linea generale rinvia al riordino ai cui all'articolo 9 ogni decisione organizzativa conseguente al conferimento o al mantenimento di funzioni amministrative.

Sono conferite invece alle regioni e agli enti locali, ex articolo 60, le funzioni amministrative non espressamente indicate tra quelle residue in capo allo Stato, ed in particolare quelle relative: *a)* alla determinazione delle linee di intervento e degli obiettivi di settore; *b)* alla programmazione delle risorse finanziarie destinate al settore; *c)* alla gestione e attuazione degli interventi, nonché alla definizione delle modalità di incentivazione; *d)* alla determinazione delle tipologie di intervento anche attraverso programmi integrati, di recupero urbano e di riqualificazione urbana; *e)* alla fissazione dei criteri per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale destinati all'assistenza abitativa, nonché alla determinazione dei relativi canoni.

Tale ripartizione delle funzioni amministrative tra Stato ed enti locali comporta necessariamente un riordino nei termini di cui all'articolo 9<sup>99</sup> del d. lgs. 112/1998 ed in tal senso l'articolo 62 dispone il riordino della sezione autonoma dell'edilizia residenziale pubblica della Cassa depositi e prestiti, e la soppressione del Comitato per l'edilizia residenziale pubblica (CER) presso l'ex

---

<sup>99</sup> F. Pizzetti, *Commento al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*, in *Lo stato autonomista cit.*, 56-58; L. Torchia, *Il riordino delle amministrazioni centrali: criteri, condizioni e strumenti*, in *Il decentramento amministrativo. La complessa attuazione del d. lgs. 112/1998*, (a cura di) G. C. De Martin, F. Merloni, F. Pizzetti, L. Vandelli, Rimini, 2000, 159.

Ministero dei lavori pubblici, del Segretariato generale del CER e del centro permanente di documentazione<sup>100</sup>.

### **2.3.2 “Protezione della natura e dell’ambiente, tutela dell’ambiente dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti” (Capo III)**

L’articolo 68, introduttivo della Sezione I (“*Funzioni di carattere generale e di protezione della fauna e della flora*”) sopprime il “Piano triennale per la tutela dell’ambiente”.

Tale strumento non è infatti compatibile con i principi richiamati dall’articolo 4, 3 comma della l. n. 59/1997 per regolare il conferimento delle funzioni e dei compiti amministrativi di cui all’articolo 1, 2° comma della legge delega, ossia i principi di completezza (relativamente al quale la lettera *b*) del 3° comma prevede espressamente “l’attribuzione alla Regione...delle funzioni di programmazione), di responsabilità ed unicità dell’amministrazione, di identificabilità in capo ad un unico soggetto della responsabilità di ciascuna attività amministrativa (lettera *e*) del 3° comma), i quali non consentono la permanenza di una pianificazione di settore nella quale, decisioni puntuali che riguardano funzioni anche regionali, vengano adottate a livello statale, anche se concertate con gli enti locali, ed inoltre il principio di efficienza ed economicità, che, ai sensi della lettera *c*) del 3° comma in esame, può comportare “anche la soppressione delle funzioni e dei compiti divenuti superflui”.

La soppressione del programma triennale si ricollega inevitabilmente al riordino<sup>101</sup> del Ministero dell’Ambiente, preannunciato dal Capo II della legge 59/1997 ai fini di un superamento della frammentazione delle competenze in materia ambientale, realizzato poi con il d. lgs. n. 300/1999 (come

---

<sup>100</sup> Si veda ora l’articolo 82 del d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380.

<sup>101</sup> F. Merloni, *I ministeri: i settori interessati dai conferimenti. Area territorio*, in *Il decentramento amministrativo cit.*, 235 ss.; L. Carbone, F. Patroni Griffi, *Il ministero dell’ambiente e della tutela del territorio (art. 35-40)*, in *La riforma del governo*, (a cura di) A. Pajno, L. Torchia, Bologna, 2002; R. Ferrara, *L’organizzazione amministrativa dell’ambiente*, in *Diritto dell’ambiente*, AA.VV., Roma-Bari, 2002; G. Cocco, *L’organizzazione amministrativa e l’ambiente, Codice dell’Ambiente cit.*; G. D’Auria, *La nuova geografia dei Ministeri*, in *Giorn. dir. amm.*, 2000, 1, 17 ss.; F. Fonderico, *La riorganizzazione del Ministero dell’ambiente*, in *Giorn. dir. amm.*, 2000, 9, 876; M. Savino, *Il Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio*, in *Giorn. dir. amm.*, 2001, 11, 1091 ss.; M. L. Maddalena, *Il Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio*, in *La riforma dell’amministrazione dello Stato*, (a cura di) L. Carbone, F. Caringella, M. D’Adamo, M. L. Maddalena, F. Romano, C. Silvestro, Napoli, 2000, 199 ss.

profondamente modificato dal d. lgs. 6 dicembre 2002, n. 287<sup>102</sup>) che all'articolo 35 attribuisce al ministero le funzioni ed i compiti spettanti allo Stato relativamente alla tutela dell'ambiente, del territorio e dell'ecosistema, con riferimento in particolare alle seguenti materie: *a)* individuazione, conservazione e valorizzazione delle aree naturali protette, tutela della biodiversità e della biosicurezza, della fauna e della flora, attuazione e gestione, fatte salve le competenze della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del ministero degli affari esteri, della Convenzione di Washington (CITES) e dei relativi regolamenti comunitari, della difesa del mare e dell'ambiente costiero, e della comunicazione ambientale; *b)* gestione di rifiuti ed interventi di bonifica dei siti inquinati; tutela delle risorse idriche e relativa gestione, fatta salva la competenza del Ministero delle politiche agricole e forestali; *c)* promozione di politiche di sviluppo durevole e sostenibile, nazionali e internazionali; *d)* sorveglianza, monitoraggio e recupero delle condizioni ambientali conformi agli interessi fondamentali della collettività e all'impatto dell'ambiente, con particolare riferimento alla prevenzione e repressione delle violazioni compiute in danno dell'ambiente, prevenzione e protezione dall'inquinamento atmosferico, acustico ed elettromagnetico e dai rischi industriali; *e)* difesa e assetto del territorio con riferimento ai valori naturali e ambientali.

L'articolo 36 conferisce inoltre al Ministero dell'ambiente e della tutela del

---

<sup>102</sup> A seguito della modifica apportata dagli articoli 3, 4 e 5 del d. lgs. 287/2002, gli articoli 35 e 36 non menzionano più tutta una serie di competenze statali.

Si tratta per lo più di compiti già definiti di rilievo nazionale dalla precedente disciplina e che restano senza dubbio di competenza statale, e che forse per esigenze di semplificazione del dettato legislativo potrebbero essere stati riassorbiti dal nuovo testo, si veda ad esempio: l'individuazione di valori limite, standard obiettivi di qualità e sicurezza e norme tecniche per l'esercizio delle funzioni precedentemente contemplate dall'articolo 36, funzione già prevista dall'articolo 69, 1° comma, lettera *e)*, del d. lgs. 112/1998; la sorveglianza dei parchi nazionali e delle riserve naturali dello Stato che può rientrare sempre nelle competenze di cui all'articolo 69, 1° comma, lettera *b)* che concerne i compiti di valorizzazione delle aree naturali, terrestri e marine, protette; controlli sulle specie esotiche protette e la sorveglianza sulla tutela della flora e della fauna, che rientrano sicuramente nei compiti della precedente lettera *b)*.

Per il resto si tratta di compiti che la novella del 2002 ha espunto dalla competenza statale affidandoli alle autonomie locali, in piena armonia col dettato del d. lgs. 112/1998 che tende a dislocare le attività concrete di tutela dell'ambiente presso gli enti territoriali, ad esempio: gli interventi di protezione e risanamento delle aree ad elevato rischio ambientale, che l'articolo 74 del d. lgs. 112 demanda alle regioni; i compiti di polizia ambientale e forestale ambientale ascrivibili al Corpo forestale e devoluti dall'articolo 70, lettera *c)*, del d. lgs. 112 a regioni ed enti locali, fatta eccezione per quelli relativi all'esercizio di funzioni di competenza statale; la valutazione di impatto ambientale che residua allo Stato solo rispetto a determinate categorie di opere secondo la disciplina di cui all'articolo 71 del decreto legislativo di attuazione della legge Bassanini (*cf.* commento all'articolo 71).

territorio la titolarità dei poteri di indirizzo politico<sup>103</sup> e di vigilanza sull'APAT e sull'Istituto centrale per la ricerca applicata al mare (ICRAM<sup>104</sup>).

Dal combinato disposto delle due norme appare evidente come il Ministero uscito dalla riforma dell'amministrazione dello Stato, abbia natura ibrida di organismo di indirizzo<sup>105</sup> che presiede a compiti di natura trasversale (articolo 36) e contemporaneamente di apparato deputato ad effettivi ed individuati compiti gestionali di amministrazione attiva (articolo 35), in piena armonia, per il vero, con la natura stessa della materia "tutela dell'ambiente", alla quale il legislatore costituzionale conferisce lo stigma di materia di competenza esclusiva dello Stato (articolo 117, 2° comma, lettera s)) pur essendo pacificamente considerata "non una materia in senso tecnico...giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze"<sup>106</sup>.

In altri termini la "tutela dell'ambiente", non essendo una materia in senso stretto, rappresenta un compito nell'esercizio del quale lo Stato conserva il potere di dettare standard di protezione uniforme validi in tutte le regioni e non

<sup>103</sup> In tal senso l'articolo 58, 3° comma, lettera e) del nuovo testo unico sull'ambiente, che attribuisce al Ministero il compito di determinare criteri, metodi e standard di raccolta, elaborazione e consultazione dei dati ambientali.

<sup>104</sup> Ente pubblico (non economico) scientifico e di ricerca che fornisce supporto alle politiche delle amministrazioni centrali ed agli enti territoriali nella risoluzione delle problematiche ambientali marine (attraverso la predisposizione di linee di indirizzo per lo sviluppo sostenibile e la salvaguardia della biodiversità in ambiente marino e costiero) e più in generale nelle politiche della pesca e della maricoltura sostenibili.

<sup>105</sup> Si pensi alle competenze in materia di tutela del suolo e lotta attribuitegli dall'articolo 58 del nuovo testo unico sull'ambiente.

<sup>106</sup> C. Cost., 10 luglio 2002, n. 402; 26 luglio 2002, n. 407; 29 maggio 2002, n. 222; 7 ottobre 2003, n. 307; 7 ottobre 2003, n. 308; 22 luglio 2004, n. 259; 31 maggio 2005, n. 214; 29 gennaio 2005, n. 62; 28 giugno 2006, n. 246; 5 maggio 2006, n. 182; 10 febbraio 2006, n. 51; 12 marzo 2007, n. 77 tutte pubblicate in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it); tra gli autori che nello specifico hanno studiato la riforma costituzionale del 2001 in relazione alla materia ambientale: G. Cocco, *L'organizzazione amministrativa e l'ambiente cit.*, 147, per il quale "può dirsi generalmente acquisito che la nozione attualmente recepita di tutela dell'ambiente abbia sostanza composita: in parte orizzontale (connotata da compiti di indirizzo e di coordinamento strettamente intrecciata ad altri interessi, pertinenti a doversi substrati materiali), in parte verticale (legata, quindi, a funzioni più specificamente gestionali e corredata, pertanto da uno zoccolo di competenze sostanziali: ad esempio in tema di tutela dagli inquinamenti)...e va identificata con la tutela dei valori ambientali (acqua, aria e suolo) dagli inquinamenti e con la cura del territorio sotto il profilo del suo equilibrio naturale"; F. Fonderico, *Riforma costituzionale e tutela dell'ambiente*, in *Ambiente*, 2002, 4, 337 ss.; S. Grassi, *Nuove prospettive per il riordino della normativa a tutela dell'ambiente dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Ambiente e sviluppo*, 2001, 7, 11 ss.; A. Ferrara, L. R. Sciumbata (a cura di) *La riforma dell'ordinamento regionale*, Milano, 2001; A. Ferrara, *La materia "ambiente" nel testo di riforma del Titolo V*, in *Problemi del federalismo*, Milano, 2001; S. Grassi, M. Cecchetti, *Profili costituzionali della regolazione ambientale nel diritto comunitario e nazionale*, in *Manuale delle leggi ambientali*, (a cura di) C. Rapisarda Sassoon, Milano, 2002; M. Cecchetti, *L'ambiente tra fonti statali e fonti regionali alla luce della riforma costituzionale del Titolo V*, in *Osservatorio sulle fonti*, (a cura di) U. de Siervo, 2001, Torino; F. Benelli, *L'ambiente tra "materializzazione" della materia e sussidiarietà legislativa*, in *Le regioni*, 2003, 6; A. Caroselli, *la tutela ambientale nei rapporti tra Stato e regioni*, in *Giorn. dir. amm.*, 2007, 2, 159 ss.

derogabili da queste, il che non esclude comunque la possibilità che le leggi regionali emanate nell'esercizio della potestà concorrente di cui all'articolo 117, 3° comma della Cost. (tutela della salute; governo del territorio; ordinamento della comunicazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia) e di quella residuale di cui al successivo 4° comma, possano assumere fra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale, purchè ovviamente siano rispettate le regole uniformi fissate dallo Stato.

Sono inoltre trasferite al Ministero dell'Ambiente le funzioni ed i compiti dei Ministeri dei lavori pubblici, salvo quelle conferite ad altri ministeri o agenzie e salvo comunque quelle conferite alle regioni ed enti locali dall'articolo 1, 1° comma, lettera *a)* e *b)*, 2° e 3° comma, della legge delega, e quelle attribuite al Ministero delle politiche agricole in materia di polizia forestale ambientale<sup>107</sup>. Posto che queste ultime funzioni sono in gran parte trasferite dal Corpo Forestale alle regioni<sup>108</sup>, ne deriva che restano in capo al Ministero esclusivamente i compiti di tutela dell'ambiente intese come "bene ambientale".

L'articolo 37, infine, sul piano organizzativo, elimina l'articolazione per dipartimenti, a favore del modello delle direzioni generali (comunque di numero non superiore a 6).

Tornando all'analisi del Capo III, sono compiti di rilievo nazionale per la tutela dell'ambiente, ai sensi dell' articolo 69 del decreto di conferimento, quelli relativi: *a)* al recepimento delle convenzioni internazionali e delle direttive comunitarie relative alla tutela dell'ambiente e alla conseguente definizione di obiettivi e delle iniziative necessarie per la loro attuazione nell'ordinamento nazionale; *b)* alla conservazione e alla valorizzazione delle aree naturali protette, terrestri e marine ivi comprese le zone umide, riconosciute di rilevanza internazionale o nazionale, nonché della tutela della biodiversità, della fauna e della flora specificamente protette da accordi e convenzioni e dalla normativa comunitaria<sup>109</sup>; *c)* alla relazione generale sullo stato dell'ambiente, *d)* alla

---

<sup>107</sup> In relazione alla distinzione tra competenze ambientali del Ministero dell'Ambiente e quelle inerenti agli aspetti specifici dell'urbanistica-territorio che spettano al Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali: L. Carbone, F. Patroni Griffi, *Il ministero dell'ambiente e della tutela del territorio (art. 35-40) cit.*, 311-312; M. L. Maddalena, *Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio cit.*, 200.

<sup>108</sup> Si tratta nello specifico delle funzioni attinenti alla valorizzazione e alla gestione delle foreste intese come bene produttivo.

<sup>109</sup> Tale funzione è esercitata sentita la Conferenza Unificata.

protezione, alla sicurezza e all'osservazione della qualità dell'ambiente marino; e) alla determinazione di valori limite, standard, obiettivi di qualità e sicurezza e norme tecniche necessari al raggiungimento di un livello adeguato di tutela dell'ambiente sul territorio nazionale; f) alla prestazione di supporto tecnico alla progettazione in campo ambientale, nelle materie di competenza statale; g) all'esercizio dei poteri statali di cui all'articolo 18<sup>110</sup> della l. 8 luglio 1986, n. 349; h) all'acquisto, al noleggio e all'utilizzazione di navi e aerei speciali per interventi di tutela dell'ambiente di rilievo nazionale; i) alle variazioni dell'elenco delle specie cacciabili, ai sensi dell'articolo 18, comma 3, della legge 11 febbraio 1992, n. 8; l) all'indicazione delle specie della fauna e della flora terrestre e marine minacciate dall'estinzione; m) all'autorizzazione in ordine all'importazione e all'esportazione di fauna selvatica viva appartenente alle specie auctotone; n) all'indicazione dei mammiferi e rettili pericolosi; o) all'adozione della Carta della natura<sup>111</sup>; p) alle funzioni di cui alla lett. a), b) e c) ed e) dell'articolo 12 del d.p.r. 17 maggio 1988, n. 175<sup>112</sup>, come risultano modificate dall'articolo 1, comma 8, della l. 19 maggio 1997, n. 137, nonché quelle attualmente esercitate dallo Stato fino all'attuazione degli accordi di programma di cui all'articolo 72<sup>113</sup>.

Sono altresì mantenute allo Stato, ai sensi del 2° comma, le attività di vigilanza, sorveglianza, monitoraggio e controllo finalizzate all'esercizio delle funzioni e dei compiti di cui al comma 1, ivi comprese le attività di vigilanza sull'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente (ora APAT) e sull'Istituto centrale per la ricerca scientifica e tecnologica applicata al mare (ICRAM).

Lo Stato continua a svolgere in "via concorrente"<sup>114</sup> con le regioni, le funzioni

<sup>110</sup> Abrogato dall'articolo 318, 2° comma del d. lgs. 152/2006, che nella Parte VI introduce la nuova disciplina in materia di tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente

<sup>111</sup> Tale funzione è esercitata previa intesa con la Conferenza Stato-regioni, il che sta ad indicare da un lato l'importanza della Carta come strumento generale di individuazione e scelta dei valori ambientali-naturali da tutelare, la cui impostazione e definizione richiede una forte condivisione ed assunzione comune di responsabilità, e dall'altro che le regioni sono considerate il partner principale dello Stato per le scelte in campo ambientale, in tal senso: C. Desideri, *Commento al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*, in *Lo stato autonomista cit.*, 239-244.

<sup>112</sup> Tale d.p.r. è stato successivamente abrogato, ad eccezione dell'articolo 20, dal d. lgs. 17 agosto 1999, n. 334 ("Attuazione della direttiva 96/82/CE relativa al controllo dei pericoli di incidenti rilevanti commessi con determinate sostanze pericolose"), come modificato ed integrato da d. lgs. 21 settembre 2005, n. 238.

<sup>113</sup> Tale funzione è esercitata sentita la Conferenza Unificata.

<sup>114</sup> Nel senso che, pur riconoscendo l'esigenza che lo Stato possa continuare a essere presente in certi settori, le funzioni di cui al comma in questione, si ripartiscono con riferimento alle sfere di

relative: *a)* all'informazione ed educazione ambientale; *b)* alla promozione di tecnologie pulite e di politiche di sviluppo sostenibile; *c)* alle decisioni di urgenza ai fini di previsione del danno ambientale; *d)* alla protezione dell'ambiente costiero (articolo 69, 3° comma).

Ai sensi del successivo articolo 71, in tema di valutazione d'impatto ambientale (VIA)<sup>115</sup> sono di competenza dello Stato: *a)* le opere di impianti il cui impatto ambientale investe più regioni; *b)* le opere e infrastrutture di rilievo internazionale e nazionale; *c)* gli impianti industriali di particolare e rilevante impatto; *d)* le opere la cui autorizzazione è di competenza dello Stato.

Il 2° comma affida invece ad uno specifico atto di indirizzo e coordinamento l'individuazione delle categorie di opere, interventi ed attività sottoposti a valutazione statale di impatto ambientale da trasferirsi invece alla competenza delle regioni, a condizione che abbiano una specifica legislazione regionale in materia di VIA<sup>116</sup> la quale individui le autorità competenti nell'ambito del

competenza rispettive dello Stato e delle regioni, ossia come una sorta di compiti accessori afferenti sia a quelli statali che regionali, in tal senso: C. Desideri, *Commento ult. cit.*, 243-244.

<sup>115</sup> La VIA è stata introdotta nella legislazione italiana a seguito dell'emanazione della direttiva 337/85/CEE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, distinguendo tra opere per le quali la VIA è obbligatoria in tutta la Comunità (allegato I) e opere per le quali gli Stati membri devono stabilire le soglie di applicabilità (allegato II). Con d.p.c.m. 10 agosto 1988 n. 377 ("Regolamento delle procedure di compatibilità ambientale di cui all'articolo 6 della legge 8 luglio 1986, n. 349, recante istituzione del Ministero dell'Ambiente in materia di danno ambientale") vengono sottoposte a VIA solo i progetti di cui all'allegato I della direttiva 337/85, mentre non si fa cenno ai progetti di cui all'allegato II. A seguito dei richiami per l'incompleta attuazione della direttiva comunitaria, lo Stato italiano ha emanato il d.p.r. 12 aprile 1996 recante "Atto di indirizzo e coordinamento per l'attuazione dell'articolo 40, 1° comma della legge 22 febbraio 1994, n. 146, concernenti disposizioni in materia di impatto ambientale", nel quale viene conferito alle province autonome il compito di attuare la direttiva 337/85 per tutte quelle categorie di opere, elencate in due allegati, A e B, non comprese nella normativa statale, ma previste dalla direttiva comunitaria. Le opere dell'allegato A sono sottoposte a VIA regionale obbligatoria (se sono localizzate in un parco, ai sensi della legge 349/1991, la soglia dimensionale è dimezzata); le opere dell'allegato B sono soggette a VIA regionale obbligatoria, con soglie dimezzate, solo nelle aree a parco, o al di fuori dei parchi sono sottoposte ad una fase di verifica per stabilire la necessità o meno della VIA. La direttiva 337/85 è stata poi modificata con la direttiva 97/11/CEE che pur non imponendo nuovi obblighi, amplia gli elenchi dei progetti sottoposti a VIA, nel senso che le opere dell'allegato I passano da 9 a 20, mentre relativamente alle opere dell'allegato II viene introdotta una selezione preliminare che lascia agli Stati membri la libertà di optare per un criterio automatico basato su soglie dimensionali oltre le quali scatta la procedura, o un esame caso per caso dei progetti.

<sup>116</sup> Posto che la VIA concerne indubbiamente i profili di tutela del "governo del territorio" e della "tutela della salute" oltre che le materie dei "porti e aeroporti civili", delle "grandi reti di trasporto e di navigazione", dello "ordinamento della comunicazione" e della "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" (tutte materie di competenza legislativa concorrente), nonché della "industria", del "turismo", della "produzione, trasporto e distribuzione regionale e locale dell'energia", dei "trasporti e viabilità", delle "miniere", e delle "opere pubbliche" (materie di competenza residuale delle regioni) sembra residuare ampi spazi alla potestà legislative regionale, in tal senso: F. Fonderico, *Riforma costituzionale e tutela dell'ambiente cit.*, 340-341; Idem, *Valutazione di impatto ambientale, in Codice dell'ambiente cit.*, 1851.

Organi cartografici dello Stato, Istituzioni Pubbliche centrali e Periferiche per l'informazione territoriale ed ambientale. Riassetto delle competenze e rapporti con il mercato

Autore: Antonella Sau  
Data: maggio 2007

sistema delle regioni e delle autonomie locali<sup>117</sup>.

Difatti il 27 dicembre 1999 è entrato in vigore il d.p.c.m. 3 settembre 1999 in tema di VIA regionale che introduce 12 nuove categorie di opere (e ne modifica altre) da sottoporre alla procedura valutativa locale, in parziale riforma degli allegati A e B del d.p.r. 12 aprile 1996<sup>118</sup>.

Tale individuazione va effettuata alla stregua di quanto previsto dall'articolo 71, 1° comma, che individua criteri di ripartizione non più fondati sulla rilevanza qualitativa del tipo di intervento (come indicato nella direttiva 337/85/CEE e successive modificazioni) ma su un parametro di tipo geografico-territoriale, nonché sulla regola del parallelismo tra competenze sull'autorizzazione dell'opera e competenza della VIA, con l'eccezione di cui alla lettera c) del 1° comma dell'articolo 71, che attribuisce alla competenza dello Stato la VIA sugli impianti industriali di particolare e rilevante impatto.

La disciplina del d.p.c.m. 3 settembre 1999 è destinata comunque a caducare, secondo quanto previsto dall'articolo 48, 1° comma, lettera e), del d. lgs. 152/2006, a partire dal 31 luglio del 2007, data dell'entrata in vigore della Parte II del nuovo T.U. in materia ambientale, che all'articolo 23 individua l'ambito dei progetti da sottoporre a VIA (sia essa di competenza statale, regionale o delle province autonome) distinguendo tra: 1) progetti di cui all'elenco A dell'allegato III e di cui all'elenco B dell'allegato medesimo che ricadano anche parzialmente in aree naturali protette, da assoggettare necessariamente a VIA, salvo che, in seguito ad un apposita procedura c.d. di screening non siano esclusi per ricadere in una delle ipotesi di cui al 4° comma della stessa disposizione<sup>119</sup>; 2) progetti di cui all'elenco B dell'allegato III che secondo l'autorità competente debbano essere sottoposti a VIA; 3) progetti di

---

<sup>117</sup> Incrociando i criteri di individuazione delle funzioni riservate allo Stato di cui alla lettere a) e b) del 1° comma, relativi rispettivamente alla dimensione territoriale dell'impatto delle opere ed al loro rilievo nazionale, con quelli alla lettera c), troppo generico, e d), anche troppo specifico, ma apparentemente sovrapponibile con quello della lettera b), ad alcuni commentatori sembra che rimanga ben poco al conferimento alle regioni, in tale senso: S. Civitarese Matteucci, *Commento al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*, in *Lo stato autonomista cit.*, 248-251; F. Fonderico, *Ambiente, risorse idriche e difesa del suolo*, in *Giorn. dir. amm.*, 1998, 9, 821; Idem, *Controlli ambientali e riforma Bassanini*, in *Ambiente e sviluppo*, 1999, 1, 34.

<sup>118</sup> Vedi nota 103.

<sup>119</sup> Opere di carattere temporaneo per eseguire interventi di bonifica autorizzati, opere ed interventi destinati esclusivamente a scopi di difesa nazionale, protezione civile o comunque disposti in situazione di necessità e d'urgenza a scopi di salvaguardia dell'incolumità delle persone da un pericolo imminente o a seguito di calamità.

opere o interventi per i quali la VIA sia imposta da leggi speciali<sup>120</sup>.

Gli articoli 35, 1° comma e 42, 1° comma dello stesso T.U. individuano poi le relative competenze in sede statale ed in sede regionale o provinciale.

Compete infatti al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, di concerto con il Ministro per i beni e le attività culturali, sentita la regione interessata e sulla base dell'istruttoria esperita dalla Commissione tecnico-consultiva di cui all'articolo 6, la valutazione di impatto ambientale dei progetti di opere ed interventi rientranti nelle categorie di cui all'articolo 23 nei casi in cui si tratti: *a)* di opere o interventi sottoposti ad autorizzazione alla costruzione o all'esercizio da parte di organi dello Stato, *b)* di opere o interventi localizzati sul territorio di più regioni o che comunque possono avere impatti rilevanti su più regioni; *c)* di opere o interventi che possono avere effetti significativi sull'ambiente di un altro Stato membro dell'Unione Europea.

Sono sottoposti invece a valutazione di impatto ambientale in sede regionale o provinciale, i progetti di opere ed interventi rientranti nelle categorie di cui all'articolo 23, salvo si tratti di opere o interventi sottoposti ad autorizzazione statale o aventi impatto ambientale interregionale o internazionale ai sensi dell'articolo 35.

L'articolo 70 del d. lgs. 112/1998 conferisce alle regioni e agli enti locali tutte le funzioni non espressamente indicate agli articoli 68 e 69, e tra queste in particolare: *a)* i compiti di protezione ed osservazione delle zone costiere; *b)* il controllo in ordine alla commercializzazione e detenzione degli animali selvatici, il ricevimento di denunce, i visti su certificati di importazione, il ritiro dei permessi errati o falsificati, l'autorizzazione alla detenzione temporanea, ad eccezione della normativa di cui alla Convenzione sul commercio internazionale delle specie di fauna e flora selvatiche minacciate di estinzione (CITES), resa esecutiva dalla l. 19 dicembre 1975, n. 875; *c)* le competenze attualmente esercitate dal Corpo forestale dello Stato, salvo quelle necessarie all'esercizio delle funzioni di competenza statale.

Relativamente alla disciplina del rischio industriale, di cui si occupa l'articolo

---

<sup>120</sup> Compresi anche i progetti che riguardano opere già esistenti se da essi deriva un'opera che rientra nelle categorie 1), 2) e 3) e le modifiche sostanziali (articolo 5, lettera *g*) del T.U.) di opere ed interventi che rientrano nelle categorie suddette.

72<sup>121</sup> del d. lgs. in commento, il Ministero dell'ambiente, d'intesa con le amministrazioni interessate, conserva i soli compiti di rilevanza nazionale concernenti la funzione di indirizzo e coordinamento, la fissazione delle procedure di vigilanza sull'applicazione e di valutazione dell'efficacia e dello stato di applicazione delle disposizioni del d.p.r. 175/1988, la standardizzazione della dichiarazione di cui all'articolo 6 dello stesso d.p.r. e le soglie di esenzione dal relativo obbligo, da esercitarsi sentita la Conferenza unificata (articolo 69, 1° comma, lettera *p*) e 4° comma del d. lgs. 112/1998).

Alle regioni sono invece conferite, ex articolo 72, 3° comma, tutte le altre competenze amministrative, tra le quali, quelle relative alla dichiarazione di "area ad elevata concentrazione di attività industriali".

Tale conferimento è subordinato tuttavia alla presenza di una serie di condizioni, in assenza delle quali permane la competenza statale: la sussistenza di una specifica normativa regionale, l'istituzione dell'ARPA, l'adozione di un accordo di programma tra Ministero dell'ambiente, altri ministeri interessati e regioni per accertare la concreta sussistenza dei presupposti per lo svolgimento delle funzioni in esame e per le procedure di dichiarazione.

L'articolo 73 conferisce inoltre alle regioni, in conseguenza della soppressione del programma triennale di difesa dell'ambiente di cui all'articolo 68, le seguenti funzioni: *a*) la determinazione delle priorità dell'azione ambientale; *b*) il coordinamento degli interventi ambientali; *c*) la ripartizione delle risorse finanziarie assegnate tra i vari interventi.

Qualora l'attuazione dei programmi regionali di tutela ambientale richieda l'iniziativa integrata e coordinata con l'amministrazione dello Stato o con altri soggetti pubblici o privati, si procede con intesa, accordo di programma o convenzione.

Dall'analisi dell'articolo 73, sembrerebbe che alle regioni venga affidata una funzione di coordinamento di tutta l'azione ambientale, che comprenda cioè sia gli aspetti di competenza statale che quelli di competenza degli altri enti locali, tesi che tra l'altro si sposa con una visione unitaria dell'interesse ambientale che identifica nella regione il soggetto, che per tutto il proprio territorio, ha la responsabilità fondamentale della individuazione delle esigenze di tutela

---

<sup>121</sup> F. Fonderico, *Commento al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*, in *Lo stato autonomista cit.*, 252-255.

ambientale, della determinazione delle priorità dell'azione ambientale nonché del suo coordinamento (attraverso gli strumenti concertativi richiamati all'articolo 73, 2° comma)<sup>122</sup>.

E' stata inoltre conferita, previa intesa, alla regione Sardegna (già titolare per via statutaria di una competenza esclusiva in materia di "protezione della natura"), l'attuazione di tutti gli interventi necessari per la realizzazione del programma di salvaguardia del litorale e delle zone umide nell'area metropolitana di Cagliari di cui all'articolo 17, comma 20, della legge 11 marzo 1988, n. 67, succedendo allo Stato nei rapporti concessori e convenzionali in atto e disponendo delle relative risorse finanziarie.

Infine ai sensi dell'articolo 74, 2° comma, le regioni, sentiti gli enti locali, nei rispettivi territori, sono competenti all'individuazione delle aree caratterizzate da gravi alterazioni degli equilibri ecologici nei corpi idrici, nell'atmosfera e nel suolo che comportano rischio per l'ambiente e la popolazione, al fine di dichiararle "aree di elevato rischio di crisi ambientale" (dichiarazione valida per cinque anni e rinnovabile una sola volta).

Per tali aree le regioni definiscono un piano di risanamento teso ad individuare in via prioritaria le misure urgenti atte a rimuovere le situazioni di rischio e al ripristino ambientale.

Nell'ambito del riordino degli uffici e delle strutture centrali e periferiche previsto all'articolo 9 del d. lgs. 112/1998, rientrano infine, ex. articolo 75, il Consiglio nazionale per l'Ambiente<sup>123</sup>; la Consulta per la difesa del mare<sup>124</sup>, successivamente soppressa dall'articolo 2, comma 14 della l. 9 dicembre 1998, n. 426, con il trasferimento delle relative funzioni al Ministero dell'Ambiente; la Commissione scientifica sul commercio internazionale di specie selvatiche<sup>125</sup> (articolo 4, comma 2, della l. 7 febbraio 1992, n. 150); la Consulta tecnica per le

<sup>122</sup> C. Desideri, *Commento al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*, in *Lo stato autonomista cit.*, 256-259.

<sup>123</sup> Organismo misto, avente funzioni consultive e di proposta, composto da rappresentanti regionali (uno per ogni regione e provincia autonoma), rappresentanti dell'ANCI e dell'UPI, delle associazioni di protezione ambientale a carattere nazionale, e rappresentanti di organismi tecnici (CNR, ENEA, ENEL) e presieduto dal Ministro dell'Ambiente (articolo 12 della l. 349/1986).

<sup>124</sup> Organismo misto, istituito dall'articolo 29 della legge 979/1992 come sezione del Consiglio nazionale dell'Ambiente e successivamente trasferito dal soppresso Ministero della marina mercantile al Ministro dell'Ambiente, composto da rappresentanti delle regioni, comuni rivieraschi, associazioni e ministeri interessati e da due docenti in discipline attinenti alla tutela dell'ambiente marino.

<sup>125</sup> Organismo misto, composto da 12 esperti designati da istituzioni scientifiche, 2 da associazioni ambientaliste e un rappresentante del Corpo forestale dello Stato.

aree naturali protette<sup>126</sup> (articolo 3, commi 7 e 8, della l. 6 dicembre 1991, n. 394).

Analizzando la Sezione II ( "*Parchi e riserve naturali*") del Capo III del d. lgs. 112/1998, che *in primis* ha disposto la soppressione del Programma triennale per le aree naturali protette<sup>127</sup> (articolo 76) è possibile ricostruire l'allocazione delle funzioni amministrative in materia di aree protette.

Innanzitutto vi sono i compiti generali di definizione della Carta della natura (articolo 69, 1° comma, lettera o)) e di definizione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale con riferimento ai valori naturali ed ambientali (articolo 52, 1° comma).

La Carta della natura ai sensi dell'articolo 2, 2° comma della l. 6 dicembre 1991, n. 394<sup>128</sup>, "individua lo stato dell'ambiente naturale in Italia, evidenziando i valori naturali ed i profili di vulnerabilità territoriale", mentre "le linee fondamentali" che ai sensi dell' articolo 3, 2° comma della legge medesima avevano ad oggetto solo i profili ambientali e naturali, in virtù del d. lgs. 112 riguardano anche la difesa del suolo, l'articolazione delle reti infrastrutturali, il sistema delle città e delle aree metropolitane.

Ne deriva che soppresso il "programma triennale per le aree naturali protette", il legislatore delegato individua in questi due strumenti i momenti decisionali generali relativi alle aree protette, con la conseguenza che tali strumenti assorbono sul piano sostanziale le funzioni precedentemente ascrivibili al programma triennale.

Le funzioni generali in esame, comportando una stretta collaborazione tra Stato, regioni ed enti locali (l'adozione della Carta infatti avviene d'intesa con la Conferenza Stato-regioni, e quella delle linee fondamentali d'intesa con la Conferenza unificata) più che funzioni nazionali-statali si atteggiano quindi a

<sup>126</sup> Organismo misto, composto da esperti in parte indicati (quattro su nove) da organismi scientifici ed in parte scelti dal Ministro dell'Ambiente in rose di nomi presentate dalle associazioni di protezione e dai presidenti di parchi nazionali e regionali, caratterizzato inoltre da una segreteria tecnica, composta da 40 membri.

<sup>127</sup> In applicazione del principio di efficienza di cui alla lettera c) del 3° comma dell'articolo 4 della legge delega ed a completamento dell'attività di semplificazione delle sedi e delle procedure decisionali nazionali relative alle aree protette avviata dall'articolo 7, 1° comma del d. lgs. 281/1997 con la soppressione del comitato per le aree naturali protette e la riconduzione delle sue competenze nell'ambito della Conferenza Stato-regioni.

<sup>128</sup> Da ultimo modificata dal d. l. 3 ottobre 2006, n. 262, convertito con legge 24 novembre 2006, n. 286.

funzioni nazionali-miste<sup>129</sup>.

Vi sono poi i compiti, esercitati sentita la Conferenza unificata, ricavabili dal combinato disposto dell'articolo 69, 1° comma, lettera *b*) e dell'articolo 77, 1° e 2° comma: conservazione e valorizzazione, compiti attribuiti allo Stato dalla legge quadro sulle aree protette, individuazione, istituzione e "disciplina generale" dei parchi e riserve<sup>130</sup>.

In questo caso si tratta di compiti propriamente nazionali-statali, difatti il loro esercizio richiede una forma di cooperazione più attenuata con le regioni ed enti locali, in sede di Conferenza unificata, ovvero nel caso dei parchi nazionali, attraverso enti (c.d. "amministrazioni composte"<sup>131</sup>) nella cui organizzazione e nel cui funzionamento regioni ed enti locali hanno un ruolo determinante.

L'articolo 78 conferisce quindi a regioni ed enti locali tutte le funzioni amministrative in materia di aree naturali protette non indicate dall'articolo precedente, le quali vanno esercitate tenendo ovviamente conto di quanto le stesse hanno contribuito a determinare nella Carta e nelle Linee fondamentali.

Le regioni inoltre possono inoltre ricevere in affidamento ai sensi dell'articolo 78, 2° comma, la gestione delle riserve statali e poi provvedere al conferimento agli enti locali dei compiti di cui al 1° comma della stessa norma, quest'ultimi infine possono ricevere direttamente in affidamento dallo stato la gestione di riserve statali.

Il capo successivo ( "Inquinamento delle acque") disciplina il conferimento delle funzioni amministrative relativamente alla materia dell'inquinamento delle acque.

L'articolo 79<sup>132</sup> innanzitutto sopprime i seguenti piani: *a*) il piano di risanamento del mare Adriatico; *b*) il piano degli interventi della tutela della balneazione; *c*) il piano generale di risanamento delle acque; *d*) il piano generale di

---

<sup>129</sup> C. Desideri, *Commento al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo i della legge 15 marzo 1997, n. 59*, in *Lo stato autonomista cit.*, 272.

<sup>130</sup> Si tratta di compiti riferiti sempre ad aree protette "riconosciute di importanza internazionale o nazionale" (articolo 69, 1° comma, lettera *b*)), o "statali" (articolo 77, 1° comma), o "nazionali" (articolo 77, 2° comma)

<sup>131</sup> F. Fonderico, *Il governo dei "grandi spazi": la protezione della natura mediante i parchi nazionali*, in C. Desideri - F. Fonderico, *I parchi nazionali per la protezione della natura*, Milano, 1998.

<sup>132</sup> A. Ferrara, *Commento al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo i della legge 15 marzo 1997, n. 59*, in *Lo stato autonomista cit.*, 272.

risanamento delle acque dolci superficiali destinate alla potabilizzazione<sup>133</sup>.

In primo luogo occorre sottolineare che nonostante l'infelice formulazione la volontà del legislatore va intesa nel senso che "sono soppresse le funzioni amministrative relative all'elaborazione e all'approvazione dei piani...", posto che non avrebbe senso la soppressione dei singoli piani, di per sé stessi atti meramente applicativi.

Inoltre se considera che "la soppressione delle funzioni e dei compiti superficiali" di cui all'articolo 4, 3° comma della legge delega, era concepita nell'ottica della sussidiarietà orizzontale, ossia ai fini di una liberalizzazione, *deregulation* di funzioni esercitate da soggetti pubblici, le funzioni soppresse dal legislatore delegato non avrebbero dovuto riguardare, sul piano della sussidiarietà verticale, la ripartizione di funzioni ambientali tra diversi livelli di governo.

Posto che il legislatore, lungi dal potenziare la sfera dell'intervento dei privati in materia territoriale-ambientale, ha esclusivamente operato una ridistribuzione territoriale delle competenze in tale ambito, radicandole in ambito regionale, sarebbe stato sufficiente escludere queste funzioni tra quelle di rilevanza statale, oppure abrogarne lo specifico fondamento legislativo.

L'articolo 80 individua quali compiti di rilevanza nazionale i seguenti: *a)* la definizione del piano generale di difesa del mare della costa marina dall'inquinamento; *b)* l'aggiornamento dell'elenco delle sostanze nocive che non si possono versare in mare; *c)* la fissazione di valori limite di emissione delle sostanze e agenti inquinanti e degli obiettivi minimi di qualità dei corpi idrici; *d)* la determinazione dei criteri metodologici generali per la formazione e l'aggiornamento dei catasti degli scarichi e degli elenchi delle acque e delle sostanze pericolose; *e)* la determinazione delle modalità tecniche generali, delle condizioni e dei limiti di utilizzo dei prodotti, sostanze e materiali pericolosi; *f)* l'emanazione di norme tecniche generali per la regolamentazione delle attività di smaltimento dei liquami e dei fanghi; *g)* la definizione di criteri generali e delle metodologie concernenti le attività di rilevamento delle caratteristiche, di campionamento, di misurazione, di analisi e di controllo qualitativo delle acque, ovvero degli scarichi inquinanti nelle medesime; *h)* la determinazione dei criteri

---

<sup>133</sup> Nello specifico si tratta di funzioni di pianificazione mai svolte dalle amministrazioni statali competenti o di mero coordinamento dei piani regionali.

metodologici per l'acquisizione e l'elaborazione dei dati conoscitivi e per la predisposizione e l'attuazione dei piani di risanamento delle acque da parte delle regioni; *j*) l'elaborazione delle informazioni sulla qualità delle acque destinate al consumo umano; *l*) l'organizzazione dei dati conoscitivi relativi allo scarico delle sostanze pericolose; *m*) l'elaborazione dei dati informativi sugli scarichi industriali di sostanze pericolose; *n*) la definizione di criteri generali per l'elaborazione dei piani regionali di risanamento delle acque; *o*) l'individuazione in via generale dei casi in cui si renda necessaria l'installazione di strumenti di controllo in automatico degli scarichi industriali contenenti sostanze pericolose; *p*) la prevenzione e la sorveglianza nonché gli interventi operativi per azioni di inquinamento marino; *q*) la determinazione dei criteri generali per il monitoraggio e il controllo della fascia costiera finalizzati in particolare a definire la qualità delle acque costiere, l'idoneità alla balneazione nonché l'idoneità alla molluschicoltura e sfruttamento dei banchi naturali di bivalvi; *r*) la definizione di criteri e norme tecniche per la disciplina degli scarichi nelle acque del mare; *s*) l'autorizzazione agli scarichi nelle acque del mare da parte di navi e aeromobili.

Restano ferme le attribuzioni relative all'attuazione e alla verifica del piano straordinario di completamento dei sistemi di collettamento e depurazione delle acque reflue di cui all'articolo 6 del d.l. 25 marzo 1997, n. 67, convertito, con modificazioni, dalla l. 23 maggio 1997, n. 135, e successivamente modificato dall'articolo 8 della l. 8 ottobre 1997, n. 344, fermo restando che la programmazione degli ulteriori finanziamenti lo stesso dovrà essere verificato d'intesa con la Conferenza Stato-regioni, per le finalità di cui all'articolo 11, comma 3, della l. 5 gennaio 1994, n. 36 (sostituito dall'articolo 151 del d. lgs. 152/2006).

I programmi specifici di intervento per evitare o eliminare inquinamenti derivanti da fonti significative di sostanze pericolose diverse dalle fonti soggette a regime di valore limite di emissione comunitarie e nazionali sono adottati sulla base di criteri generali stabiliti attraverso intese nella Conferenza unificata. Sono conferite alle regioni ed agli enti locali tutte le funzioni amministrative non espressamente indicate negli articoli della sezione in esame e tra queste in particolare: *a*) la tenuta e l'aggiornamento dell'elenco delle acque dolci superficiali; *b*) la tenuta e l'aggiornamento delle acque destinate alla molluschicoltura; *c*) il monitoraggio sulla produzione, sull'impiego, sulla

diffusione, sulla persistenza nell'ambiente e sull'effetto sulla salute umana delle sostanze ammesse alla produzione di preparati per lavare; *d*) il monitoraggio sullo stato di eutrofizzazione delle acque interne e costiere.

A seguito della soppressione del piano di risanamento del mare Adriatico di cui all'articolo 79, 1° comma, lettera *a*), sono conferite alle regioni le funzioni di coordinamento, a tali fini, dei piani regionali di risanamento delle acque.

Dall'analisi delle due norme risultano conferiti allo Stato ed ad altre amministrazioni nazionali, poteri di carattere generale (rappresentanza internazionale, indirizzo e coordinamento), compiti di normazione generale e tecnica e di elaborazione sistematica delle informazioni, e solo marginalmente funzioni operative, quelle di cui alla lettera *a*), *p*) e *s*) dell'articolo 80 in quanto non esercitabili in forma decentrata, oltre che quelle di cui al 2° e 3° comma, il cui esercizio avviene in forma concertata, sentita la Conferenza Stato-regioni e quella unificata.

Funzioni operative sono quelle volte dalle regioni ai sensi dell'articolo 81, che, anche per effetto dell'abrogazione dei residui poteri di pianificazione nazionale di cui all'articolo 79, esaltano il ruolo centrale dell'attività pianificatoria regionale.

La sezione IV, rubricata "*Inquinamento acustico, atmosferico ed elettromagnetico*", dopo aver disposto il superamento del piano nazionale di tutela della qualità dell'aria<sup>134</sup> (articolo 82), individua quali compiti di rilevanza nazionale quelli inerenti: *a*) alla disciplina del monitoraggio della qualità dell'aria: metodi di analisi, criteri di installazione e funzionamento delle stazioni di rilevamento; criteri per la raccolta dei dati; *b*) alla fissazione di valori limite e guida della qualità dell'aria; *c*) alla fissazione delle soglie di attenzione e di allarme; *d*) alla relazione annuale sullo stato di qualità dell'aria; *e*) alla fissazione e aggiornamento delle linee guida per il contenimento delle emissioni, dei valori minimi e massimi di emissione, metodi di campionamento, criteri per l'utilizzazione delle migliori tecnologie disponibili e criteri di adeguamento degli impianti esistenti; *f*) all'individuazione di aree interregionali nelle quali le emissioni nell'atmosfera o la qualità dell'aria sono soggette a limiti o valori più restrittivi, fatto salvo quanto disposto dalla lettera *a*) del comma 1 dell'articolo 84; *g*) alla determinazione delle caratteristiche

---

<sup>134</sup> Valgono a proposito le stesse considerazioni fatte per l'articolo 79.

merceologiche, aventi rilievo ai fini dell'inquinamento atmosferico, dei combustibili e dei carburanti nonché alla fissazione dei limiti del tenore di sostanze inquinanti in essi presenti; *h*) alla determinazione dei criteri per l'elaborazione dei piani regionali di risanamento e tutela della qualità dell'aria; *i*) alla fissazione delle prescrizioni tecniche in ordine alle emissioni inquinanti dei veicoli a motore; *m*) all'accertamento delle caratteristiche costruttive e funzionali dei veicoli a motore e alla disciplina delle revisioni dei veicoli stessi, con riguardo alle emissioni inquinanti; *n*) alla determinazione dei valori limite di qualità dei criteri di misurazione, dei requisiti acustici, dei criteri di progettazione diretti alla tutela dell'ambiente esterno e dell'ambiente abitativo dall'inquinamento acustico; *o*) al parere dei Ministri dell'ambiente e della sanità di intesa con al regione interessata, previsto dall'articolo 17, comma 2, del D.P.R. 24 maggio 1988, n. 203, limitatamente agli impianti di produzione di energia riservati alla competenza dello Stato, ai sensi dell'articolo 29 del presente decreto legislativo.

Le funzioni di cui alle lettere *a*), *b*), *e*), *f*), *h*), *i*) e *l*) del comma 1 sono esercitate sentita la Conferenza unificata<sup>135</sup>.

L'articolo 84 conferisce a regioni ed enti locali tutte le funzioni non espressamente indicate all'articolo 82-83 e tra queste in particolare quelle relative: *a*) all'individuazione di aree regionali o, di intesa con le regioni interessate, interregionali nelle quali le emissioni o la qualità dell'aria sono soggette a limiti o valori più restrittivi in relazione all'attuazione di piani regionali di risanamento; *b*) al rilascio dell'abilitazione alla conduzione di impianti termici compresa l'istituzione dei relativi corsi di formazione; *c*) alla tenuta e all'aggiornamento degli inventari delle fonti di emissione.

Dalla lettura delle precedenti disposizioni si deduce che residua allo Stato, al di là di specifici poteri di carattere generale (rappresentanza internazionale, coordinamento comunitario, coordinamento informatico, indirizzo e coordinamento, controlli sostitutivi) la mera definizione della normativa tecnica regionale, con l'eccezione: dei compiti di cui alla lettera *f*), da considerarsi unitamente alla lettera *a*) dell'articolo 84, nel senso che lo Stato è titolare di

---

<sup>135</sup> Sebbene non si comprenda la ratio della scelta del legislatore nel prevedere in alcuni casi piuttosto che in altri il ricorso allo strumento di concertazione della Conferenza unificata, in tal senso: A. Ferrara, *Commento al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*, in *Lo stato autonomista cit.*, 282-287.

una sorta di potere sostitutivo, da esercitarsi previa audizione della Conferenza unificata, nei confronti delle regioni che non hanno adottato o attuato i rispettivi piani di risanamento, ovvero non hanno raggiunto la relativa intesa, e dei compiti di cui alle lettere *d)* (tipica funzione di rilievo nazionale, in quanto attività informativa svolta dallo Stato sulla base de dati forniti dalle regioni) e *o)* dello stesso articolo 84.

Mentre il conferimento alle regioni di tutte le competenze non espressamente riservate allo Stato, unita alla mancata abrogazione in alcuni casi di norme di settore preesistenti, pone ovviamente il problema delle c.d. "zone di confine" nelle quali si possono creare conflitti di competenza o incertezze circa la titolarità delle relative funzioni.

La sezione V, relativamente alle competenze dello Stato in materia di "*Gestione dei rifiuti*", all'articolo 85 rinvia<sup>136</sup> all'articolo 18 del d. lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (c.d. decreto Ronchi), che da attuazione alle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CEE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio, nonché alle competenze già attribuite allo Stato da specifiche norme di legge relativi a rifiuti radioattivi<sup>137</sup>, rifiuti contenenti amianto<sup>138</sup>, materiali esplosivi in disuso<sup>139</sup>, oli usati<sup>140</sup>, pile ed accumulatori esausti<sup>141</sup> e fa salve infine le competenze dello Stato previste dagli articoli 22, comma 11, 31, 32 e 33 del d. lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, anche per quanto concerne gli impianti di produzione di energia elettrica di cui all'articolo 29 del presente decreto legislativo.

Il recente d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152 recante norme in materia ambientale, nella Parte IV ridisegna, abrogando la disciplina contenuta del decreto

<sup>136</sup> Sulla natura e portata di tale rinvio: A. Ferrara, *Commento al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*, in *Lo stato autonomista cit.*, 287-293.

<sup>137</sup> D. lgs. 7 febbraio 1995, n. 230, sostituito dal d. lgs. 26 maggio 2000, n. 241 ("Attuazione della direttiva 96/29/EURATOM in materia di protezione sanitaria della popolazione e dei lavoratori contro i rischi derivanti dalle radiazioni ionizzanti") come successivamente integrato dal d. lgs. 275/2001.

<sup>138</sup> Materia integralmente riservata allo Stato dall'articolo 18, 2° comma, lettera *b)* del decreto Ronchi, e mantenuta anche dall'articolo 195, 2° comma, lettera *d)*.

<sup>139</sup> Materia esclusa dal conferimento ai sensi dell'articolo 1, comma 3, lettera *b)* della stessa legge delega.

<sup>140</sup> D.p.r. 23 agosto 1982, n. 691 in attuazione della direttiva 75/439/CEE relativa all'eliminazione di oli usati e d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (T.U. Ambiente) che ha abrogato il d. lgs. 5 febbraio 1997, n. 22.

<sup>141</sup> D.m. 20 novembre 1997, n. 476, in attuazione delle direttive 91/157/CEE e 93/68/CEE in tema di pile e accumulatori contenenti sostanze pericolose, successivamente abrogato dall'articolo 9 del Dm 3 luglio 2003, n. 194

Ronchi<sup>142</sup>(come successivamente modificato da d. lgs. 8 novembre 1997, n. 389), il sistema delle competenze statali e locali in materia di gestione dei rifiuti (articoli 195,196,197,198 del T.U.152/2006).

L'articolo 195, nell'individuare le competenze statali<sup>143</sup> in materia di rifiuti, in realtà recupera la disciplina di cui all'articolo 18 del d. lgs. n. 22/1997, in parte innovandola con l'attribuzione di nuove funzioni<sup>144</sup> ed in parte modificando alcune funzioni già previste dal decreto Ronchi<sup>145</sup>.

Lo Stato in sostanza svolge in generale una funzione di indirizzo e coordinamento delle attività necessarie all'attuazione della disciplina in esame, si occupa della definizione dei criteri generali e delle metodologie per la gestione integrata dei rifiuti, dell'individuazione delle misure per prevenire e limitare la produzione di rifiuti, della definizione dei piani di settore per la riduzione, il riciclaggio, il recupero e l'ottimizzazione dei flussi di rifiuti e della determinazione dei criteri generali e degli standard di bonifica dei siti inquinati. Tra le nuove competenze espressamente introdotte dal d. lgs. n. 152/2006 appaiono particolarmente significative: l'attribuzione allo Stato, sentita la Conferenza unificata, del compito di individuare gli impianti di recupero e di smaltimento di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del paese, e perseguendo "finalità di riequilibrio socio-economico tra le aree del paese"(lettera *f*) e la definizione di un Piano nazionale di comunicazione e di conoscenza ambientale, sentita la Conferenza unificata (lettera *g*).

L'articolo 196 nel trattare delle competenze delle regioni<sup>146</sup> in materia di gestione dei rifiuti, ricalca le competenze previste dall'articolo 19 del d. lgs.

<sup>142</sup> In merito a tale disciplina: F. Giampietro, *Il decreto legislativo dell'on. Ronchi sui rifiuti: una riforma annunciata? (primi rilievi)*, in *Ambiente*, 1996, 845; G. Panassidi, *La gestione dei rifiuti*, Milano, 1997; A. Bonoli, F. Zarri, *Gestione dei rifiuti solidi urbani*, in *Ambiente*, 1996, 303; L. Centofanti, *Lo smaltimento dei rifiuti: nuove disposizioni normative e rassegna di giurisprudenza*, in *Riv. Amm.*, 1995, 1349; P. Ficco, F. Gerardini, *La gestione dei rifiuti*, Milano 1997; M. Renna, *Pianificazione per la tutela delle acque e la gestione dei rifiuti*, in *Pianificazione territoriale e tutela dell'ambiente*, (a cura di) F. Bassi, L. Mazzarolli Torino, 2000, 175 ss.; L. Butti, *Rifiuti*, in *Codice dell'ambiente cit.*, 1571 ss.; F. Roversi Monaco, *Il decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 c.d. Ronchi e i suoi obiettivi principali*, in *Sanità pubblica*, 1998, 9, 893 ss.

<sup>143</sup> Esercitate dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, di concerto con i Ministri delle attività produttive, della salute e dell'interno, sentite le Conferenze Stato-regioni, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano (articolo 195, 3° comma)

<sup>144</sup> Articolo 195, 1° comma, lettera *f*), *g*), *m*), *n*), *o*), *s*) e *t*), ed articolo 195, 2° comma, lettera *a*), *c*) e *s*).

<sup>145</sup> Articolo 195, 2° comma, lettera *b*), *h*) e *l*).

<sup>146</sup> Le regioni per l'esercizio delle proprie funzione si avvalgono anche delle ARPA (articolo 196, 2° comma).

22/1997, ribadendo più volte che esse debbono rispettare le linee guida, i criteri generali e le norme tecniche stabilite dallo Stato (articolo 196, 1° comma, lettera *m*), *n*) e *o*).

Le regioni sono infatti competenti per la predisposizione, l'adozione e l'aggiornamento dei piani regionali di smaltimento dei rifiuti, per la regolamentazione dell'attività di gestione dei rifiuti, l'elaborazione dei piani per la bonifica dei siti inquinati, oltre che per la definizione dei criteri per l'individuazione delle aree idonee o meno allo smaltimento dei rifiuti.

Relativamente alle competenze delle province, l'articolo 197, abroga parte delle funzioni ad esse attribuite dall'articolo 20 del decreto Ronchi, ossia la funzione di programmazione (essendo probabilmente sufficiente nell'ottica del legislatore la sola programmazione d'ambito regionale), i compiti di iscrizione delle imprese soggette a controllo e l'organizzazione della raccolta differenziata.

Alle province in altri termini spettano quindi, sostanzialmente, compiti di controllo e verifica degli interventi di bonifica, delle attività di gestione, intermediazione, e commercio dei rifiuti, oltre la funzione di individuazione delle zone adatte o non idonee alla localizzazione degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti, tutto quanto attraverso convenzioni con gli altri organismi pubblici, comprese ovviamente le Agenzie regionali per la protezione dell'Ambiente.

I comuni, ai sensi del successivo articolo 198, "concorrono" tramite l'esercizio dell'attività regolamentare di cui sono titolari (articolo 198, 2° comma) e fornendo alla provincia ed alle Autorità d'ambito tutte le informazioni da essi richieste in merito alla gestione dei rifiuti (articolo 198, 3° comma), alla gestione dei rifiuti urbani, che ai sensi degli articoli 200 e seguenti è organizzata sulla base di ambiti territoriali ottimali<sup>147</sup>, idonei cioè a superare la frammentazione e di garantire la razionalizzazione delle dimensioni gestionali, delimitati in ciascuna regione dal piano regionale di cui all'articolo 199 del T.U. sull'ambiente.

---

<sup>147</sup> L'autorità d'ambito ottimale (AATO), individuata nell'ambito territoriale ottimale (ATO), è un ente pubblico, dotato di un apposito strumento di programmazione (il c.d. piano d'ambito), cui partecipano obbligatoriamente gli enti locali territoriali rientranti in tale ambito territoriale, essendo ad essa trasferita l'esercizio delle loro competenze in materia di gestione integrata dei rifiuti, gestisce e organizza il servizio in esame (così come definito dall'articolo 201, 4° comma) nel rispetto dei principi e delle disposizioni comunitarie ed in conformità a quanto stabilito dall'articolo 113, 7° comma, del d. lgs. 267/2000.

I comuni sono inoltre tenuti ad esprimere un proprio parere<sup>148</sup> in relazione all'approvazione dei progetti di bonifica dei siti inquinati rilasciata dalle regioni (articolo 198, 4° comma).

### **2.3.3 “Risorse idriche e difesa del suolo” (Capo IV)**

Dall'analisi delle disposizioni contenute nel Capo IV risulta con tutta evidenza l'intento del legislatore delegato di operare una semplificazione del quadro organizzativo in materia di risorse idriche e difesa del suolo quale è delineato dalla legge 5 gennaio 1994, n. 36 (“Disposizioni in materie di risorse idriche”) e soprattutto dalla legge 18 maggio 1989, n. 183<sup>149</sup> (“Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo”), che sembrerebbe avere carattere più generale e assorbente rispetto alla prima in quanto la definizione legislativa di difesa del suolo richiamata dalla seconda ricomprende anche le risorse idriche<sup>150</sup>, entrambe, tuttavia, recentemente abrogate dal d. lgs. n. 152/2006 che fa confluire in un testo unico l'intera disciplina sull'ambiente.

Allo Stato vengono perciò riservate *in primis* funzioni di programmazione, nel senso di fissazione di criteri, standard ed indirizzi, come: l'adozione delle direttive sulla gestione del demanio idrico, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 144 del T.U. ambientale (articolo 88, lettera *p*); la definizione e l'aggiornamento dei criteri e dei metodi per il conseguimento del risparmio idrico previsto dall'articolo 146 del T.U. (articolo 88, lettera *q*); la definizione dei criteri di costo del servizio idrico per determinare la tariffa di riferimento (articolo 88, lettera *r*); la definizione dei meccanismi ed istituti di conguaglio a livello do bacino ai fini del riequilibrio tariffario (articolo 88, lettera *l*); la determinazione di criteri ed indirizzi per la programmazione dei trasferimenti d'acqua per il consumo umano laddove il fabbisogno comporti o possa comportare il trasferimento di acqua tra regioni diverse e ciò travalichi i

<sup>148</sup> L'articolo 21 del d. lgs. 22/1997 attribuiva invece ai comuni il compito di approvare i progetti di bonifica dei siti inquinati.

<sup>149</sup> M. Renna, *Pianificazione per la tutela delle acque cit.*, 187 ss.; P. Urbani, *La difesa del suolo*, Roma, 1993; L. Rinaldi, *I piani di bacino nella previsione della legge n. 183 del 1989*, Milano, 1992; G. Zucchini, *Difesa del suolo*, in *Codice dell'ambiente cit.*, 667 ss.; F. Fonderico, *Ambiente, risorse idriche e difesa del suolo cit.*, 821-825; J. Bercelli, *Organizzazione e funzione amministrativa nel servizio idrico integrato*, Rimini, 2001.

<sup>150</sup> S. Civitarese Matteucci, *Commento al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*, in *Lo stato autonomista cit.*, 293-316; R. Federici, *Risorse idriche e difesa del suolo*, in *Commento al d. lgs. 112/98. Il nuovo modello delle autonomie cit.*, 293 ss.

comprensori di riferimento dei bacini idrografici (articolo 88, lettera *m*); la fissazione di criteri ed indirizzi per la disciplina generale dell'utilizzazione delle acque destinate a scopi idroelettrici, ai sensi dell'articolo 168 del nuovo T.U. sull'ambiente (articolo 88, lettera *o*); la determinazione di criteri, metodi e standards di raccolta, elaborazione e consultazione dei dati, la definizione di modalità di coordinamento e di collaborazione tra i soggetti pubblici operanti nel settore, nonché gli indirizzi volti all'accertamento, ricerca e studio degli elementi dell'ambiente fisico e delle condizioni generali di rischio, la valutazione degli effetti conseguenti all'esecuzione dei piani, dei programmi e dei progetti su scala nazionale di opere nel settore della difesa del suolo (articolo 88, lettera *c*); l'adozione di direttive generali e di settore per il censimento ed il monitoraggio delle risorse idriche, per la disciplina dell'economia idrica e per la protezione delle acque dall'inquinamento (articolo 88, lettera *d*); l'individuazione di metodologie generali per la programmazione della razionale utilizzazione delle risorse idriche e le linee di programmazione degli usi plurimi delle risorse idriche (articolo 88, lettera *f*); la determinazione di direttive e parametri tecnici per l'individuazione delle aree a rischio di crisi idrica con finalità di prevenzione delle emergenze idriche (articolo 88, lettera *g*); la determinazione dei criteri per la gestione del servizio idrico integrato costituito, ai sensi dell'articolo 141, 2° comma del d. lgs. 152/2000, dall'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acque ad usi civili di fognatura e di depurazione delle acque reflue (articolo 88, lettera *h*); la definizione dei livelli minimi dei servizi che devono essere garantiti in ciascun ambito territoriale ottimale, nonché dei criteri e degli indirizzi per la gestione dei servizi di approvvigionamento, di captazione e di accumulo per usi diversi da quello potabile (articolo 88, lettera *i*); l'emanazione della normativa tecnica relativa alla progettazione e costruzione delle dighe di sbarramento e di opere di carattere assimilabile di qualsiasi altezza e capacità di invaso (articolo 88, lettera *v*); la determinazione di criteri, metodi e standard volti a garantire l'omogeneità delle condizioni di salvaguardia della vita umana, del territorio e dei beni (articolo 88, lettera *z*); gli indirizzi generali ed i criteri per la difesa delle coste (articolo 88, lettera *aa*).

Residuano allo Stato anche funzioni operative o di amministrazione attiva, quali: il censimento nazionale dei corpi idrici (articolo 88, lettera *a*); la programmazione e finanziamento degli interventi di difesa del suolo (articolo

88, lettera *b*)<sup>151</sup>); la formazione del bacino idrico nazionale (articolo 88, lettera *e*); l'individuazione dei bacini idrografici nazionale ed interregionali<sup>152</sup> (articolo 88, lettera *t*); le iniziative per la realizzazione delle opere e degli interventi di trasferimento di acqua (articolo 88, lettera *n*)).

Lo Stato svolge infine funzioni di vigilanza e controllo tramite l'"Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti", istituita dall'articolo 159 del T.U. 152/2006 in sostituzione del Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche di cui all'articolo 21 della legge 36/1994, e attraverso l'"Osservatorio sulle risorse idriche e sui rifiuti", previsto dall'articolo 161 del medesimo testo, destinato a sostituire sia l'Osservatorio nazionale sui rifiuti di cui all'articolo 26 del d. lgs. 22/1997 che l'Osservatorio dei servizi idrici di cui all'articolo 22 della legge 36/1994, ed esercita inoltre i poteri sostitutivi di cui all'articolo 66, 4° comma del d. lgs. 152/2006 (articolo 88, lettera *u*)).

Tutte le funzioni in esame, ad eccezione di quelle di cui alla lettera *t*, *u*) e *v*) che sono esercitate sentite la Conferenza Stato-regioni<sup>153</sup>, sono esercitate sentita la Conferenza unificata.

L'articolo 90 infine, sopprime il "Servizio nazionale dighe", trasformandolo nel "Registro italiano dighe"(RID), ente misto deputato all'approvazione tecnica dei progetti ed alla vigilanza sulla realizzazione delle opere di sbarramento, dighe di ritenuta o traverse che superano i 15 metri di altezza o che determinano un volume di invaso superiore ad un milione di metri cubi d'acqua (tenendo conto anche degli aspetti ambientali e di sicurezza idraulica derivanti dalla gestione del sistema costituito dall'invaso, dal relativo sbarramento e da tutte le opere complementari ed accessorie), oltre che alla vigilanza sulle operazioni di

<sup>151</sup> Trattasi di una funzione ibrida, non esclusivamente di amministrazione attiva.

<sup>152</sup> L'articolo 64 del d. lgs. 152/2006 prevede la distribuzione dei bacini idrografici di rilievo nazionale, regionale ed interregionale introdotti dalla legge 183/1989 nell'ambito di "distretti idrografici" in cui viene diviso l'intero territorio nazionale, per ciascuno dei quali è prevista l'istituzione di un'Autorità di bacino distrettuale (destinata a sostituire a partire dal 30 aprile 2006 le autorità di bacino introdotta dalla legge 183/1989) la quale elabora i piani di bacino, poi approvati, con decreto, dal presidente del Consiglio dei Ministri sentita la Conferenza Stato-regioni (articolo 57, 1° comma, lettera *a*), punto 2°).

Il comma 2 *bis* dell'articolo 170 del d. lgs. 152, introdotto dall'articolo 1, 3° comma, del d. lgs. n. 284/2006, prevede tuttavia che, nelle more della costituzione dei distretti idrografici e della revisione della relativa disciplina legislativa con apposito decreto legislativo correttivo, le autorità di bacino esistenti resteranno in vigore sino all'entrata in vigore del suddetto decreto correttivo che ne definirà la relativa disciplina ai sensi .

<sup>153</sup> L'articolo 59 del nuovo testo unico sull'ambiente, esalta il ruolo della Conferenza Stato-regioni, attribuendole in generale il compito di formulare pareri, proposte ed osservazioni ai fini dell'esercizio delle funzioni di coordinamento e indirizzo spettanti, nella materia della difesa del suolo, all'amministrazione statale.

controllo e gestione spettanti ai concessionari.

Le funzioni relative alle altre dighe sono infatti trasferite a regioni ed enti locali (articolo 89, 1° comma, lettera *b*) le quali possono comunque avvalersi secondo il 2° comma dell'articolo 91 della consulenza ed assistenza del RID, delegandoli eventualmente anche l'assistenza tecnica.

L'articolo 89<sup>154</sup> invece conferisce a regioni<sup>155</sup> ed enti locali tutte le funzioni concernenti la difesa del suolo non espressamente indicate dall'articolo 88, anche se il comma 5° prevede, nel caso di opere di rilevante importanza e suscettibili di interessare tutto il territorio nazionale, che Stato e regioni possano stipulare accordi di programma con i quali definire le modalità, anche organizzative, di gestione.

In particolare sono trasferite alle autonomie locali le funzioni relative: alla progettazione, realizzazione e gestione delle opere idrauliche di qualsiasi natura (lettera *a*); alle dighe di ritenuta o traversa che non superano i 15 metri di altezza e che, in ogni caso, non determinano un volume di invaso superiore a un milione di metri cubi (lettera *b*); ai compiti di polizia idraulica e di pronto intervento, ivi comprese l'imposizione di limitazioni e divieti all'esecuzione di qualsiasi opera od intervento, anche al di fuori dell'area demaniale idrica, qualora questi siano in grado di influire, anche indirettamente sul regime dei corsi d'acqua (lettera *c*); ai compiti di polizia delle acque (lettera *g*); alle concessioni di estrazione di materiali litoide dai corsi d'acqua, alle concessioni di spiagge lacuali, superfici e pertinenze dei laghi, alle concessioni di pertinenze idrauliche e di aree fluviali (lettere *d*, *e* ed *f*); alla programmazione, pianificazione e gestione integrata degli interventi in difesa delle coste e degli abitanti costieri (lettera *h*); alla gestione del demanio idrico, ivi comprese le funzioni amministrative relative alle derivazioni di acqua pubblica, alla ricerca, estrazione ed utilizzazione delle acque sotterranee, alla tutela del sistema idrico, sotterraneo nonché alla determinazione dei canoni di concessione a

---

<sup>154</sup> Sul rapporto tra il conferimento operato dal del d. lgs. 112/1998 e quelli del d.p.r. n. 8/1972 e n. 616/1977: P. Urbani, *Commento al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*, in *Lo stato autonomista cit.*, 308-314; R. Federici, *Risorse idriche e difesa del suolo cit.*, 388-390.

<sup>155</sup> Le quali devono esercitare tali funzioni in modo da garantire l'unitaria considerazione delle questioni relative a ciascun bacino idrografico (articolo 89, 4° comma).

all'introito dei relativi proventi (lettera *j*)<sup>156</sup>; alla nomina di regolatori per il riparto delle disponibilità idriche qualora tra più utenti debba farsi luogo alla suddivisione delle disponibilità idriche di un corso d'acqua sulla base dei singoli diritti e concessioni, da effettuarsi d'intesa tra le diverse regioni il cui territorio è eventualmente interessato dai corsi d'acqua (lettera *l*); gestione dei beni del demanio idrico (articolo 86, 1° comma); ed svolgono infine le funzioni di organizzazione e gestione del servizio idrico integrato attraverso l'Autorità d'ambito ottimale (AATO)<sup>157</sup> di cui all'articolo 148, 1° comma del d. lgs. 152/2006, che titolare delle funzioni di programmazione e controllo nell'ambito dell'organizzazione e della gestione del servizio idrico integrato, rappresenta il motore del sistema conoscitivo in materia di tutela delle risorse idriche così come delineato dal legislatore.

Tale ripartizione di compiti e funzioni amministrative rende ovviamente inevitabile un riordino degli uffici periferici, anche speciali, delle amministrazioni centrali (articolo 92, 1° e 3° comma) oltre che dei diversi soggetti pubblici operanti nel settore della difesa del suolo (articolo 92, 2° comma).

L'articolo 90, infine, nell'ottica di un'effettiva *deregulation*, introduce una autocertificazione del progettista relativa alla rispondenza alle regole di progettazione e costruzione delle dighe, che sostituisca l'approvazione tecnica prevista dall'articolo 91.

### **2.3.4 “Opere pubbliche” (Capo V)**

Dalla lettura degli articoli 93 e 94 del Capo V<sup>158</sup> emerge chiaramente l'intenzione del legislatore delegato di segnare una netta discontinuità rispetto al quadro normativo definito dai criteri di trasferimento della legge n. 382/1975

---

<sup>156</sup> Ai sensi dell'articolo 89, 2° e 3° comma, sino all'approvazione del bilancio idrico su scala di bacino, le concessioni suddette che interessino più regioni sono rilasciate d'intesa tra esse, ovvero, in assenza di intesa entro 6 mesi dall'istanza o del diverso termine fissato dall'articolo 2 della legge 241/1990 dallo Stato.

<sup>157</sup> Ente pubblico misto costituito all'interno di ciascun ambito territoriale ottimale (ATO), che nel rispetto del proprio piano d'ambito e del principio di unicità della gestione per ciascun ambito, sceglie la forma di gestione del servizio idrico tra quelle di cui all'articolo 113, 5° comma, del T.U. n. 267/2000.

<sup>158</sup> F. Merloni, *Commento al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*, in *Lo stato autonomista cit.*, 317-327; E. Ciriello, *Commento al decreto legislativo n. 112/1998. Opere pubbliche e viabilità*, in *Le istituzioni del federalismo. Regioni e governo locale*, 1998, 4, 603 ss.; F. Pellizzer, *Il decentramento amministrativo. Opere pubbliche*, in *Giorn. dir. amm.*, 1998, 9, 825 ss.; P. S. Pugliano, *Le opere pubbliche*, in *Il commento al d. lgs. 112/1998 cit.*, 393 ss.

e del d.p.r. n. 616/1977, estendendo il più possibile le competenze di regioni ed enti locali nella realizzazione delle opere pubbliche e conseguentemente riducendo ai minimi termini le competenze in materia dello Stato<sup>159</sup>, introducendo di fatto una deroga alla regola generale della strumentalità delle opere rispetto alle funzioni pubbliche.

Passando all'analisi delle singole disposizioni, l'articolo 93, 1° comma, lettera *a*), riserva *in primis* allo Stato le funzioni relative all'attuazione dei programmi operativi multiregionali dei quadri comunitari di sostegno con cofinanziamento dell'Unione Europea e dello Stato membro, escluse la realizzazione e la gestione degli interventi.

Restano escluse perciò la realizzazione e la gestione degli interventi che competono a regioni (cui spetta anche la responsabilità dell'attuazione dei programmi operativi regionali) ed enti locali.

Le successive lettere *b*), *c*) e *d*) del 1° comma attribuiscono allo Stato le funzioni di programmazione (e quindi anche di localizzazione e finanziamento), progettazione, realizzazione e manutenzione (ed anche di gestione) delle opere relative ad organi costituzionali o di rilievo costituzionale o internazionale, delle grandi reti infrastrutturali dichiarate dal legislatore statale di interesse nazionale ed infine delle opere in materia di difesa, dogane, ordine e sicurezza pubblica, edilizia e penitenziaria.

Per esclusione, ne deriva che ad eccezione delle opere espressamente riservate allo Stato anche relativamente alla realizzazione (lettera *b*), *c*) e *d*)), la progettazione, realizzazione e manutenzione straordinaria delle opere pubbliche, anche strumentali all'esercizio di funzioni statali, è di competenza delle autonomie locali.

La riprova all'articolo 93, 1° comma, lettera *e*), che riserva allo Stato, sentita la Conferenza unificata, le sole funzioni di programmazione, localizzazione e finanziamento (tanto della realizzazione che della manutenzione) delle opere destinate ad ospitare uffici dell'amministrazione dello Stato, nel rispetto quindi delle competenze di regioni ed enti locali relativamente alla realizzazione e all'esercizio della manutenzione ordinaria e straordinaria, e fatto salvo quanto previsto dall'articolo 55 (sempre in tema di localizzazione di opere di interesse statale).

---

<sup>159</sup> Spettanti al Ministero delle infrastrutture, cui l'articolo 41 del d. lgs. 300/1999 conferisce le funzioni ed i compiti del soppresso Ministero dei lavori pubblici, ai sensi del successivo articolo 42.

*Nulla quaestio* in relazione alla competenza di cui alla lettera *f)* che attribuisce allo Stato la regolamentazione e la vigilanza sul sistema di qualificazione degli esecutori di lavori pubblici.

La lettera *g)* conferisce allo Stato il compito di determinare i criteri generali per l'individuazione delle zone sismiche e le norme tecniche per la costruzione in tali zone, sentita la Conferenza unificata<sup>160</sup>, per cui l'individuazione delle zone sismiche spetta alle regioni ed agli enti locali (articolo 94, 2° comma, lettera *a)*) con il solo vincolo del rispetto dei predetti criteri generali.

La lettera *h)* riserva allo Stato, previo parere della Conferenza unificata nonostante si tratti di funzioni altamente tecniche, le funzioni di valutazione tecnico-amministrativa dei progetti di opere pubbliche di competenza statale.

Ne deriva che la valutazione tecnico-amministrativa delle opere segue le competenze delle opere medesime (come ribadisce il successivo articolo 94, 2° comma, lettera *c)*), anche se l'espressione, nell'ultima parte della lettera *h)*, "alle opere di competenza statale ai sensi del presente articolo", sembra smentire questo schema visto che l'articolo 93 si riferisce tanto ad opere di competenza statale in senso stretto (ossia programmate, progettate e realizzate dallo Stato) che ad opere certamente di interesse per lo Stato (che esercita le funzioni di programmazione, localizzazione e finanziamento) ma in realtà di competenza degli enti locali.

Potrebbe sembrare quindi dalla lettera della norma che le valutazioni di cui alla lettera *h)* possano in realtà riguardare anche opere che rientrano nella competenza delle autonomie locali, vanificandosi così sensibilmente la portata del conferimento in materia (oltre che contraddicendo il successivo articolo 94, 2° comma, lettera *c)*).

Restano infine ferme le competenze statali previste dalla leggi relative agli interventi per il Giubileo del 2000 e per la città di Roma, oltre che le funzioni spettanti all'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici<sup>161</sup> e l'Osservatorio dei

---

<sup>160</sup> Alcuni autori hanno notato l'incongruenza tra l'articolo 93, 1° comma, lettera *g)* che richiede solamente il parere della Conferenza unificata e l'articolo 54 che invece prevede il raggiungimento in tale sede di un'intesa, in tal senso: F. Merloni, *Commento al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*, in *Lo stato autonomista cit.*, 320.

<sup>161</sup> Organismo collegiale istituito dall'articolo 4 della c.d. legge "Merloni", 11 febbraio 1994, n. 109, ma effettivamente operativo solo a partire dalla terza versione della legge "Merloni", la legge 18 novembre 1998, n. 415, è stato recentemente modificato dall'articolo 6 del d. lgs. 12

lavori pubblici<sup>162</sup>, la cui sezione centrale oltre al compito fondamentale di standardizzazione annuale dei costi relativamente a determinate aree territoriali (fondamentale per l'esercizio della funzione di vigilanza dell'Autorità), provvede alla raccolta ed elaborazione dei dati informativi concernenti i contratti pubblici su tutto il territorio nazionale, promuove la realizzazione di un collegamento informatico con le stazioni appaltanti e con le regioni al fine di acquisire informazioni in tempo reale sui contratti pubblici, garantendo l'accesso generalizzato, anche per via informatica, ai dati raccolti e alle relative elaborazioni (articolo 7, 4° comma del d. lgs. 163/2006), mentre le sezioni periferiche si limitano a fare da raccordo nella raccolta dei dati relativi ai lavori di interesse regionale, provinciale e comunale, tra i soggetti tenuti alla comunicazione e la sezione centrale (articolo 7, 9° comma) e fungono altresì da tramite nel rapporto tra il soprintendente per i beni ambientali ed architettonici e la sezione centrale relativamente ai dati informativi concernenti gli interventi sui beni sottoposti alle norme di cui alla parte seconda del d. lgs. 27 gennaio 2004, n. 42 che ad essa debbono pervenire (articolo 7, 7° comma).

La lettura delle funzioni principali della sezione centrale e delle sezioni decentrate dell'Osservatorio giustifica la deduzione di chi<sup>163</sup> ritiene che la materia della raccolta dei dati sia stata considerata dal legislatore "materia trasversale" rientrando nelle ipotesi di legislazione concorrente stato-regioni, tanto più che all'articolo 4 del d. lgs. 163/2006, che elenca le materie per le quali è vietato alle regioni legiferare in difformità da quanto previsto dal legislatore nazionale, questa non è contemplata.

L'articolo 94 si limita quindi a ribadire che vengono esercitate dalle autonomie locali tutte le funzioni non espressamente residue in capo all'amministrazione statale, ed in particolare quelle concernenti: l'individuazione delle zone sismiche, la formazione e l'aggiornamento degli elenchi delle medesime zone

aprile 2006, n. 163, che ha istituito l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.

<sup>162</sup> Istituito nell'ambito dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici dall'articolo 4 della legge Merloni, e recentemente rinominato Osservatorio dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture dall'articolo 7 del d. lgs. 163/2006, è composto da una sezione centrale e da sezioni regionali aventi sede presso le regioni e le province autonome.

Nel rispetto dei principi costituzionali di cui al Titolo V, i modi ed i protocolli delle articolazioni regionali sono definiti dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture di concerto con la Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, regioni e province autonome di Trento e Bolzano

<sup>163</sup> M. Di Lullo, *L'autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*, in *Commento al codice dei contratti pubblici relativi ai lavori, servizi e forniture. D. lgs. 12 aprile 2006, n. 163*, (a cura di) M. Sanino, Torino, 2006, 76-79.

Organi cartografici dello Stato, Istituzioni Pubbliche centrali e Periferiche per l'informazione territoriale ed ambientale. Riassetto delle competenze e rapporti con il mercato

Autore: Antonella Sau  
Data: maggio 2007

(lettera *a*)); l'autorizzazione alla costruzione di elettrodotti con tensione normale sino a 150 KV (lettera *b*)); la valutazione tecnico-amministrativa e l'attività consultiva sui progetti di opere pubbliche di rispettiva competenza (lettera *c*)); l'edilizia di culto (lettera *d*)); il ripristino di edifici danneggiati da eventi bellici (lettera *e*) ed infine le funzioni connesse alla cessazione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (lettera *f*)).

L'articolo 95 attribuisce grande rilievo agli interessi degli enti locali connessi alla realizzazione di opere relative a singole aree urbane o metropolitane, dichiarate di interesse nazionale e finanziate da leggi speciali, prevedendo che tale realizzazione sia delegata alle città metropolitane, ove istituite, o altrimenti a province e comuni in relazione all'ambito territoriale interessato dall'intervento che ai sensi del 2° comma sono incaricate del coordinamento generale degli interventi, indipendentemente dalla competenza alla loro realizzazione.

Il 3° comma attribuendo in via generale alla concertazione tra Stato, regioni ed enti locali la programmazione degli interventi, da un lato consente allo Stato di limitare il proprio ruolo ad una mera attività di finanziamento e destinazione di massima degli interventi, e dall'altro valorizza il ruolo degli enti locali (che poi sono i soggetti effettivamente incaricati della realizzazione delle opere pubbliche in questione) i quali sono direttamente coinvolti e quindi responsabili della attività prodromica di programmazione degli interventi.

La portata della norma è appena attenuata dall'inciso iniziale del 1° comma, che esclude la sua applicazione relativamente alle funzioni concernenti la salvaguardia di Venezia (articolo 54, 1° comma, lettera *b*)), mentre il riferimento alla lettera *f*) del 1° comma dell'articolo 93 è sicuramente un refuso redazionale e va inteso come rinvio agli interventi per il Giubileo del 2000 e per Roma capitale (l'attuale 3° comma dell'articolo 93, ma nello schema di decreto legge, lettera *f*) del 2° comma).

L'articolo 96 riguarda il riordino delle strutture e degli organismi collegiali statali competenti in materia di opere pubbliche, in attuazione dell'articolo 9 del decreto di conferimento e degli articoli 7, 10 e 11 della legge delega, ossia: *a*) del Dipartimento per le aree urbane presso la Presidenza del Consiglio<sup>164</sup>; *b*) del

---

<sup>164</sup> L'articolo 10, 1° comma, lettera *e*), del d. lgs. 39 luglio 1999 n. 303, nell'ambito del riordino dei compiti operativi e gestionali della Presidenza del Consiglio, trasferisce infatti al Ministro dei lavori pubblici, oggi Ministero per le Infrastrutture i compiti relativi alle aree urbane.

Consiglio Superiore dei lavori pubblici<sup>165</sup>; *c)* della direzione generale delle opere marittime del Ministero dei lavori pubblici; *d)* degli uffici del genio civile per le opere marittime; *e)* della direzione generale dell'edilizia statale e dei servizi speciali; *f)* dei provveditorati regionali alle opere pubbliche<sup>166</sup>, oltre che la soppressione delle sezioni autonome del genio civile per le zone terremotate di Palermo, Trapani ed Agrigento istituite con legge 5 febbraio 1970, n. 2.

### 2.3.5 “Viabilità” (Capo VI)

La scelta a favore di un'ampia devoluzione di funzioni amministrative in materia di viabilità al sistema delle autonomie locali, tra l'altro incompatibile con la previsione di pianificazioni nazionali a cascata, ha determinato in primo luogo la soppressione di un rilevante numero di funzioni statali sia in tema di viabilità ordinaria che autostradale (articolo 97)<sup>167</sup>.

Le funzioni residue allo Stato, ai sensi del successivo articolo 98, possono sostanzialmente distinte in tre grandi gruppi: funzioni di informazione in senso stretto (articolo 98, 1° comma, lettera *b)*, che si riferisce alla tenuta dell'archivio nazionale delle strade) anche al fine di garantire la sicurezza della circolazione stradale (lettera *c)*, *e)*, *f)*, *g)*, *h)* ed *i)*)<sup>168</sup>; funzioni di pianificazione pluriennale della viabilità, di programmazione, progettazione, realizzazione e gestione della rete autostradale e stradale nazionale, costituita dalle grandi direttrici del traffico nazionale e da quelle che congiungono la rete viabile principale dello Stato con quella degli Stati limitrofi (articolo 98, 1° comma, lettera *a)*), esercitate previo parere della Conferenza unificata, che detta inoltre gli indirizzi generali per la conclusione, nel caso di programmazione delle reti stradali interregionali, degli accordi tra le regioni interessate (articolo 98, 4° comma); funzioni relative alla gestione, anche sul piano finanziario, delle

<sup>165</sup> Il Consiglio Superiore dei lavori pubblici, massimo organo tecnico consultivo dello Stato, è stato recentemente oggetto di riordino da parte del d.p.r. 27 aprile 2006, n. 204, in tal senso vedasi: G. Pasquini, *La riforma del Consiglio superiore dei lavori pubblici. Il commento*, in *Giorn. dir. amm.*, 2007, 2, 138 ss.

<sup>166</sup> Il riordino delle strutture di cui alle lettere *c)*, *d)*, *e)* ed *f)*, è stato effettuato con il d.p.r. 26 marzo 2001, n. 177 (“Regolamento di organizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti”).

<sup>167</sup> P. Urbani, *Commento al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*, in *Lo stato autonomista cit.*, 328; R. Sciuto, *La viabilità*, in *Commento al d. lgs. 112/98 cit.*, 424-425; G. Sanviti, *Il decentramento amministrativo. Viabilità e trasporti*, in *Giorn. dir. amm.*, 1998, 9, 829-830.

<sup>168</sup> Tali funzioni specifiche vengono esercitate dall'Agenzia dei trasporti terrestri e delle infrastrutture disciplinata all'articolo 44 del d. lgs. 300/1999.

concessioni autostradali, ossia concernenti: 1) la determinazione dei criteri relativi alla fissazione dei canoni per le licenze e le concessioni, nonché per l'esposizione di pubblicità lungo o in vista delle reti stradali nazionali (articolo 98, 1° comma, lettera *d*); 2) determinazione e adeguamento delle tariffe autostradali, determinazione dei piani finanziari delle società concessionarie, approvazione delle concessioni di costruzione e di esercizio di autostrade, controllo e vigilanza sulle concessionarie autostradali (articolo 98, 3° comma).

Il 2° comma dell'articolo 98, parlando di individuazione della rete autostradale, (tramite intese in seno alla Conferenza unificata salvo, nel caso di mancato accordo, si ricorra ad una delibera del Consiglio dei Ministri) lascia intendere la possibilità della identificazione anche di autostrade regionali, realizzate e gestite dalle regioni, restando comunque inalterate le competenze dello Stato in materia di determinazione dei piani finanziari e di controllo sulle tariffe autostradali.

Ne deriva per esclusione che per le reti stradali che non presentano i criteri di cui alla lettera *a*), la funzione di programmazione, progettazione, esecuzione, manutenzione, gestione e vigilanza, compete al sistema degli enti locali, in piena armonia con il principio di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione e nel rispetto quindi della dimensione territoriale dell'interesse pubblico in questione (articolo 99, 1° comma).

In particolare sono conferite alle regioni le funzioni di programmazione e coordinamento delle reti viarie mentre le province svolgono le funzioni di progettazione, costruzione e manutenzione della rete stradale, secondo i criteri fissati da leggi regionali (3° comma) e attraverso accordi di programma qualora si tratti di rilevanti opere di interesse nazionale (4° comma), salvo che quest'ultimi compiti, vengano temporaneamente attribuiti, tramite specifici accordi di programma, dall'ente intermedio che ne è titolare all'ANAS (2° comma) in attuazione del principio di differenziazione.

Relativamente all'ANAS, Ente nazionale delle strade, il successivo articolo 100 annuncia la necessità di un suo riordino da effettuarsi ai sensi dell'articolo 11, lettera *b*) della legge delega, e secondo i criteri dell'articolo 14, 1° comma della medesima, trattandosi di un ente pubblico economico (d. lgs. 143/1994) e non di un'amministrazione dello Stato.

Difatti se si considerano le competenze istituzionali dell'ANAS, ossia: 1) la funzione di progettazione, esecuzione, manutenzione e gestione delle strade

statali e delle autostrade nazionali sia direttamente che in concessione; 2) le funzioni pertinenti alle concessionarie autostradali, identificabili nell'attività di controllo e di vigilanza di queste, nell'esecuzione dei lavori di costruzione, nel rispetto del piano finanziario, nell'applicazione delle tariffe; alla luce delle modifiche introdotte nel Capo VI, la prima risulta fortemente ridimensionata dal conferimento di parte considerevole del patrimonio viario agli enti locali, mentre per l'esercizio del secondo tipo di funzioni si rende necessaria una riforma dell'ente nei termini di una sorta di Autorità tecnica di regolazione del settore<sup>169</sup>.

In attuazione dell'articolo 99, 2° e 3° comma, l'articolo 101 dispone il trasferimento delle strade e autostrade non comprese nella rete stradale e autostradale nazionale al demanio delle regioni e tramite legge regionale a quello degli altri enti locali, trasferimento che comprende anche i connessi compiti di gestione, determinazione dei criteri per la fissazione e riscossione delle tariffe relative a licenze, concessioni ed esposizioni della pubblicità (che costituiscono entrate proprie degli enti locali).

In altri termini in linea generale alle regioni spettano le funzioni di programmazione e coordinamento, alle province compiti di realizzazione e gestione (articolo 99, 3° comma), agli altri enti locali territoriali la sola gestione (articolo 101, 1° comma).

Sebbene la costituzione di un demanio regionale previsto dall'articolo 101, 1° comma, implica lo svolgimento anche da parte delle regioni di funzioni di amministrazione attiva (gestione) non contraddice quanto appena detto, ben potendo le regioni delegare all'esercizio di compiti gestionali le province individuando in concreto la rete viaria da attribuire alle autonomie locali e definendo criteri e modalità di gestione.

### **2.3.6 “Trasporti” (Capo VII)**

Il Capo VII<sup>170</sup>, relativo alla materia del trasporto pubblico, che nell'intenzione<sup>171</sup>

---

<sup>169</sup> Con d. l. 8 luglio 2002, n. 138, convertito in legge con modificazioni dalla l. 8 agosto 2002, n. 178, l'Ente nazionale per le strade è stato trasformato in ANAS s.p.a., società a totale capitale pubblico soggetta a controllo e vigilanza tecnica ed operativa del Ministro delle Infrastrutture e dei trasporti, che ai sensi del proprio Statuto è competente allo svolgimento delle funzioni statali di cui all'articolo 98 e 99, 2° comma del d. lgs. 112/1998.

<sup>170</sup> C. Gallucci, *Commento al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*, in *Lo stato autonomista cit.*, 341-359; F. Luciani,

del legislatore delegato deve realizzarsi in armonia con le esigenze connesse all'intero assetto territoriale, alla politica ambientale, ed al potenziamento della viabilità, viene introdotto, secondo uno schema ormai noto, da una norma che sopprime tutta una serie di funzioni amministrative ritenute superflue in virtù dei principi di efficienza ed economicità che presiedono all'attuazione della legge delega 59/1997, introducendo in alcuni casi delle vere e proprie misure di liberalizzazione delle funzioni amministrative (lettere *d*) e *h*).

Difatti l'articolo 102, sopprime le funzioni amministrative relative: *a*) all'approvazione degli organici delle ferrovie in concessione; *b*) all'approvazione degli organici delle gestioni governative e dei bilanci delle stesse, all'approvazione dei modelli di contratti, alla nomina dei consigli di disciplina; *c*) all'autorizzazione alla fabbricazione dei segnali stradali; *d*) al rilascio delle concessioni alle imprese di autoriparazione per l'esecuzione delle revisioni; *e*) al rilascio di nulla osta alla nomina del direttore di esercizio di metropolitane e tramvie; *f*) al rilascio di nullaosta per uniformi e segni distintivi; *g*) al piano poliennale di escavazione dei porti di cui all'articolo 26 della legge 28 gennaio 1994, n. 84; *h*) al rilascio delle autorizzazioni agli autotrasportatori di merci per conto terzi, a far data dal 1° gennaio 2001.

Sempre nell'ottica di una semplificazione delle procedure amministrative ed in piena attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale, il successivo articolo 103 trasferisce direttamente ai privati l'esercizio di alcune funzioni<sup>172</sup> aventi contenuto tecnico, sulla base appunto del presupposto che queste possano essere più proficuamente esercitate dai privati, tecnicamente attrezzati ed abilitati allo svolgimento di quella specifica attività, piuttosto che essere allocate presso l'amministrazione.

L'articolo 104 elenca l'insieme delle funzioni tassativamente riservate alle amministrazioni statali, ai sensi dell'articolo 3, 1° comma, lettera *a*) della legge

*L'organizzazione dei trasporti tra innovazione e continuità*, in *Commento al d. lgs. 112/98 cit.*, 434-461; G. Sanviti, *Il decentramento amministrativo. Viabilità e trasporti cit.*, 829-830.

<sup>171</sup> Che si deduce dalla scelta, risalente al d. p. r. 616/1977, di inserire la disciplina del trasporto pubblico nel Titolo III "Territorio, ambiente e infrastrutture"

<sup>172</sup> Nel merito si tratta delle funzioni relative: *a*) all'accertamento medico della idoneità alla guida degli autoveicoli, da parte di medici abilitati a seguito di esame per titoli professionali e iscritti in apposito albo tenuto a livello provinciale, ferma e restando le procedure di certificazione della conferma di validità della patente di cui all'articolo 126, 5° comma, del d. lgs. n. 285/1992 (e le attribuzioni di cui all'articolo 119, 4° comma, lettera *a*) del medesimo testo di legge); *b*) alla riscossione delle entrate per prestazioni rese da soggetti pubblici nel settore dei trasporti, da parte delle Poste Italiane s.p.a., delle banche e concessionari della riscossione di cui al decreto del Presidente della repubblica 28 gennaio 1998, n. 43.

delega 59/1997, che sostanzialmente consistono in compiti di programmazione, indirizzo, vigilanza, coordinamento e regolazione.

In altri termini, sensi dell'articolo 104 residuano allo Stato le funzioni relative: alla predisposizione del piano generale dei trasporti ed in generale inerenti ai servizi di trasporto pubblico di interesse nazionale individuati dall'articolo 3 del d. lgs. 19 novembre 1997, n. 422<sup>173</sup> (come successivamente modificato ed integrato), oltre che tutte le altre funzioni di cui all'articolo 4 del medesimo decreto ; alla definizione di standard e alla prescrizione di norme tecniche in materia di sicurezza dei trasporti; alla vigilanza ai fini della sicurezza dei trasporti; alla disciplina ed alla sicurezza della navigazione da diporto e della navigazione marittima; alla programmazione del sistema idroviario del padano-veneto; alla programmazione degli aeroporti di interesse nazionale; alla pianificazione degli interventi per sostenere la trasformazione delle compagnie portuali; oltre che tutta una serie di funzioni riconducibili alle materie della cooperazione internazionale, degli affari esteri, della sicurezza e dell'ordine pubblico.

Ai sensi dell'articolo 11, 1° comma, lettera c), del d. lgs. 29 ottobre 1999, n. 443, l'amministrazione statale, e nello specifico la Direzione generale per le infrastrutture della navigazione marittima, gestisce il sistema informativo del demanio marittimo, ivi comprese le attività di aggiornamento e manutenzione evolutiva/integrazione degli applicativi software.

Nell'ambito del trasporto aereo il legislatore delegato da diretta attuazione alla delega di cui al Capo II delle legge delega, attribuendo con il d. lgs. 25 luglio 1997, n. 250, alcune funzioni svolte dal Ministero dei trasporti - Direzione generale dell'aviazione civile<sup>174</sup>, dal Registro aeronautico italiano e dall'Ente nazionale della gente dell'aria all'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC), che si occupa dei molteplici aspetti di regolamentazione del sistema del trasporto aereo, del controllo e presidio dell'applicazione delle norme adottate

---

<sup>173</sup> Per evitare qualsiasi problema di coordinamento tra il testo generale del d. lgs. 112/1998 ed il d. lgs. 422/1997 che nello specifico contiene norme relative al trasporto pubblico locale ed all'esercizio delle relative funzioni tra i diversi livelli di governo, il primo rinvia al secondo sia per la definizione dei servizi di trasporto pubblico di interesse nazionale, e quindi delle competenze statali in materia, sia per la determinazione delle funzioni conferite e delegate a regioni ed enti locali.

<sup>174</sup> Oggi Dipartimento dell'aviazione civile con funzioni di analisi del mercato del trasporto aereo, di cura dei rapporti con le sedi internazionali e comunitarie, di valutazione di piani di investimento nel settore aeroportuale in relazione al volume complessivo del traffico aereo, di supporto nel settore dell'aviazione civile alle funzioni di indirizzo, controllo e vigilanza del Ministero dei trasporti.

ed in generale degli aspetti amministrativi ed economici del sistema stesso.

Lo schema generale dell'articolo 104 viene tuttavia tradito dal legislatore delegato quando riserva all'amministrazione statale alcune competenze in realtà localizzabili sul territorio<sup>175</sup>, sul presupposto del carattere unitario della competenza amministrativa e della "presunta" inefficienza del sistema delle autonomie locali di farsene carico, mentre forse sarebbe stato possibile optare per forme di collaborazione tra regioni ed enti locali<sup>176</sup>.

Alle regioni ed enti locali sono conferite dall'articolo 105 tutte le funzioni non riservate allo Stato dall'articolo 104 e non attribuite alle autorità portuali<sup>177</sup> dalla legge 28 gennaio 1994, n. 84 e successive modificazioni<sup>178</sup>.

In particolare sono conferite alle regioni le funzioni relative: *a)* al rilascio della autorizzazione all'uso in servizio di linee degli autobus destinati al servizio di noleggio con conducente, relativamente alle autolinee di propria competenza; *b)* al rifornimento idrico delle isole; *c)* all'estimo navale; *d)* alla disciplina della navigazione interna; *e)* alla programmazione, pianificazione, progettazione ed esecuzione degli interventi di costruzione, bonifica e manutenzione dei porti, di rilievo regionale ed interregionale e delle opere edilizie a servizio dell'autorità portuale; *f)* al conferimento di concessioni per l'installazione e l'esercizio di impianti lungo le autostrade ed i raccordi autostradali; *g)* alla gestione del sistema idroviario padano-veneto; *h)* al rilascio di concessioni per la gestione delle infrastrutture ferroviarie di interesse regionale; *i)* alla programmazione degli interporti e delle intermodalità con esclusione di quelli indicati dalla lettera *g)* del comma 1 dell'articolo 104 del presente decreto legislativo; *j)* al rilascio di concessioni di beni del demanio della navigazione interna, del demanio marittimo e di zone del mare territoriale per finalità diverse da quelle di approvvigionamento di fonti di energia; tale conferimento non opera nei porti finalizzati alla difesa militare ed alla sicurezza dello Stato, nei porti di rilevanza

<sup>175</sup> Ad esempio l'omologazione e l'approvazione dei veicoli a motore e dei loro rimorchi, componenti ed unità indipendenti, e le funzioni di costruzione, gestione, bonifica e manutenzione dei porti, delle opere edilizie a servizio dell'attività portuale, dei bacini di carenaggio, di fari e fanali, nell'ambito di porti di rilievo nazionale e internazionale.

<sup>176</sup> C. Gallucci, *Commento al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*, in *Lo stato autonomista cit.*, 349.

<sup>177</sup> Il 6° comma dell'articolo 105 conferisce infatti alle autorità portuali, e solo in caso di loro mancanza alle regioni, la titolarità della funzione di escavazione dei fondali dei porti.

<sup>178</sup> Da ultimo la legge n. 186/2000 ("Modifiche alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, in materia di operazioni portuali e di fornitura del lavoro portuale temporaneo") ed il d.l. n. 136/2004 ("Disposizioni urgenti per garantire la funzionalità di taluni settori della pubblica amministrazione").

economica internazionale e nazionale, nonché delle aree di preminente interesse nazionale individuate con decreto del Presidente del consiglio dei ministri del 21 dicembre 1995, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 136 del 12 giugno 1996 e successive modificazioni.

Sono inoltre delegate alle regioni ai sensi dell'articolo 4, 2° comma, della legge 59/1997, le funzioni relative alle deroghe alle distanze legali per costruire manufatti entro la fascia di rispetto delle linee ed infrastrutture di trasporto, escluse le strade ed autostrade (articolo 105, 4° comma) ed infine conferite o delegate tutte le funzioni di cui agli articoli 5 e 6 del d. lgs 422/1997 (articolo 105, 5° comma).

Sono invece attribuite alle province ex articolo 105, 3° comma, le funzioni relative: *a)* alla autorizzazione e vigilanza tecnica sulle attività svolta dalle autoscuole e dalle scuole nautiche; *b)* al riconoscimento dei consorzi di scuole per conducenti di veicoli a motore; *c)* agli esami per il riconoscimento dell'idoneità degli insegnanti ed istruttori di autoscuole; *d)* al rilascio di autorizzazioni alle imprese di autoriparazione per l'esercizio delle revisioni ed al controllo amministrativo sulle imprese autorizzate; *e)* al controllo sulla osservanza delle tariffe obbligatorie a forcella nel settore dell'autotrasporto di cose per conto terzi; *f)* al rilascio di licenze per l'autotrasporto di merci per conto proprio; *g)* agli esami per il conseguimento dei titoli professionali di autotrasportatori di merci per conto terzi e di autotrasporto di persone su strada e dell'idoneità ad attività di consulenza per la circolazione di mezzi di trasporto su strada; *h)* alla tenuta degli albi provinciali, quali articolazioni dell'albo nazionale degli autotrasportatori; oltre che le funzioni ad esse conferite ai sensi dell'articolo 5 e 7 del d. lgs. 422/1997.

Nell'ambito del riordino di cui all'articolo 9 del d. lgs 112/1998 sono ricompresi alcuni uffici centrali e periferici dell'amministrazione dello Stato competenti in materia di demanio marittimo e trasporto, tra i quali, in particolare, il comitato centrale e i comitati provinciali per l'albo degli autotrasportatori<sup>179</sup>, gli uffici della Motorizzazione civile e i centri prova autoveicoli, la Direzione generale del demanio marittimo, e viene infine soppresso il Servizio escavazione porti (articolo 106).

---

<sup>179</sup> Sulle relative competenze vedasi il d. lgs. 24 dicembre 1998, n. 148.

### 2.3.7 “Protezione civile” (Capo VIII)

Il capo VIII del d.lgs. 112/1998 si occupa della materia della protezione civile, che la legge 59/1997 considera materia a competenza mista Stato-regioni-enti locali<sup>180</sup>, proprio come “un insieme di funzioni amministrative nell’ambito di più materie”.

Residuano allo Stato, ai sensi dell’articolo 107, 1° comma, i compiti<sup>181</sup> relativi:

*a)* all’indirizzo, promozione e coordinamento delle attività delle amministrazioni dello Stato, centrali e periferiche, delle regioni, delle province, dei comuni, delle comunità montane, degli enti pubblici nazionali e territoriali e di ogni altra istituzione ed organizzazione pubblica e privata presente sul territorio nazionale in materia di protezione civile; *b)* alla deliberazione e alla revoca, d’intesa con le regioni interessate, dello stato di emergenza al verificarsi degli eventi di cui all’articolo 2, 1° comma, lettera *c)*, della legge 24 febbraio 1992, n. 225; *c)* alla emanazione, d’intesa con le regioni interessate, di ordinanze per l’attuazione di interventi di emergenza, per evitare situazioni di pericolo, o maggiori danni alle persone o a cose, per favorire il ritorno alle normali condizioni di vita nelle aree colpite da eventi calamitosi e nelle quali è intervenuta la dichiarazione di stato di emergenza di cui alla lettera *b)*; *d)* alla determinazione dei criteri di massima di cui all’articolo 8, 1° comma, della legge 24 febbraio 1992, n. 225; *e)* alla fissazione di norme generali di sicurezza per le attività industriali, civili e commerciali; *f)* alle funzioni operative riguardanti: 1) gli indirizzi per la predisposizione e l’attuazione dei programmi di previsione e prevenzione in relazione alle varie ipotesi di rischio; 2) la predisposizione, d’intesa con le regioni e gli enti locali interessati, dei piani di emergenza in caso di eventi calamitosi di cui all’articolo 2, 1° comma, lettera *c)*, della legge 24 febbraio 1992, n. 225 e la loro attuazione; 3) il soccorso tecnico urgente, la prevenzione e lo spegnimento degli incendi e lo spegnimento con mezzi aerei degli incendi boschivi; 4) lo svolgimento di periodiche esercitazioni relative ai piani nazionali di emergenza; *g)* alla promozione di studi sulla previsione e la prevenzione dei rischi naturali ed antropici; *h)* alla dichiarazione dell’esistenza di eccezionali

<sup>180</sup> L’articolo 1, 4° comma, lettera *c)*, della legge 59/1997 prevede difatti che il conferimento di funzioni a regioni ed enti locali, ai sensi dell’articolo 1, 1° e 2° comma della stessa legge delega avviene con esclusione “dei compiti di rilievo nazionale del sistema di protezione civile”.

<sup>181</sup> Le funzioni di cui alla lettera *a)*, *d)*, *e)* ed al numero 1) della lettera *f)* sono esercitate attraverso intese con la Conferenza Unificata (articolo 107, 2° comma).

calamità o avversità atmosferica, ivi compresa l'individuazione, sulla base di quella effettuata dalle regioni, dei territori danneggiati e delle provvidenze di cui alla legge 24 febbraio 1992, n. 225.

Ai sensi del successivo articolo 108 tutte le funzioni amministrative non espressamente conferite allo Stato, sono attribuite a regioni ed enti locali.

In particolare, ai sensi della lettera *a*), sono attribuite alle regioni le funzioni relative: 1) alla predisposizione dei programmi di previsione e prevenzione dei rischi, sulla base degli indirizzi nazionali; 2) all'attuazione di interventi urgenti in caso di crisi determinata dal verificarsi o dall'imminenza di eventi di cui all'articolo 2, 1° comma, lettera *b*), della legge 24 febbraio 1992, n. 225, avvalendosi anche del Corpo nazionale di vigili del fuoco; 3) agli indirizzi per la predisposizione dei piani provinciali di emergenza in caso di eventi calamitosi di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *b*), della legge 24 febbraio 1992, n. 225; 4) all'attuazione degli interventi necessari per favorire il ritorno alle normali condizioni di vita nelle aree colpite da eventi calamitosi; 5) allo spegnimento degli incendi boschivi, fatto salvo quanto stabilito al punto 3) della lettera *f*) del comma 1 dell'articolo 107; 7) agli interventi per l'organizzazione e l'utilizzo del volontariato.

La lettera *b*) dell'articolo 108 attribuisce alle province le funzioni relative: 1) all'attuazione, in ambito provinciale, delle attività di previsione e degli interventi di prevenzione dei rischi, stabilite dai programmi e piani regionali, con l'adozione dei connessi provvedimenti amministrativi; 2) alla predisposizione dei piani provinciali di emergenza sulla base degli indirizzi regionali; 3) alla vigilanza sulla predisposizione da parte delle strutture provinciali di protezione civile, dei servizi urgenti, anche di natura tecnica, da attivare in caso di eventi calamitosi di cui all'articolo 2, 1° comma, lettera *b*) della legge 24 febbraio 1992, n. 225.

Sono attribuite infine ai comuni, ai sensi della lettera *c*) dell'articolo 108, le funzioni relative: 1) all'attuazione, in ambito comunale, delle attività di previsione e degli interventi di prevenzione dei rischi, stabilite dai programmi e piani regionali; 2) all'adozione di tutti i provvedimenti, compresi quelli relativi alla preparazione all'emergenza, necessari ad assicurare i primi soccorsi in caso di eventi calamitosi in ambito comunale; 3) alla predisposizione dei piani comunali e/o intercomunali di emergenza, anche nelle forme associative e di cooperazione previste dalla legge 8 giugno 1990, n. 142, e, in ambito montano,

tramite le comunità montane, e alla loro attuazione, sulla base degli indirizzi regionali; 4) all'attivazione dei primi soccorsi alla popolazione a degli interventi urgenti necessari a fronteggiare l'emergenza; 5) alla vigilanza sull'attuazione, da parte delle strutture locali di protezione civile, dei servizi urgenti; 6) all'utilizzo del volontariato di protezione civile a livello comunale e/o intercomunale, sulla base degli indirizzi nazionali e regionali.

L'articolo 109, infine, ricomprende nel riordino delle strutture amministrative di cui all'articolo 9: il Consiglio nazionale della protezione civile (soppresso dall'articolo 87 del d. lgs. 30 luglio 1999, n. 300), il Comitato operativo della protezione civile, la Direzione generale della protezione civile e dei servizi antincendi presso il Ministero dell'Interno, il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, il Dipartimento della protezione civile presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri<sup>182</sup>.

Il sistema di protezione civile delineato dalla legge 225/1992, richiamata dal d. lgs. n. 112/1998, si fonda su una ripartizione di competenze tra Stato ed autonomie locali, che combina il criterio della ordinarietà o straordinarietà dell'evento calamitoso con quello relativo alla dimensione dell'evento fronteggiabile in via ordinaria (l'articolo 2, alla lettera a) e b) si riferisce infatti ad eventi che possono essere fronteggiati in via ordinaria, ma che per la loro natura o estensione, rispettivamente, rendono sufficiente l'intervento di singoli enti e amministrazioni competenti ovvero rendono necessario l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni; mentre alla lettera c) fa riferimento ad eventi, che per intensità ed estensione debbono essere comunque fronteggiati con mezzi e poteri straordinari).

L'articolo 3 della legge 225/1992 individua le attività di protezione civile, ossia previsione e prevenzione della varie ipotesi di rischio, soccorso alle popolazioni, attività dirette al superamento delle emergenze, riguardo alle quali la legge in esame istituisce un articolato sistema di programmazione territoriale, basato su programmi nazionali (articolo 4), regionali (articolo 12, 2° comma), provinciali (articolo 13, 1° comma) cui si aggiungono i piani di emergenza realizzati dal prefetto (articolo 14, 1° comma) ed individua nel sindaco l'autorità comunale di protezione civile (articolo 15, 3° comma), titolare dei poteri di direzione e coordinamento dei servizi di soccorso e di assistenza alle popolazioni colpite,

---

<sup>182</sup> Articoli 5 e ss. della legge 9 novembre 2001, n. 401

salvo che non essendo in grado di fronteggiare con i mezzi a sua disposizione l'evento calamitoso, sia necessario l'intervento del prefetto che dovrà comunque coordinare il proprio intervento con quello del sindaco.

La legge 9 novembre 2001, n. 401 ( di conversione, con modificazioni, del d.l. 7 settembre 2001, n. 343, recante disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di protezione civile), mantiene ferma la struttura del sistema di protezione civile delineata dalla legge 225/1992 e le attribuzioni stabilite dagli articoli 107 e 108 del d. lgs. 112/1998, in virtù delle quali residuano in capo allo Stato le funzioni amministrative di indirizzo, promozione e coordinamento della attività delle amministrazioni statali, regionali e locali, nonché dei diversi enti pubblici nazionali e locali, e di ogni altra istituzione ed organizzazione pubblica e privata che agisce in materia di protezione civile, mentre vengono conferiti a regioni e province i compiti amministrativi relativi ad eventi fronteggiabili in via ordinaria (con la rilevante conseguenza che al prefetto, organo dello Stato, residuano i poteri di cui all'articolo 14 della legge n. 225/1992 solo con riferimento ad eventi calamitosi che richiedono mezzi e poteri straordinari), ma soprattutto, sopprimendo l'Agenzia della protezione civile istituita dagli articolo 79-87 del d. lgs. 300/1999 e riconfermando lo schema originario della legge 225/1992, attribuisce al Presidente del Consiglio o al Ministro dell'Interno<sup>183</sup> da lui delegato, ogni potere di determinazione delle politiche di protezione civile<sup>184</sup>, l'esercizio dei poteri di ordinanza in materia di protezione civile e di coordinamento delle strutture amministrative centrali e periferiche dello Stato, degli enti locali e di ogni altro soggetto pubblico o privato, che agiscano sul territori nazionale in tale ambito, ricorrendo alla concertazione con gli enti locali nell'ambito della Commissione nazionale per la previsione e la prevenzione dei

---

<sup>183</sup> L'articolo 14, 1° comma del d. lgs. 30 luglio 1999, n. 30, come modificato dalla legge 9 novembre 2001, n. 401, attribuisce al Ministero dell'Interno le funzioni ed i compiti spettanti allo Stato in materia (tra le altre) di politiche di protezione civile e prevenzione incendi, salve le specifiche competenze in materia del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Le funzioni ed i compiti spettanti al Ministero dell'Interno in materia di soccorso pubblico, prevenzione incendi, difesa civile, politiche ed ordinanza di protezione civile sono svolte dal Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile, che opera tramite il Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, incaricato in concreto della effettuazione dei servizi tecnici urgenti per la tutela della incolumità delle persone e la preservazione dei beni oltre che della prevenzione ed estinzione degli incendi.

<sup>184</sup> Articolo 5, 2° comma della legge 401/2001: "Il presidente del Consiglio dei Ministri ovvero il Ministro dell'Interno da lui delegato, predispone gli indirizzi operativi dei programmi di previsione e prevenzione dei rischi, nonché i programmi nazionali di soccorso e i piani per l'attuazione delle conseguenti misure di emergenza, di intesa con le regioni e gli enti locali".

grandi rischi e del Comitato operativo della protezione civile di cui all'articolo 5, 3° comma.

Di rilievo è infine l'attribuzione al Dipartimento della protezione civile del compito di realizzare un sistema informativo nazionale di pubblica utilità, al fine di garantire l'acquisizione di una compiuta e tempestiva informazione in ordine a tutti gli eventi calamitosi di interesse per il Dipartimento stesso (articolo 7, 1° comma della legge 401/2001).

### **2.3.8 “Disposizioni finali” (Capo IX)**

Le disposizioni finali del Titolo III (Capo IX) sono infine norme di carattere meramente organizzativo che riguardano apparati amministrativi, ANPA (oggi APAT, *cf.* 2.2.4. ) ed il Servizio meteorologico, che svolgono funzioni non direttamente riferibile a una sola delle materie di cui si occupa il Titolo III, bensì a più materie<sup>185</sup>.

L'articolo 111, ai sensi dell'articolo 3, 1° comma, lettera c), della legge Bassanini, istituisce per lo svolgimento di compiti conoscitivi tecnico-scientifici ed operativi nel campo della meteorologia, il Servizio meteorologico nazionale distribuito<sup>186</sup>, attribuendoli autonomia scientifica, tecnica ed amministrativa.

Il Servizio meteorologico nazionale distribuito, costituito dagli organi statali competenti in materia e dalle regioni o organismi regionali dalle stesse designati, da un Consiglio direttivo in cui siano rappresentati pariteticamente i rappresentanti dei suddetti organi, e da un Comitato scientifico costituito da esperti nella materia designati dalla Conferenza unificata su proposta del Consiglio direttivo, è articolato per ogni regione da un servizio meteorologico operativo coadiuvato da un ente tecnico centrale.

Trattasi quindi di un ente nazionale strumentale ad alto contenuto tecnico, dotato di grande autonomia ed a forte partecipazione regionale, secondo il modello dell'APAT e delle ARPA regionali.

---

<sup>185</sup> Di qui la critica rivolta da attenta dottrina alla collocazione scelta dal legislatore, che forse avrebbe potuto occuparsi delle strutture in esame nella parte dedicata all'ambiente, in tal senso: F. Merloni, *Commento al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo i della legge 15 marzo 1997, n. 59*, in *Lo stato autonomista cit.*, 370-371.

<sup>186</sup> In sostanza viene scorporato il Servizio meteorologico dal Dipartimento dei servizi tecnici nazionali della Presidenza del Consiglio.

## **2.4 *Informazione territoriale ed ambientale tra Stato, regioni ed enti locali***

Dall'analisi del panorama dei soggetti pubblici che nell'attuale sistema istituzionale, a vario livello, sono coinvolti nella gestione/governo del territorio e di conseguenza hanno competenze e responsabilità sul piano istituzionale in materia di informazione territoriale ed ambientale si evincono alcune considerazioni di fondo.

In primo luogo, alla luce della presenza nel nostro ordinamento, a livello della amministrazione statale, non di uno ma bensì di cinque organi cartografici (anomalia che non trova eguali in Europa) e sulla scorta di un'attenta lettura del Titolo III del d. lgs. n. 112/1998<sup>187</sup> che disciplina la ripartizione delle funzioni amministrative in tema di ambiente, territorio ed infrastrutture tra amministrazione statale e locale, si può concludere nel senso che l'attuale sistema istituzionale sistematizza l'informazione territoriale ed ambientale secondo un modello differenziato per cui al centro sono allocate funzioni di standardizzazione e determinazione di criteri generali, mentre a livello locale competono sostanzialmente funzioni di natura operativa.

Ne consegue che l'attuale disgregazione sul piano organizzativo, la quale a sua volta si traduce in una disorganicità funzionale, relativamente alla concreta allocazione delle funzioni amministrative tra i diversi livelli di governo, determinando come ulteriore conseguenza un difetto di collegamento e di fruibilità delle informazioni, rende di fatto non esercitata la c.d. funzione pubblica di informazione, intesa non tanto come raccolta ma in termini di "messa a disposizione e condivisione" delle stesse informazioni.

Di qui, alla luce anche della rilevante dimensione economica che hanno nell'attuale mercato sia pubblico che privato le informazioni territoriali ed ambientali, si pone come indefettibile un ripensamento dell'intero assetto istituzionale, a favore di un soggetto che sia istituzionalmente competente alla

---

<sup>187</sup> Ovviamente il d. lgs. 112/1998 offre un quadro molto statico delle funzioni amministrative, a maggior ragione relativamente alla funzione pubblica di informazione, motivo per cui può essere utile il confronto con il modello regionale offerto ad esempio dalla legge della regione Emilia Romagna, 24 marzo 2000, n. 20 (articolo 4 e 17); della regione Veneto, 23 aprile 2004, n. 11 (articolo 10); della regione Lombardia, 16 febbraio 2005, n. 149 (articolo 3), le quali valorizzano un sistema integrato di conoscenza che si basa fondamentalmente su un modello convenzionale dell'organizzazione delle informazioni ambientali e territoriali funzionalizzate al governo ed alla gestione del territorio del territorio.

realizzazione di un sistema integrato per la raccolta, elaborazione, diffusione e condivisione dell'informazione di natura territoriale e ambientale, che pur collocandosi necessariamente a livello dell'amministrazione centrale ed al contempo radicandosi fortemente sul territorio<sup>188</sup>, si avvalga, in considerazione del fenomeno di progressiva esternalizzazione delle funzioni amministrative che da tempo ormai si registra in (quasi<sup>189</sup>) ogni ambito pubblico, del contributo di tutti gli operatori privati che dotati della necessaria professionalità sono presenti nel mercato, e che l'articolo 118, ultimo comma della Costituzione, coinvolge direttamente nell'esercizio delle funzioni amministrative.

---

<sup>188</sup> Secondo il modello dell'APAT e delle ARPA regionali.

<sup>189</sup> Eccezione fatta solo per la difesa e la pubblica sicurezza, ambiti di funzione esclusivamente riservati allo Stato.

### **3 PARADIGMA DELL'INEFFICACIA DELL'ATTUALE SISTEMA ISTITUZIONALE A RISPONDERE ALLA DOMANDA DI INFORMAZIONE AMBIENTALE E TERRITORIALE.**

#### **3.1 Ambiti paradigmatici**

Ipotizzare la creazione di un sistema istituzionale integrato per la raccolta, elaborazione e diffusione dell'informazione di natura territoriale ed ambientale, quale che sia la natura giuridica del modello prescelto, presuppone comunque che i soggetti pubblici, deputati nel sistema istituzionale vigente alla produzione di tali informazioni, svolgano adeguatamente la propria *mission* istituzionale.

La doverosa analisi della produzione effettiva di informazioni da parte di questi soggetti, che per ovvie esigenze di sintesi sarà limitata ad alcuni di essi, scelti per il ruolo fondamentale da essi ricoperto nell'attuale sistema istituzionale, dimostra invece la loro incapacità a svolgere in maniera soddisfacente le proprie competenze (limite che tra l'altro rischia di pregiudicare anche i tentativi di riforma strutturale del settore dell'informazione georeferenziata).

Difatti da un lato questi soggetti si astengono dall'utilizzare le risorse tecnologiche attualmente a disposizione, sia sul versante della più moderna ed avanzata sensoristica per la raccolta e l'elaborazione delle informazioni georeferenziate, che sul versante del patrimonio informativo posseduto dalle pubbliche amministrazioni, e dall'altro non possiedono gli strumenti necessari per conoscere effettivamente la domanda informativa territoriale ed ambientale.

In altri termini, sordi alla domanda del mercato (pubblico e privato), ciechi alle risposte fornite dalle moderne tecnologie e conseguentemente incapaci di soddisfare le esigenze connesse ad una moderna gestione del territorio.

#### **3.2 Produzione cartografica dell'IGM**

A partire dal 1986 l'Istituto Geografico Militare ha articolato la produzione cartografica<sup>190</sup> in "serie" corrispondenti alle varie scale e contraddistinte da una copertina colorata che le caratterizza:

---

<sup>190</sup> *Repertorio generale dei prodotti e dei servizi*, a cura dell'Istituto Geografico Militare, Firenze 2006.

❑ Carta topografica d'Italia serie 25V

La serie 25/V identifica la cartografia vecchio taglio alla scala 1:25.000, terminata e tuttora ristampata per la vendita.

La carta si compone di 3545 elementi, denominati tavolette che hanno le dimensioni di 7'30" in longitudine e 5' in latitudine.

La carta, pubblicata a seconda delle aree in una sola delle tre versioni - ad un solo colore nero (nero), a tre colori (nero, bistrò e azzurro) ed a cinque colori (nero, bistrò, azzurro, verde e rosso) - è inquadrata nella rappresentazione conforme di Gauss-Boaga, nel sistema geodetico nazionale (ellissoide internazionale con riferimento a Roma M. Mario,1940) con reticolato chilometrico UTM riferito al sistema geodetico europeo (ED 50).

❑ Carta topografica d'Italia serie 25 (terminata) e serie 25DB (in produzione).

La carta si compone di 2298 elementi, di cui sono disponibili 21, denominati sezioni, che hanno le dimensioni di 6' in latitudine e 10' in longitudine.

Le sezioni, elaborate con rilievo aerofotogrammetrico numerico o analogico e successivamente disegnate con metodologie automatiche o manuali, sono inquadrata nella rappresentazione conforme "Universale Trasversa di Mercatore" (UTM) ed il sistema di riferimenti geodetico è basato sull'ellissoide internazionale con orientamento medio europeo (ED 1950). Questa cartografia ha l'orografia a curve di livello con equidistanza di 25 m e riporta i confini di stato, i limiti amministrativi regionali, provinciali e comunali. Il taglio geografico di una sezione è sottomultiplo della carta d'Italia alla scala 1:50 000 (un quarto) ed abbraccia una zona di terreno pari circa 150 kmq contro i circa 100 kmq della "tavoletta".

❑ Carta topografica d'Italia serie 50 e 50L

La carta, in corso di allestimento, si compone di 636 elementi alla scala 1:50 000, denominati "fogli", che hanno le dimensioni di 20' in longitudine e 12' in latitudine.

È inquadrata nella rappresentazione conforme UTM.

Il sistema di riferimento geodetico è basato sull'ellissoide internazionale con orientamento medio europeo (ED50).

Questa cartografia, derivata dai rilievi alla scala 1:25 000, ha l'orografia a sfumo e curve di livello con equidistanza di 25 metri, e riporta i confini di Stato ed i limiti amministrativi regionali, provinciali e comunali.

❑ Carta topografica d'Italia serie 100V e 100L

La carta, interamente disponibile al pubblico, si compone di 278 elementi alla serie di 1:100 000, denominati "fogli", che hanno le dimensioni di 30' in longitudine e 20' in latitudine.

È inquadrata nella rappresentazione conforme di Gauss-Boaga, nel sistema geodetico nazionale (ellissoide internazionale con orientamento a Roma M. Mario - 1940).

La carta è derivata dai rilievi alla scala 1:25000 mediante spoglio.

L'orografia è a sfumo e curve di livello con equidistanza di 50 metri, riporta i confini di Stato ed i limiti amministrativi regionali e provinciali

❑ Carta topografia d'Italia serie 200/V (detta anche corografica stradale)

La carta, stampata a 13 colori, si compone di 67 fogli<sup>191</sup> alla scala 1:200 000, che hanno le dimensioni di 1°30' in longitudine e 40' in latitudine (gli intervalli in latitudine e longitudine sono divisi in 2' con scacchi alternati della cornice).

È inquadrata nella rappresentazione conforme di Gauss-Boaga, nel sistema geodetico nazionale.

Ha l'orografia a sfumo e curve di livello con equidistanza di 100 metri e riporta i confini di Stato, i limiti amministrativi regionali e provinciali e l'indicazione delle distanze chilometriche parziali e totali.

❑ Carta d'Italia serie 250, c.d. regionale (in corso di allestimento, sostituirà la cartografia della serie 200/V)

La carta, stampata in 13 colori, è derivata dalla carta alla scala 1:200 000 e si compone di 15 fogli alla scala 1:250 000 di dimensioni variabili a seconda della estensione delle regioni amministrative, in ciascuno dei quali è rappresentata una o due regioni.

È inquadrata nella rappresentazione conforme di Gauss-Boaga, con l'origine della longitudine corrispondente al meridiano di Greenwich.

Ha l'orografia a sfumo e curve di livello con equidistanza di 100 metri, riporta i confini di Stato, i limiti amministrativi regionali e provinciali sovrastampati in viola e l'indicazione delle distanze chilometriche parziali e totali.

❑ Carta "Il Mondo 1404" serie 500

La carta si compone di 14 fogli alla scala 1:500 000, che hanno di norma le dimensioni di 4' in longitudine e 2' in latitudine, ed è stampata a 12 colori.

---

<sup>191</sup> I fogli relativi alla Sardegna non sono disponibili.

Inquadrata nella rappresentazione conica conforme di Lambert con l'origine della longitudine corrispondente al meridiano di Greenwich e con il reticolato UTM riferito al sistema geodetico europeo (ED50), ha l'orografia a tinte ipsometriche, riporta i confini di Stato, i limiti amministrativi regionali e provinciali e l'indicazione delle distanze chilometriche.

❑ Carta "Il Mondo 1301" serie 1000

La carta, stampata a 7 colori, si compone di 6 fogli alla scala 1:1.000.000, che hanno le dimensioni di 6° in longitudine e 4° in latitudine.

È inquadrata con il reticolato UTM nella rappresentazione policonica modificata; l'origine della longitudine corrisponde al meridiano di Greenwich e ha il reticolato UTM basato sull'ellissoide di Clarke 1880 modificato.

Ha orografia a tinte ipsometriche con l'altimetria espressa in metri e riporta i confini di Stato ed i limiti amministrativi regionali e provinciali.

❑ Carta d'Italia alla scala 1:1.250.000

La carta, stampata in un unico foglio a 13 colori avente le dimensioni di cm. 97 x 132, è inquadrata nella rappresentazione conica conforme di Lambert con l'origine della longitudine corrispondente al meridiano di Greenwich.

Ha l'orografia a tinte ipsometriche e curve di livello, riporta i confini di Stato, i limiti amministrativi regionali e provinciali e l'indicazione delle distanze chilometriche parziali e totali.

❑ Spaziocarta serie 50/S

La carta, stampata in bianco e nero, si compone di 636 fogli alla scala 1:50.000, con dimensioni di 20' in longitudine e 12' in latitudine.

La rappresentazione è quella conforme Universale Trasversa di Mercatore, il sistema di riferimento geodetico è basato sull'ellissoide internazionale con orientamento medio europeo (ED50).

È ricavata dai dati digitali pancromatici rilevati dai sensori HRV montati sui satelliti SPOT, che sono immagazzinati e gestiti dalla società francese SPOT IMAGE e commercializzati in Italia dalla società Telespazio.

La produzione di questa carta è principalmente dedicata alle aree del territorio nazionale ancora sprovviste di cartografia al 50.000 ed è utile per integrare il contenuto informativo della cartografia tradizionale.

❑ Carta speciale "Il Mondo (JOG) 1501" serie 250/G - Ground

La carta, stampata a 7 colori e aggiornata ogni sei anni, si compone, per la parte di competenza italiana, di 39 fogli alla scala 1:250 000 che hanno le

dimensioni di 2° (a nord di 40°N) o di 1°30' (a sud di 40°N) in longitudine e 1° in latitudine.

È inquadrata nella rappresentazione conforme Universale Trasversa di Mercatore (UTM), basata nel sistema geodetico europeo (ED50).

Ha l'orografia a sfumo e curve di livello con equidistanza di 100 metri e riporta i confini di Stato ed i limiti amministrativi regionali.

Le informazioni aeronautiche, sovrastampate in viola, sono aggiornate a cura del Centro Informazioni Geotopografiche Aeronautiche (CIGA).

- Carta speciale "Il Mondo (JOG) 1501 ARIA"

La carta, stampata a 10 colori a cura del Centro Informazioni Geotopografiche Aeronautiche (CIGA), si compone, per la parte di competenza italiana, di 39 fogli alla scala 1:250 000 e fondamentalemente possiede le stesse caratteristiche della serie 250/G<sup>192</sup>.

Le informazioni aeronautiche, sovrastampate in viola, sono aggiornate a cura dei CIGA ogni due anni sulla base della serie 250/G in versione ground che invece aggiornata ogni sei anni.

- Carta aeronautica d'Italia (OACI-CAI) alla scala 1:500.000

La carta, stampata a 4 colori, si compone di 10 fogli che di norma hanno le dimensioni di 3°50' in longitudine e 2°45' in latitudine.

Inquadrata nella rappresentazione conica conforme di Lambert con paralleli standard 38° N e 46° N, ha l'orografia a tinte ipsometriche, l'altimetria espressa in metri e gli elementi aeronautici sovrastampati in viola e magenta.

Accanto alle produzioni cartografiche cartacee<sup>193</sup> sopra elencate l'Istituto Geografico Militare, ha realizzato e detiene una serie di banche dati geografiche:

<sup>192</sup> Le uniche differenze si riscontrano nell'altimetria e batimetria, che sono espresse in piedi, e nell'orografia che è a sfumo, a tinte ipsometriche e a curve di livello con equidistanza di 330 piedi (1 piede = 12 pollici = 1/3 yard = 30,48 cm). In essa sono evidenziati inoltre i valori di quota massima nei quadrangoli di 15' di longitudine e 15' di latitudine utili per la sicurezza al volo.

<sup>193</sup> Oltre a quelle descritte l'IGM ha prodotto tutta una serie di stampe antiche e carte speciali di rilievo storico, archeologico e militare: Carta dei monumenti etruschi e romani visitabili in Toscana alla scala 1:25.000; Carta archeologica alla scala 1: 1.00.000; Carta archeologica di Roma alla scala 1: 25.000; Carta topografica di Forense Centro alla scala 1: 25.000; Carta topografica di Firenze Est e di Firenze Ovest alla scala 1: 10.000; Carta topografica di Firenze e dintorni alla scala 1:25.000; "Il Trittico" di Firenze, serie cartografica in quattro fogli; "Il Trittico di Arezzo", serie cartografica in tre fogli alla scala 1: 50.000, 10.000, 25.000; "Il Trittico" di La Spezia, serie cartografica in tre fogli alla scala 1:5.000, 10.000, 25.000; Pianta della città di Firenze; Pianta della città di Arezzo; Carta del Monte Bianco alla scala 1; 25.000; Carta del Monte Cervino alla scala 1: 25.000; Carta di Corina d'Ampezzo alla scala 1: 25.000; Carta del gruppo Sella alla scala 1: 25.000; Carta della Marmolada alla scala 1: 25.000; Carte per uso militare, ossia la Carta del poligono di Monte

□ DB25 (25 DB vpf):

geodatabase vettoriale di tipo relazionale (c.d. RDB) con geometria a struttura topologica, che proviene da stereorestituzione numerica, da derivazione da cartografia tecnica regionale numerica e da digitalizzazione di cartografia preesistente.

Il contenuto informativo è suddiviso in 10 strati tematici (trasporti, idrografia, limiti amministrativi e naturali, insediamenti, vegetazione, geomorfologia, industrie, servizi, altimetrie e qualità dati) ciascuno dei quali contiene un set di dati che descrivono i particolari geografici con i corrispondenti attributi.

Relativamente ai dati disponibili, l'istituto sino ad ora ha realizzato solo 8 fogli, di cui 3 disponibili su supporto cartografico e 5 disponibili su ortofoto, denunciando un notevole ritardo.

□ 50D:

prodotto informatico ottenuto dall'impiego (o mera aggregazione?) di più dati di base tratti da archivi già a disposizione dell'IGM, ossia: il raster della carta topografica d'Italia serie 50, la spaziocarta serie 50S o la copertura fotogrammetrica digitale (ortofoto), il database della toponomastica, il modello numerico del terreno ed il database IGM95.

□ VMAP level 1:

database cartografico vettoriale di tipo relazionale con geometria a struttura topologica, proveniente da cartografia preesistente alla scala 1:250.000 (Carta "Il Mondo JOG" serie 250/G), completo e interamente a disposizione dietro pagamento degli utenti.

Il contenuto informativo è suddiviso in 10 strati tematici (trasporti, idrografia, limiti amministrativi e naturali, insediamenti, vegetazione, elementi geomorfologici, industrie, servizi, elementi altimetrici e qualità dei dati) ciascuno dei quali contiene un set di dati, omogenei per tematismo, che descrivono i particolari geografici con i corrispondenti attributi.

□ DB 1000:

database a scala nominale 1:1.000.000 riguardante il territorio italiano inserito nel progetto paneuropeo Euro Global Map, organizzata sulla base di accordi internazionali, in diversi strati informativi.

Romano alla scala 1: 25.000, Carta del poligono permanente di Capo Teulada alla scala 1: 25.000, Carta del poligono di Tor di Nebbia alla scala 1: 50.000.

Organi cartografici dello Stato, Istituzioni Pubbliche centrali e Periferiche per l'informazione territoriale ed ambientale. Riassetto delle competenze e rapporti con il mercato

Autore: Antonella Sau  
Data: maggio 2007

Le informazioni ricavabili sono utili per permettere analisi GIS su vaste aree e per la produzione cartografica.

□ Dati cartografici in forma Vector:

trattasi di dati acquisiti dalla cartografia esistente mediante digitalizzazione ed organizzati in files, ognuno dei quali corrispondente ad un elemento cartografico (con la sola eccezione dei dati relativi ai limiti amministrativi che sono stati acquisiti per regione amministrativa): 1) Dati da cartografia alla scala 1: 50.000 serie 50<sup>194</sup>; 2) Dati da cartografia alla scala 1:250.000 "Il Mondo" (JOG) 1501 serie 250/G<sup>195</sup>; 3) Dati orografici da cartografia alla scala 1:25.000 serie 25 e 25V, 1.50.000 serie 50 per la Sicilia, e 1:100.000 serie 100V per l'Italia Nord-Ovest<sup>196</sup>; 4) Dati idrografici da cartografia alla scala 1: 25.000 serie 25V<sup>197</sup>; 5) Dati orografici da cartografia alla scala 1: 500.000 serie 500 "Il Mondo 1404"<sup>198</sup>; 6) Dati relativi ai limiti amministrativi, contenuti in un database che prevede diversi campi per ciascuna unità amministrativa (nome del comune, C.A.P., codice ISTAT 2001 del comune, nome provincia di appartenenza codice ISTAT della provincia, sigla della provincia, nome della regione, codice ISTAT della regione, perimetro dell'area comunale, area comunale), sono strutturati secondo un modello gerarchico per mezzo di poligoni che delimitano le aree amministrative cui viene associato un database<sup>199</sup>.

□ Dati in forma Matrix:

grigliato regolare di quote generato dall'orografia vettoriale<sup>200</sup>, disponibile in tre differenti risoluzioni.

□ Dati in forma Raster:

acquisiti tramite scansione e georeferenziazione dei prodotti cartografici a varia scala<sup>201</sup>.

□ Database toponomastica:

database ottenuto dai toponimi riportati sulle tavolette a scala 1: 25.000 serie 25V (circa 750.000 voci).

<sup>194</sup> I dati disponibili coprono solo una piccola zona dell'Italia Nord-Est.

<sup>195</sup> I dati disponibili coprono l'intero territorio nazionale.

<sup>196</sup> I dati disponibili coprono l'intero territorio nazionale.

<sup>197</sup> I dati disponibili coprono solo il 12% del territorio nazionale.

<sup>198</sup> I dati disponibili coprono l'intero territorio nazionale.

<sup>199</sup> I dati disponibili coprono l'intero territorio nazionale.

<sup>200</sup> In corso la realizzazione del Modello digitale del terreno in forma Matrix.

<sup>201</sup> La cartografia Raster prodotta dall'IGM può essere suddivisa in due grandi famiglie: il Color Coded (completa e disponibile) e l'RGB (incompleta e parzialmente disponibile).

- Aerofoto<sup>202</sup> in scala 1.100.000, ossia immagini da aereo che consentono una copertura fotogrammetrica dell'intero territorio nazionale (in bianco/nero, colore o infrarosso) e Ortofotocarte<sup>203</sup> in scala 1:5.000 e 1:10.000, ossia ortofoto rettificate.

Non si può trascurare inoltre che l'IGM è l'unico soggetto pubblico che nel nostro ordinamento si occupa della costante misurazione degli elementi geodetici<sup>204</sup>, che rappresentano la necessaria premessa scientifica per qualsiasi ipotesi di intervento nel territorio dalla produzione cartografica alla realizzazione di qualsiasi opera ingegneristica.

In conclusione, da un lato le lentezze dell'aggiornamento e la mancata digitalizzazione di tutti i prodotti cartografici, e dall'altro la scarsa rilevanza delle banche dati realizzate dall'Istituto non consentono di esprimere un giudizio positivo circa la piena corrispondenza tra attribuzioni e attività concreta di questo storico ed importante organo cartografico.

### **3.2.1 Confronto con le esperienze e le buone pratiche internazionali**

Il giudizio critico espresso sulla produzione cartografica del Istituto Geografico Militare si rafforza ulteriormente se, valicati i confini nazionali, si analizza la attività svolta in concreto dagli istituti geografici nazionali di alcuni grandi paesi europei, come la Francia e l'Inghilterra.

In Francia è l'*Institut géographique national* (IGN)<sup>205</sup>, ente pubblico a carattere amministrativo dello Stato francese, ad essere titolare dei compiti di produzione, mantenimento e diffusione dell'informazione geografica, e quindi della realizzazione e pubblicazione della cartografia nazionale a grande e media scala<sup>206</sup>, ossia le carte 1:25.000; 1:50.000; 1:100.000; 1:250.000 e 1:1.000.000, che si distingue non solo per la grande precisione della rappresentazione che

<sup>202</sup> Disponibili solo per 58 città italiane, e risalenti al massimo al 1996.

<sup>203</sup> Disponibili solo per 39 città italiane, e al massimo risalenti al 1999.

<sup>204</sup> La rete IGM95 consta attualmente di oltre 2000 punti caratterizzati da elevata precisione e aventi una interdistanza media di circa 20 km (ma è in corso di realizzazione un raffittimento, in collaborazione con le regioni, per porterà ad una densità media di un punto ogni 7 km).

<sup>205</sup> Istituito con decreto del 27 giugno 1940 in sostituzione del *Service Géographique de l'armée* (SGA).

<sup>206</sup> Cui si aggiunge la produzione di mappe delle principali città francesi, di carte in rilievo che coprono tutto il paese oltre alla conservazione di una rilevante gamma di carte antiche.

consente la visualizzazione di tutta una serie di dettagli presenti nel territorio, ma per la capacità dell'IGN di procedere ad un aggiornamento delle medesime. L'IGN dispone, infatti, nella sua base aerea di Creil, di una flotta aerea e di un satellite di teledenzione, capaci attualmente di coprire e restituire i dati di tutto il territorio nazionale in soli cinque anni.

Non è da meno l'*Ordnance Survey* (OS), agenzia esecutiva del governo del Regno Unito, responsabile dal 1947 della realizzazione dei c.d. "programmi d'artiglieria" in un'ampia varietà di scale, 1:625.000; 1:250.000; 1.50.000; 1.25.000, producendo anche il tracciato più dettagliato di determinate zone turistiche in scala 1:10.000 e 1:1,250.

Tuttavia il prodotto digitale più rilevante dell'OS, lanciato nel novembre del 2001, è l'OS MasterMap, una base di dati che registra ogni caratteristica fisica della Gran Bretagna che viene continuamente revisionato in modo tale che i dati di MasterMap non siano antiquati per più di 6 mesi.

### **3.3 Produzione cartografica delle regioni**

Principale strumento regionale di analisi e rappresentazione del territorio che consente a regioni, enti pubblici così come ai singoli professionisti di acquisire le informazioni necessarie per svolgere qualsiasi attività concerna l'utilizzo e la trasformazione del suolo, comprese le azioni di tutela e di limitazione di tale uso, è la Carta Tecnica Regionale.

Se ciascuna regione e le province autonome di Trento e Bolzano sono sulla carta responsabili della redazione, diffusione e soprattutto dell'aggiornamento della cartografia tecnica di base in varie scale e formati, al fine di garantire e promuovere un più razionale assetto del proprio territorio, nella pratica un'indagine relativa alla disponibilità cartografica delle regioni e delle province autonome consente di verificare, nelle migliori delle ipotesi una copertura, non aggiornata, dell'intero territorio di competenza delle amministrazioni locali, nella peggiore delle ipotesi l'assenza di una copertura del territorio con la sola disponibilità relativamente a parti rilevanti di esso di sole ortofoto.

A riprova di quanto sostenuto, non potendo soffermarsi in tale sede su ogni tipologia e scala di produzione cartografia per ciascuna regione e provincia autonoma, si è deciso di prendere come esempio paradigmatico la Carta Tecnica Regionale in formato numerico ossia digitale in scala 1:10.000, scelta, occorre

premettere non del tutto discrezionale in quanto ricade sulla scala tradizionalmente più utilizzata e su un formato digitale, che consente tuttavia di dare un'idea dello *status* attuale della produzione cartografica regionale:

Nome della Regione o Provincia Aut.	Disponibilità della CTR numerica in scala 1:10.000	Livello di aggiornamento dei rilievi (data voli)	Restituzione dati CTR <sup>207</sup>
Lombardia	Disponibilità di CTR numerica in scala 1: 10.000 su tutto il territorio nazionale	Aree metropolitane, 1994 Provincia Lecco, 1996 Zona Montana del Nord 1979-1983 Como-Bergamo 1991-1994	
Campania	Disponibilità di CTR numerica in scala 1: 10.000 su tutto il territorio nazionale	1998	2004
Piemonte	Disponibilità di CTR numerica in scala 1: 10.000 su tutto il territorio nazionale	1991, con l'eccezione di Torino (2000) Val Susa (1996), Asti (in via di aggiornamento), Novara - Vercelli (2006)	
Provincia Autonoma di Bolzano	Disponibilità di CTR numerica in scala 1: 10.000 su tutto il territorio nazionale	2001-2003 (2000-2004 per alcune zone)	2006 per zona a Sud del Brennero, per il resto in attesa di restituzione
Provincia Autonoma di Trento	Disponibilità di CTR numerica in scala 1: 10.000 su tutto il territorio nazionale	2001	
Liguria	Disponibilità di CTR numerica in scala 1: 10.000 su tutto il territorio nazionale	1992- 2006 (entroterra Ventimiglia)	
Marche	Disponibilità di CTR numerica in scala 1: 10.000 su tutto il territorio nazionale	settembre 1999 - giugno 2000	

<sup>207</sup> Si indica la data di restituzione dei dati solo se sensibilmente distante dalla data di effettuazione del volo.

Sardegna	Disponibilità di CTR numerica in scala 1: 10.000 su tutto il territorio nazionale	1994 (Nord-Est) - 2000 <sup>208</sup>	
Calabria	Disponibilità di CTR numerica in scala 1: 10.000 su tutto il territorio nazionale	luglio - settembre 2001	2007
Molise	No disponibile <sup>209</sup>		
Basilicata	Disponibile di CTR numerica in scala 1: 10.000 solo per il 20% <sup>210</sup> del territorio regionale	2001-2002	
Toscana	Disponibilità di CTR numerica in scala 1: 10.000 su tutto il territorio nazionale	1993 - 1998	2001
Veneto	Disponibilità di CTR numerica in scala 1: 10.000 su tutto il territorio nazionale	1991-2001	
Puglia	Disponibilità di CTR numerica in scala 1: 10.000 relativa solo ai territori comunali di Altamura, Gravina, Santeramo e alla provincia di Lecce	2004 per i comuni di Altamura, Gravina e Santeramo; 1997 per la Provincia di Lecce	Relativamente alla provincia di Lecce la restituzione dei dati iniziata nel 1998 non si è ancora conclusa
Abruzzo	Disponibilità di CTR numerica in scala 1:10.000 relativa solo a parte dei territori comunali di Aquila, Pescara e Teramo	1989	1991

<sup>208</sup> La regione Sardegna ha tuttavia aggiornato il DB territoriale in scala 1:10.000 nel 2004 coprendo circa 900.000 ettari del territorio regionale.

<sup>209</sup> Disponibile la CTR numerica in scala 1: 5.000 (1992, aggiornata nel 1997, 2002, 2005)

<sup>210</sup> Per la restante parte del territorio sono disponibili in parte solo dati raster o cartografia su supporto cartaceo.

Emilia- Romagna	Disponibilità di CTR numerica in scala 1: 10.000 su tutto il territorio nazionale	Seconda metà degli anni 80	
Valle d'Aosta	Disponibilità di CTR numerica in scala 1: 10.000 su tutto il territorio nazionale	1991-1999	1999-2003
Friuli Venezia- Giulia	No disponibile <sup>211</sup>		
Umbria	Disponibilità di CTR numerica in scala 1: 10.000 su tutto il territorio nazionale	1985-2003	
Lazio	Disponibilità di CTR numerica in scala 1: 10.000 su tutto il territorio nazionale	1990-1991	
Sicilia	Disponibilità di CTR numerica in scala 1: 10.000 del 44% del territorio regionale	2001	

### 3.4 Programma "SINANet"

Allo stato attuale il tentativo più valido e autorevole di predisposizione di un sistema integrato di conoscenza in materia di informazione ambientale e territoriale, informazione che sia al contempo indirizzata alle esigenze conoscitive dell'amministrazione per l'implementazione e la verifica delle sue decisioni in materia di gestione e governo del territorio e soprattutto funzionale ad una corretta comunicazione ai cittadini delle condizioni ambientali, con l'obiettivo esplicito di accrescerne i livelli di conoscenza e di consapevolezza (proprio attraverso una corretta informazione ambientale si favorisce infatti la responsabile partecipazione dei cittadini ai programmi di prevenzione e risanamento in campo ambientale), è rappresentato dal programma SINANet

<sup>211</sup> Disponibile solo la CTR numerica in scala 1:5.000.

avviato dal Ministero dell’Ambiente nel 1988, con l’intento di realizzare, attraverso un’azione di monitoraggio e controllo ambientale, un sistema informativo di portata nazionale di raccolta e condivisione di dati ed informazioni necessarie a descrivere ed interpretare i fenomeni territoriali-ambientali.

Ne è riprova il fatto che l’Agenzia Nazionale per la Protezione dell’Ambiente (ANPA) subentrando nel 1998 al Ministero dell’Ambiente nella gestione del Programma SINA (Sistema informativo ambientale nazionale), pose tra gli obiettivi prioritari del sistema informativo la disponibilità di uno strumento valido ed efficiente per adempiere agli obblighi di reporting ambientale ed in grado di rispondere alle diverse esigenze informative (ANPA, 2000b).

Con il cambio di gestione la suddetta denominazione fu inoltre modificata in “Sistema nazionale conoscitivo e dei controlli in campo ambientale” per dare enfasi da una parte all’azione conoscitiva, dall’altra alle attività di controllo come primaria fonte di dati per l’alimentazione del Sistema stesso, il quale “intende riconoscere ed affrontare gli elementi di complessità e problematicità che la realtà ambientale e quella di governo presentano.... questo porta ad escludere atteggiamenti di tipo riduzionistico, certamente irrealistici ed irrazionali, che intendano ricercare la soluzione sul terreno delle tecnologie, ignorando e sottovalutando gli elementi di complessità e articolazione impliciti della realtà e dei diversi modi con cui essa è rappresentata ed osservata” (ANPA, 2000a).

L’architettura complessiva del Sistema nazionale, disegnata assumendo come riferimento il sistema conoscitivo europeo “EIONET” (Rete Europea di Informazione e Osservazione Ambientale) dell’Agenzia Europea dell’Ambiente (AEA<sup>212</sup>) è articolata sui seguenti soggetti istituzionali: l’APAT<sup>213</sup>, i Centri Tematici nazionali (CTN), le regioni, i Punti Focali Regionali (PFR), le Istituzioni Principali di riferimento.

Il programma di attività dell’APAT, che opera d’intesa con la rete delle agenzie regionali e delle province autonome, per realizzare il Sistema informativo è

---

<sup>212</sup> Tale Agenzia, istituita con Regolamento del Consiglio n. 1210/90 (successivamente emendato dal Regolamento del Consiglio n. 933/1999) è stata resa operativa nel 1994 con l’obiettivo di raccogliere, elaborare e divulgare i dati ambientali di interesse europeo.

<sup>213</sup> Ricordiamo infatti che dal 6 ottobre 2002 l’Agenzia Nazionale per la Protezione dell’Ambiente (ANPA) e i Servizi Tecnici della Presidenza del Consiglio – Servizi Geologico, Idrografico e Mareografico nazionali – sono confluiti nell’Agenzia per la protezione dell’ambiente e per i servizi tecnici (APAT), che assicura le attività di sviluppo e gestione del sistema.

incentrato fondamentalmente sulla formulazione delle esigenze di informazione, cioè dell'insieme delle domande alle quali il Sistema dovrebbe fornire risposta. In altri termini, in quanto finalità principale del Sistema nazionale è quella di creare le condizioni affinché le conoscenze ambientali, provenienti da fonti molto differenziate, possano integrarsi a tutti i livelli territoriali, da quello regionale a quello comunitario, l'Agenzia elabora le proposte di indici ed indicatori ai fini delle conoscenze delle singole problematiche ambientali e le metodiche di acquisizione ed elaborazione dei dati.

Proprio a tale scopo è stato attivato il Progetto Centri Tematici Nazionali (CTN<sup>214</sup>), per mezzo del quale si intende sviluppare il Sistema partendo dalla definizione di un linguaggio comune per consentire l'armonizzazione dei prodotti informativi realizzati dai tanti soggetti chiamati ad alimentarlo.

Compito delle regioni è invece quello di coordinare le attività a livello regionale e sub-regionale, garantendo la messa a disposizione delle informazioni di interesse nazionale e comunitario all'interno della rete Sinanet attraverso l'attivazione dei c.d. Punti Focali Regionali.

I Punti Focali Regionali (PFR) rappresentano infatti il polo regionale del sistema ossia il riferimento per il livello territoriale regionale del Sistema informativo nazionale.

Designati dalle regioni e province autonome, in attuazione dei programmi definiti e concordati a livello nazionale e con le modalità concordate nell'ambito della rete SINAnet, i PFR sono quindi responsabili di: *a)* assicurare, la disponibilità (visibilità) di dati e informazioni ambientali di interesse del Sistema nazionale, prodotti all'interno del territorio regionale; *b)* assicurare le elaborazioni dei dati di interesse ambientale, al fine di realizzare prodotti e servizi informativi di interesse del sistema nazionale; *c)* garantire il flusso delle informazioni all'interno della rete SINAnet.

Il termine "Istituzioni Principali di riferimento" infine comprende genericamente tutti i vari soggetti che possono contribuire a livello nazionale alla formazione di

---

<sup>214</sup> I CTN operano quindi come principale supporto operativo dell'APAT per: *a)* l'espletamento dell'attività di formazione delle regole generali per il monitoraggio/controllo ambientale, al fine di favorire l'integrazione territoriale e tematica delle informazioni, in linea con lo sviluppo di attività analoghe nel contesto comunitario; *b)* la predisposizione delle proposte tecniche in materia di standard ambientali che richiedano l'approvazione delle sedi di concertazione Stato-regioni; *c)* il monitoraggio delle attività di alimentazione della base conoscitiva a livello nazionale; *d)* l'elaborazione delle proposte di indici ed indicatori ai fini della conoscenza delle singole problematiche ambientali, nonché delle metodiche di acquisizione ed elaborazione dei dati.

regole e all'alimentazione della base conoscitiva di interesse ambientale, in generale partecipando alla rete come componenti della compagine di un determinato CTN, per ottimizzarne il livello di competenza e favorire la diffusione e la condivisione delle conoscenze specialistiche in un particolare tema ambientale, oppure svolgendo "dall'esterno"<sup>215</sup> (sul piano strettamente organizzativo) funzioni di interesse per la rete SINAnet.

Al fine di garantire il raccordo istituzionale dei diversi soggetti coinvolti in tale sistema informativo e la formulazione degli indirizzi generali per la pianificazione delle attività del sistema, il Ministero dell'Ambiente e le regioni hanno costituito, nell'ambito della Conferenza Stato-regioni, il c.d. "Tavolo di Coordinamento per il SINA"<sup>216</sup> con la partecipazione ed il supporto tecnico dell'APAT e delle agenzie ambientali locali.

Relativamente all'architettura logico-concettuale del sistema informativo, la costituzione della rete (SINAnet) e dello spazio di conoscenza e comunicazione che essa permette di definire, avviene attraverso un'opportuna configurazione e organizzazione dei poli della rete stessa (poli SINAnet) e degli strumenti di trattamento delle informazioni in essi allocati.

In ciascun polo sono infatti allocati opportuni dispositivi e apparati tecnici, strumenti e soluzioni applicative, risorse e funzioni informative, necessari e funzionali al sostegno dei processi e delle competenze esercitate dal partner titolare e a quello degli altri partner collegati; ed attraverso essi gli enti titolari, individuati come partner SINAnet, entrano ed utilizzano i servizi di rete, acquisiscono e comunicano informazioni, coordinano e cooperano con i criteri conformi dettati dallo spazio comune.

Lo spazio di conoscenza, la rete, i poli, gli strumenti, i partner, sono quindi tutti elementi e componenti che, operando su piani e livelli di realtà diversi, partecipano a costituire, e si costituiscono come, sistema integrato e unitario.

Lo spazio e la rete SINAnet divengono rispettivamente il luogo e l'infrastruttura necessaria a sostenere le politiche di governo complessive dell'ambiente, quali

---

<sup>215</sup> Ad esempio l'Istat che rappresenta il riferimento per tutti i dati e le informazioni di natura socio-economica, Unioncamere relativamente ai dati delle imprese.

<sup>216</sup> Nello specifico il Tavolo svolge le funzioni di : *a)* raccordo istituzionale; *b)* indirizzo e verifica periodica delle iniziative e proposte inerenti al SINA, quali la ricognizione dei fabbisogni informativi per i diversi livelli territoriali; *c)* esame della fattibilità tecnico-economica delle iniziative con ricadute sulle strutture informative territoriali ed individuazione delle modalità di finanziamento; *d)* esame delle modalità tecnico-operative per la gestione della rete di cooperazione, delle tipologie e caratteristiche di produzione ed elaborazione delle informazioni delle modalità di condivisione.

sono esercitate dai diversi soggetti competenti che ad essi accedono; luogo e infrastruttura che si propongono come indispensabile momento di composizione e integrazione della conoscenza ambientale e di coordinamento delle azioni esercitate verso di essa e, quindi, verso l'ambiente (ANPA, 2000a).

Alla rete va infine riconosciuto un compito importante anche all'interno del programma di attuazione del sistema di conoscenza, in quanto essa consente di collocare su un piano di maggior concretezza e razionalità il processo di ricerca e realizzazione delle soluzioni applicative.

Ciò avviene perché nella strategia di sviluppo cooperativo che la rete permette di attuare è possibile proporsi l'obiettivo di comporre due esigenze apparentemente contrapposte: quella di mantenere unità e coerenza al sistema di conoscenza ambientale, superando le notevoli differenziazioni indotte dalla compartimentazione tematica della materia ambientale e dalla distribuzione delle funzioni di governo e quella di rispettare le competenze e i livelli di autonomia istituzionale e organizzativa caratteristici di ciascun soggetto istituzionale che si proponga come partner SINAnet.

Alla sua base c'è comunque il principio di responsabilità per il quale ogni soggetto che rende disponibili i propri dati sulla rete SINAnet è responsabile della loro qualità, manutenzione e certificazione.

Poiché l'esercizio del sistema informativo non è inteso come una attività episodica ma va necessariamente alimentato da un'attività ordinaria di controllo, la soluzione di architettura logica adottata è stata nel senso di assicurare una stretta integrazione tra sistema dei controlli e sistema informativo con l'obiettivo che il primo, opportunamente qualificato, rappresenti una delle fonti principali di alimentazione del secondo, il quale, a sua volta, rappresenti il presupposto indispensabile per pianificare efficacemente le attività di controllo (ANPA, 2000c).

Ciò detto, tuttavia è proprio la struttura deficitaria del sistema dei controlli, per l'assenza di una funzione sanzionatoria, la mancanza di una funzione di certificazione di qualità dei dati raccolti che sia allocata a livello centrale, ed il mancato coordinamento tra la domanda informativa (continuamente monitorata e aggiornata) e l'offerta informativa che deriva tanto dal sistema degli operatori del settore che dal sistema normativo, a rendere debole il programma SINAnet e suggerire sul piano organizzativo una differente soluzione (*cf.* 4).

## 4 CONCLUSIONI

### 4.1 Ipotesi di riforma: i modelli ipotizzabili

A conclusione del percorso logico e normativo sino ad ora compiuto si rendono necessarie alcune considerazioni.

Appare difatti sconcertante che nell'ambito di una moderna società della informazione<sup>217</sup> si riscontri (ancora) nel settore pubblico una tale arretratezza del corretto e potenziale uso del patrimonio informativo, ritardo che è certamente in primo luogo culturale, senza dubbio materiale (l'assenza di risorse è un problema oramai inveterato dell'amministrazione) ma anche e soprattutto giuridico, ed *in primis* organizzativo.

In particolare, relativamente al nostro specifico ambito di indagine si palesa con tutta evidenza un sistema istituzionale caratterizzato da una pluralità di soggetti pubblici, che si occupano ed hanno responsabilità nel governo del territorio, titolari di una pluralità di competenze e responsabilità spesso prive di coordinamento e coerenza reciproca e di conseguenza privi di capacità di analisi ed interpretazione delle crescenti domande che sullo stato e sui trend dei fenomeni territorio-ambiente pone tanto il mercato quanto lo stesso panorama dei soggetti pubblici interessati alla gestione del territorio/ambiente.

Manca in altri termini, un modello integrato di conoscenze in materia territoriale ed ambientale, ossia un soggetto che sia istituzionalmente competente alla realizzazione di un sistema integrato per la raccolta, elaborazione, diffusione e condivisione dell'informazione di natura territoriale e ambientale, che sia quindi capace di garantire la (rapida e continua) disponibilità di informazioni certificate ed aggiornate ad una pluralità potenzialmente illimitata di fruitori, tanto pubblici che privati, garantendo al contempo l'accesso e la sicurezza della gestione di tale patrimonio informativo pubblico.

Sul piano strettamente organizzativo le soluzioni astrattamente ipotizzabili, a parere di chi scrive, sono riconducibili a due modelli: l'agenzia amministrativa e l'autorità amministrativa indipendente.

---

<sup>217</sup> L. Gallino, *Tecnologia e democrazia; conoscenze tecniche e scientifiche come beni pubblici*, Torino, 2007; A. Matterland, *Storia della società dell'informazione*, Torino, 2001; D. Lyon, *La società dell'informazione*, Bologna, 1991.

Si tratta, nell'ambito di un'amministrazione in cammino<sup>218</sup>, di due soluzioni organizzative che, pur con le dovute distinzioni, interpretano e concretizzano sul piano organizzativo la generale tendenza all'oggettivazione della pubblica amministrazione, "non più detentrica autoritaria del potere di individuazione degli interesse definiti dalla legislazione, ma tutrice paritaria di interessi intesi come interessi dei singoli o delle comunità"<sup>219</sup>, che a sua volta esplicita la crisi ed il superamento della visione classica dello Stato quale centro indiscusso dell'indirizzo politico che viceversa va sempre più diffondendosi in organismi da questo autonomi<sup>220</sup> (ed è questo in particolare il caso delle autorità indipendenti).

Due soluzioni che postulando il superamento del modello unitario, verticistico e ministeriale della pubblica amministrazione e delineando un nuovo e diverso tipo di amministrazione multiorganizzativa, multifunzionale e policentrica, ben si prestano, pur con esiti assai differenti, alle esigenze sottese all'elaborazione di un nuovo soggetto pubblico come quello ipotizzato.

## **4.2 Modello dell'Agenzia amministrativa**

Prima di tratteggiare i profili organizzativi e funzionali di un'eventuale "Agenzia per l'informazione ambientale e territoriale" è opportuno soffermarsi sulla natura giuridica di questo modello organizzativo e delinearne per quanto possibile gli elementi distintivi, partendo dall'analisi delle agenzie amministrative preesistenti al d. lgs. 300/1999 per poi analizzare proprio la disciplina introdotta da legislatore delegato nel 1999, con il quale la variegata sperimentazione delle agenzie nell'organizzazione delle nostre pubbliche amministrazioni sembra assumere i caratteri di un vero e proprio modello generale, pur aperto a varianti applicative<sup>221</sup>.

### **4.2.1 Le agenzie amministrative pre d. lgs. 30 luglio 1999, n. 300**

<sup>218</sup> V. Bachelet, *Evoluzione del ruolo delle strutture delle pubbliche amministrazioni*, in *Scritti giuridici*, Milano, Vol. I, 1981, 419.

<sup>219</sup> F. Benvenuti, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, 1994, 86.

<sup>220</sup> M. Passaro, *Le Amministrazioni indipendenti*, Torino, 1996, 42; A. Massera, "Autonomia" e "indipendenza" nell'amministrazione dello Stato, in *Scritti in onore di M. S. Giannini*, Milano, Vol. III, 1988, 453.

<sup>221</sup> F. Merloni, *Il nuovo modello di agenzia nella riforma dei ministeri*, in *Dir. Pubbl.*, 1999, 3, 717 ss.

Sebbene sino all'intervento legislativo di riforma dell'organizzazione del Governo il termine agenzia sia stato solo un *nomen*, utilizzato con molta fortuna soprattutto nel linguaggio politico, cui non corrispondeva uno specifico regime giuridico<sup>222</sup> e quindi sul piano strutturale/funzionale gli organismi così denominati presenti nell'ordinamento (l'Agenzia spaziale italiana, le Agenzie regionali per l'impiego, l'Agenzia per i servizi sanitari regionali, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni, l'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente, l'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo comunale dei segretari comunali e provinciali, l'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo, l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura, l'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno<sup>223</sup> cui si aggiunge l'Ente per le nuove tecnologie, l'energia e per l'ambiente divenuto Agenzia nazionale per l'energia e per l'ambiente con d.lgs 10 luglio 1998<sup>224</sup>) non rispondessero ad un "modello organizzativo unitario"<sup>225</sup>, è comunque possibile individuare ad un'attenta analisi alcuni elementi distintivi comuni.

Sul piano organizzativo, innanzitutto, le agenzie pre d. lgs. 300/1999 sono articolate su tre livelli (presidente, consiglio di amministrazione e collegio dei revisori dei conti), anche se talvolta<sup>226</sup> è presente un quarto organo (segretario o direttore generale) ed in altre ipotesi<sup>227</sup> la legge disciplina solo l'organo direttivo e sono diversificate le regole sulla nomina, comunque governativa, dei membri degli organi di vertice (sebbene generalmente vengano privilegiati i requisiti di professionalità ed esperienza); sono dotate di personalità giuridica di diritto pubblico, di autonomia organizzativa, funzionale, contabile e regolamentare<sup>228</sup>; sono sottoposte al potere di vigilanza<sup>229</sup> ed in alcuni casi di vero e proprio indirizzo del ministro competente e talvolta del presidente del

<sup>222</sup> G. Rossi, *Gli enti pubblici*, Bologna, 1991, 208.

<sup>223</sup> Istituita con l. 1 marzo 1986, n. 64 e soppressa con l. 19 dicembre 1992, n. 488.

<sup>224</sup> Per un'analisi delle singole "agenzie": G. Arena, (voce) *Agenzia amministrativa*, in *Enc. giu. Treccani*, Roma, 1998, 10 ss.; L. Casini, *Le agenzie amministrative*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 2003, 2, 412-418; G. Soricelli, *Le agenzie amministrative cit.*, Napoli, 2002, 61-214; L. Carbone, F. Caringella, M. D'Adamo, M. L. Maddalena, F. Romano, C. Silvestro, *La riforma dell'amministrazione dello Stato*, Napoli, 2000, 106-108.

<sup>225</sup> G. Vesperini, *Le agenzie (articoli 8-10)*, in *La riforma del governo cit.*, 146.

<sup>226</sup> L'Agenzia spaziale italiana e l'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo.

<sup>227</sup> L'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni e l'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali hanno solo rispettivamente un comitato direttivo ed un consiglio di amministrazione.

<sup>228</sup> L'Agenzia per le erogazioni in agricoltura è inoltre dotata anche di autonomia statutaria.

<sup>229</sup> Tale potere di vigilanza è di ampiezza variabile che può anche tradursi nel potere di nomina e revoca del direttore generale o di determinazione dei relativi compensi.

consiglio dei ministri e soggette al controllo della Corte dei Conti ai sensi della legge 21 marzo 1958, n. 259.

Ma è sul piano funzionale che si registrano sicuramente le maggiori assonanze, relativamente: *a)* all'attività svolta, di matrice tecnico-scientifica<sup>230</sup>, intesa non come presupposto dell'attività amministrativa in senso stretto ma come attività "esterna" rilevante in quanto concretamente volta alla cura di uno o più interessi pubblici<sup>231</sup> (ossia raccolta di informazioni, raccolta e diffusione di conoscenze, formazione professionale, ricerca tecnologia applicata, individuazione di parametri scientifici, valutazione di requisiti tecnico-scientifici di determinati prodotti<sup>232</sup>); *b)* al campo d'azione, in quanto le agenzie svolgono funzioni tanto in ambito di interesse nazionale che regionale e locale, ricorrendo spesso allo strumento convenzionale per la regolamentazione di tali rapporti; *c)* alla cooperazione in ambito internazionale e comunitario<sup>233</sup>.

L'autonomia tecnica di tali agenzie, nel senso di autonomia "funzionale", contrapposta alla autonomia "politica" intesa come "potestà propria di indirizzo

<sup>230</sup> F. Merloni, *Il nuovo modello di agenzia cit.*, 722-727...per attività tecniche si intendono tutte quelle attività di tipo strettamente scientifico (attività di ricerca, cioè volte all'avanzamento delle conoscenze) e di tipo tecnico (o tecnologico: attività che applicano le conoscenze scientifiche) che si rivelano utili per lo svolgimento di funzioni amministrative, sia nella fase della definizione delle politiche (a livello normativo o amministrativo generale), sia nella fase della gestione (la decisione amministrativa assunta sulla base di valutazioni tecniche). Le attività tecniche (o tecnico-scientifiche), in rapporto allo svolgimento di funzioni amministrative, possono avere carattere puntuale (singole valutazioni tecniche per la decisione amministrativa) o carattere generale (raccolta sistematica di dati conoscitivi). Come sono organizzate queste attività...in primo luogo, vi è un'organizzazione delle attività tecniche tutta interna alle pubbliche amministrazioni, con la costituzione di uffici tecnici...un secondo modello consiste di organizzazione consiste nella creazione di distinti soggetti, separati dai soggetti titolari delle funzioni amministrative, ma mantenuti in uno stato di stretto rapporto con quest'ultimi, al fine di assicurare una forte funzionalizzazione delle attività tecniche rispetto alle esigenze, conoscitive e tecniche, di svolgimento delle funzioni...(il modello dell'ente strumentale)...il terzo modello organizzativo consiste nella creazione (o nel riconoscimento dell'esistenza) di distinti soggetti (enti) non solo titolari in proprio delle funzioni tecnico-scientifiche, ma dotati di autonomia ai fini della libera individuazione, organizzazione e svolgimento delle attività.

<sup>231</sup> G. Soricelli, *Le agenzie amministrative cit.*, 226.

<sup>232</sup> Anche se come ricorda G. Vesperini, *Le agenzie amministrative cit.*, 148, le attribuzioni di alcune agenzie, come l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni e l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura non hanno (solo) natura tecnica, in quanto la prima svolge ed attua, seguendo gli indirizzi di comitati di settore, la politica contrattuale delle pubbliche amministrazioni e la seconda svolge, tra l'altro, i compiti di esecuzione delle forniture dei prodotti agroalimentari disposti dall'Unione Europea per gli aiuti alimentari e la cooperazione economica con altri paesi, nonché delle operazioni di provvista e di acquisto sul mercato interno ed internazionale di prodotti agroalimentari per la formazione delle scorte necessarie e di quelle relative all'immissione regolata sul mercato interno e alla allocazione sui mercati comunitari ed extra-comunitari dei suddetti prodotti.

<sup>233</sup> Si pensi alle relazioni tra Agenzia spaziale italiana e l'Agenzia spaziale europea, tra l'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo e i corrispondenti organismi stranieri, oppure all'attività di alcune agenzie che operano in funzione dell'attuazione in Italia di interventi comunitari, come l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura.

politico-amministrativo" ed a quella "qualificata" delle autorità indipendenti<sup>234</sup>, ossia la capacità di queste figure soggettive di occupare un autonomo spazio funzionale rispetto alla struttura statale di riferimento in virtù della proprie competenze tecnico-scientifiche, consentendo loro di "affievolire"<sup>235</sup> ma non di eliminare la sottoposizione dell'organizzazione e dello svolgimento delle attività tecnico-scientifiche al potere di indirizzo politico ministeriale (come evidenziato tra l'altro dai poteri di vigilanza o indirizzo previsti dalle normative delle singole agenzie) giustifica quindi la loro qualificazione giuridica in termini di enti pubblici a carattere strumentale pur "con alcune autonomie organizzatorie"<sup>236</sup>.

#### **4.2.2 Le agenzie amministrative nel d. lgs. 30 luglio 1999, n. 300**

Il d. lgs. n. 300/1999, che considera l'istituzione delle agenzie uno degli strumenti di riordino dell'organizzazione del Governo alla pari con la riorganizzazione dei ministeri (Titolo I) e dell'amministrazione periferica (Titolo III), colmando un vuoto normativo, detta nel Titolo II la disciplina generale delle "agenzie amministrative", definendo positivamente un nuovo modello organizzativo comune, quello di cui agli articoli 8-10, ed uno differenziato<sup>237</sup> per le agenzie fiscali (e l'Agenzia di protezione civile oggi abrogata) istituite ai sensi del successivo articolo 10, nulla disponendo peraltro relativamente al rapporto con le agenzie preesistenti<sup>238</sup>.

---

<sup>234</sup> G. Arena, *Agenzia amministrativa cit.*, 10.

<sup>235</sup> Relativamente al principio della "distinzione" tra politica e amministrazione, F. Merloni, *Il nuovo modello di agenzia cit.*, 727-730; Idem, *Amministrazione "neutrale" e amministrazione imparziale (A proposito dei rapporti tra "politica" e "amministrazione")*, in *Dir. Pubbl.*, 1997, 2, 319 ss.; G. Arena, *Agenzia amministrativa cit.*, 11.

<sup>236</sup> F. Merloni, *Il nuovo modello di agenzia cit.*, 725; S. Piazza, *Il problema delle "Agenzie" tra crisi del sistema ministeriale e nuove forme di organizzazione dell'amministrazione*, Roma, 1999, in particolare 132-139, dove l'autore ribadendo la difficoltà di una ricostruzione unitaria della figura dell'ente pubblico definisce tali, pur con qualche distinzione, l'Agenzia per i servizi sanitari regionali, l'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente (ora APAT) e l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni.

Sul tema della difficoltosa ricostruzione di una figura unitaria di ente pubblico, V. Cerulli Irelli, *Problemi dell'individuazione delle persone giuridiche pubbliche cit.*; V. Cerulli Irelli, G. Morbidelli (a cura di), *Ente pubblico ed enti pubblici*, Torino, 1994.

<sup>237</sup> Relativamente al riconoscimento di un personalità di diritto pubblico più che per i profili organizzativi e funzionali.

<sup>238</sup> Sul punto la migliore dottrina ritiene che le agenzie preesistenti al d. lgs. 300/1999 rimangano disciplinate dalla relativa normativa speciale, posto che lo stesso decreto, salvo che nel caso dell'ex Anpa (ora Apat) non si preoccupa di ricondurle al modello generale di cui al Titolo II, in tal senso: F. Merloni, *Il nuovo modello di agenzia cit.*, 744-745; G. Vesperini, *Le agenzie amministrative cit.*, 150.

La novità più rilevante del nuovo modello generale di agenzia, che ne evidenzia maggiormente la distanza dalle agenzie previgenti ascrivibili alla categoria degli enti pubblici strumentali, è rappresentata dalla mancata previsione in capo alle prime di una distinta personalità giuridica di diritto pubblico (e quindi dall'assenza di un proprio patrimonio)<sup>239</sup>.

Le nuove agenzie sono infatti prefigurate dal legislatore delegato come varianti organizzative, nell'ambito dell'organizzazione del governo, dell'organizzazione delle funzioni e dei compiti amministrativi per uffici ministeriali (dipartimenti o direzioni generali), in altri termini come "uffici speciali" o "uffici con particolare autonomia" sostitutivi delle strutture ministeriali di primo livello, che pur capaci di adottare atti ed assumere obbligazioni verso l'esterno restano tuttavia ricompresi nell'ambito dell'organizzazione del governo, mantenendo forti legami con il dicastero di riferimento e svolgendo funzioni non attribuite loro come proprie<sup>240</sup>.

Sul piano funzionale, ai sensi dell'articolo 8, 1° comma, "le agenzie sono strutture operative che...svolgono attività a carattere tecnico-operativo di interesse nazionale, in atto esercitate da ministeri ed enti pubblici", per cui, mentre nell'eterogenea esperienza precedente il dato peculiare di queste strutture amministrative veniva individuato nello svolgimento di specifici compiti tecnico-scientifici, le attuali agenzie amministrative sono un modello ordinario (alternativo a quello degli uffici ministeriali) di organizzazione delle funzioni amministrative, che è tale indipendentemente dal contenuto specifico delle funzioni, che possono essere tanto di carattere tecnico quanto operativo<sup>241</sup>. Il 1° comma dell'articolo 8 nel precisare che le agenzie "...operano al servizio delle amministrazioni pubbliche, comprese anche quelle regionali e locali"<sup>242</sup>, orientandole funzionalmente verso il sistema delle autonomie locali ed

<sup>239</sup> A tal proposito, F. Merloni, *Il nuovo modello di agenzia cit.*, 738-739, ritiene che "...il riconoscimento o meno di una distinta personalità giuridica può essere considerato, tutto sommato, come un elemento *indifferente* o quantomeno scarsamente rilevante nella configurazione delle agenzie, che dovrà essere ricercata in altri tratti caratteristici...il riconoscimento, per alcune di esse, della personalità giuridica, sarebbe funzionale a sottolineare la loro particolare distanza dal ministero nell'organizzazione e nell'esercizio delle funzioni assegnate, ma senza mai giungere alla configurazione delle agenzie con personalità giuridica come degli enti pubblici".

<sup>240</sup> F. Merloni, *Il nuovo modello di agenzia cit.*, 737 ss.; G. Arena, *Agenzia amministrativa cit.*, 10 ss.; A. Catricalà, *I succedanei dell'ente pubblico nell'epoca delle privatizzazioni. Le agenzie (cenni)*, in *Riv. trim. app.*, 2000, 4, 668.

<sup>241</sup> F. Merloni, *Il nuovo modello dell'agenzia cit.*, 740.

<sup>242</sup> Per un'analisi delle agenzie regionali sul presupposto della difficoltà di delineare un modello unitario e compatto, F. Manocchio, *Considerazioni sulle agenzie amministrative cit.*, 699 ss.

esponendole anche all'influenza di questo sul piano strutturale<sup>243</sup>, da conferma del ruolo, ad esse già attribuito dal d. lgs. n. 112/1998, di strumento di contenimento del conferimento di funzioni amministrative agli enti locali come conseguenza del riconoscimento di una considerevole area di funzioni operative di portata nazionale (rafforzando inevitabilmente il policentrismo pur avendo diminuito il numero dei ministeri<sup>244</sup>), ed al contempo di apertura dell'organizzazione del governo al pluralismo amministrativo<sup>245</sup>.

Ai sensi del secondo comma dell'articolo 8 alle agenzie, comunque soggette al controllo della Corte dei Conti ed ai poteri di vigilanza ed indirizzo del ministero competente, viene riconosciuta "piena autonomia nei limiti stabiliti dalla legge".

Tale "piena autonomia", al di là dell'enfatica espressione utilizzata dal legislatore, va perciò ridimensionata a mera autonomia organizzatoria, traducibile in un'autonomia statutaria, organizzativa, contabile e di gestione, come confermato non solo dalla scarsa portata dell'autonomia normativa riconosciuta allo statuto dell'agenzia di cui all'articolo 8, 4° comma, che infatti non istituisce l'agenzia né definisce i suoi compiti istituzionali ma si atteggia a mera fonte eteronoma (tra legge e regolamenti interni) di disciplina degli aspetti generali dell'organizzazione dell'agenzia, ma anche dalla portata del potere di indirizzo e vigilanza che l'amministrazione di riferimento esercita sull'agenzia, non attenuato nemmeno dalla previsione della stipulazione di una convenzione tra agenzia e ministro, la quale in realtà si limita ad attribuire natura pattizia agli atti di indirizzo che il ministero emana nei confronti della prima e non ultimo dal fatto che il direttore dell'agenzia è nominato dal governo ed il suo rapporto con il ministro è assimilabile a quello tra ministro e capo del dipartimento<sup>246</sup>.

In conclusione come sottolineato da attenta dottrina<sup>247</sup>, le nuove agenzie anche se non preposte allo svolgimento di sole attività tecniche (nel senso precisato

<sup>243</sup> Un esempio per tutti, la composizione mista (con rappresentanti dello Stato e delle autonomie locali) degli organi direttivi o di quelli preposti al controllo di gestione dell'Apat ai sensi dell'articolo 38 del d. lgs. 300/1999.

<sup>244</sup> L. Carbone, F. Caringella, M. D'Adamo, M. L. Maddalena, F. Romano, C. Silvestro, *La riforma dell'amministrazione dello Stato cit.*, 100.

<sup>245</sup> F. Merloni, *Il nuovo modello dell'agenzia cit.*, 759-760; P. Duret, *Autorità ed agenzie e l'amministrazione in cammino cit.*, 39 ss.

<sup>246</sup> F. Merloni, *Il nuovo modello di agenzia cit.*, 740; G. D'Auria, *La nuova geografia dei ministeri cit.*, 22; G. Rossi, *Introduzione al diritto amministrativo*, Torino, 2000, 153.

<sup>247</sup> F. Merloni, *Il nuovo modello di agenzia cit.*, 755 ss.

nel precedente paragrafo) non essendo un modello organizzativo ispirato alla separazione tra politica e amministrazione (come le autorità indipendenti) non sono idonee a sottrarre alcune attività di interesse pubblico all'indirizzo politico espresso dagli organi di indirizzo politico.

Se la scelta tra organizzazione per uffici ministeriali e per agenzie amministrative è indifferente sotto il profilo del principio di distinzione va ricercata nella diversa natura (più che nel diverso contenuto) delle funzioni svolte, infatti mentre le c.d. "attività amministrative ad alto contenuto politico", ossia le attività amministrative più astrattamente legate al ruolo generale di indirizzo, di programmazione e di distribuzione delle risorse, non possono che essere organizzate secondo il criterio della c.d. "distinzione interna", cioè della distribuzione delle competenze tra organi compresenti all'interno dell'organizzazione ministeriale, l'area residua delle attività di carattere operativo e gestionale dello Stato costituita dalle c.d. "attività amministrative (e tecniche) a basso contenuto politico", possono essere invece organizzate secondo il criterio della c.d. "distinzione esterna", costituendo uffici esterni all'amministrazione che esercita su questi poteri di controllo ed indirizzo, vale a dire ricorrendo al modello dell'agenzia amministrativa.

#### **4.2.3 "L'agenzia nazionale per l'informazione ambientale e territoriale": modello teorico e profili problematici.**

Il modello giuridico dell'agenzia amministrativa, per la sua natura di struttura relazionale, di snodo di integrazione, coordinamento, collegamento funzionale e collaborazione tra i diversi livelli di governo che disegnano l'attuale policentrismo amministrativo<sup>248</sup> sembra ben interpretare le esigenze alla base dell'ambizioso progetto di realizzazione di un sistema nazionale integrato di conoscenze in materia territoriale ed ambientale.

In altri termini le attività tecnico-scientifiche ed operative connesse all'esercizio della funzione pubblica di informazione territoriale ed ambientale, intesa come raccolta, elaborazione, diffusione e condivisione tra i diversi livelli di governo di tali informazioni, potrebbero essere attribuite ad un'"Agenzia nazionale per

---

<sup>248</sup> P. Duret, *Autorità ed agenzie e l'amministrazione in cammino cit.*, 39 ss.; G. Sciallo, *Alla ricerca del centro. Le trasformazioni in atto nell'amministrazione statale italiana*, Bologna, 2000, 87; L. Vandelli, *Natura giuridica e funzioni dell'agenzia*, in *Nuova Rass.*, 2000, 10, 1053 ss.

l'informazione ambientale e territoriale"<sup>249</sup>, nelle forme disciplinate dagli articoli 8, 9 del d. lgs. 300/1999, articolata in agenzie regionali e (relativamente alle province autonome di Trento e Bolzano) in agenzie provinciali, soggetta ai poteri di indirizzo e vigilanza del Ministero dell'Ambiente e del Ministro per le Riforme e le Innovazioni della pubblica amministrazione.

Ciascuna agenzia regionale e provinciale sarebbe istituzionalmente competente e responsabile (a) della creazione di una infrastruttura di base di dati territoriali; (b) dell'istituzione, del mantenimento e del continuo aggiornamento di un repertorio di dati territoriali ed ambientali<sup>250</sup>; (c) della realizzazione di un monitoraggio permanente della domanda informativa ossia della domanda di informazione c.d. "implicita" che deriva dall'analisi della concreta attività di gestione e governo del territorio compiuta dalla diverse istituzioni pubbliche centrali e periferiche e delle norme programmatiche e immediatamente precettive che ne formano il quadro di riferimento<sup>251</sup>; (d) della realizzazione di metodologie di integrazione<sup>252</sup> tra la domanda informativa implicita e l'offerta informativa (la c.d. "domanda di informazione esplicita"), la quale è costituita dai dati ricavabili dal sistema degli archivi autorizzativi gestionali, vivi e permanenti, utilizzati e mantenuti nell'ambito della pubblica amministrazione (i c.d. "giacimenti informativi della pubblica amministrazione"<sup>253</sup>) e da quelli forniti dall'attuale sistema tecnologico, ovvero i dati prodotti da sensori alloggiati su diverse piattaforme (satellitare, aerea, veicolare, marina ecc.) e offerti sia dal mercato privato che da quello pubblico<sup>254</sup>.

A garanzia del corretto svolgimento delle funzioni delle agenzie locali, l'Agenzia nazionale per l'informazione ambientale e territoriale dovrebbe svolgere un'attività di indirizzo e coordinamento tecnico nei confronti delle agenzie regionali, occupandosi quindi della: (a) predisposizione di protocolli uniformi

<sup>249</sup> Sul silenzio del d. lgs. 300/1999 circa le modalità di costituzione di nuove agenzie amministrative, F. Merloni, *Il nuovo modello di agenzia cit.*, 744-745.

<sup>250</sup> Articolo 59, 3° comma del d. lgs. 82/2005.

<sup>251</sup> G. Borga, *Domande di conoscenza per il governo del territorio*, pubblicata in [www.ricercasit.it](http://www.ricercasit.it).

<sup>252</sup> G. Borga, S. Castelli, S. dalla Costa, A. Sau, *Nuove tecnologie e informazione territorio-ambiente*, in corso di pubblicazione.

<sup>253</sup> S. Castelli, *"Giacimenti informativi": la produzione istituzionale di dati territorio-ambiente. Valorizzazione e integrazione per la costruzione di quadri di conoscenza*, pubblicata in [www.ricercasit.it](http://www.ricercasit.it).

<sup>254</sup> S. dalla Costa, *Integrazione, trattamento e distribuzione di dati territorio-ambiente acquisiti da sensori a bordo di piattaforme satellitari, aeree, veicolari e marine*, pubblicata in [www.ricercasit.it](http://www.ricercasit.it).

relativi all'utilizzo, interscambio, interoperabilità e riuso dei dati pubblici (nel rispetto della *ratio* del d. lgs. 24 gennaio 2006, n. 36) tra le diverse agenzie e tra il sistema delle agenzie e gli altri soggetti pubblici interessati; *(b)* predisposizione di standard uniformi per la certificazione della qualità dei dati ed il loro automatico aggiornamento; *(c)* predisposizione di regole d'accesso e di fruizione delle informazioni del sistema informativo integrato realizzato dal sistema delle agenzie locali, in conformità con quanto previsto dalla normativa generale di cui al Capo V della legge n. 241/1990 e del d. lgs. n. 82/2005; *(d)* regolazione e coordinamento dei rapporti con l'"Agenzia europea per la sicurezza delle reti e delle informazioni" istituita con regolamento (CE) n. 460/2004 e con le altre istituzioni nazionali ed internazionali.

Se la funzione di regolazione, in particolar modo relativamente alla predisposizione di regole di aggiornamento e di certificazione della qualità dei dati, appare soddisfatta dal modello dell'agenzia amministrativa, pur con i limiti legati all'esistenza di un potere di indirizzo politico ministeriale, non può dirsi altrettanto per quanto riguarda altre funzioni che si rendono indispensabili per l'integrità del sistema informativo ipotizzato, ossia quella di controllo e soprattutto quella sanzionatoria.

### **4.3 Modello dell'Autorità amministrativa indipendente**

Le soluzioni alle problematiche emerse nell'elaborazione teorica di un'"Agenzia nazionale per l'informazione ambientale e territoriale" richiedono quindi una differente scelta sul piano organizzativo ossia il ricorso ad un modello dell'organizzazione amministrativa, quello dell'autorità amministrativa indipendente, che per la peculiarità delle funzioni che lo contraddistinguono saprà meglio rispondere sul piano funzionale alle pretese irrinunciabili di integrità e stabilità del sistema ipotizzato.

#### **4.3.1 Segue: brevi cenni sulle Autorità amministrative indipendenti**

Archiviato definitivamente lo stupore generato, all'inizio degli anni 90, in molti studiosi del diritto pubblico italiano dall'erompere nell'ordinamento nazionale

del fenomeno delle autorità amministrative indipendenti<sup>255</sup>, da un lato, i profondi cambiamenti che hanno investito la società italiana negli ultimi decenni, ingenerando una profonda sfiducia nei confronti dello Stato, come: a) la crisi di rappresentanza acuita dalla crisi del sistema partitico, che ha portato alla richiesta di risposte tecniche, indipendenti e quindi non politiche alle domande della società<sup>256</sup>; b) la crisi dell'ordinamento statale per effetto della regionalizzazione e della sua crescente dipendenza dalla normativa comunitaria; c) il mutamento delle dimensioni dello Stato, oggi organismo multifunzionale, multiorganizzativo e titolare di un numero sempre maggiore di interessi pubblici spesso configgenti; d) l'emergere di un diverso sentire dell'ordinamento in relazione ai confini della propria azione, per effetto sia dell'emersione di diritti, interessi e valori sostanziali nuovi<sup>257</sup>, che per la necessità (fortemente avvertita) di una maggiore tutela di quelli già esistenti, che consegue all'esigenza di garantire l'attività pubblica dalla crescente pressione di interessi esterni (politici, burocratici e finanziari), e dall'altro, il considerevole aumento<sup>258</sup> degli interventi statali nei settori c.d. "sensibles della vita sociale ed economica o in settori di attività complesse legati alle più recenti innovazioni tecnologiche"<sup>259</sup>, nell'ambito dei quali sussistono varie possibilità di conflitto, tra interessi pubblici e privati, tra contrapposti interessi della collettività che trovano eguale tutela nell'ordinamento (se non anche nella Costituzione) oltre che tra attività private che si possono svolgere in violazione di regole poste a tutela della collettività, spiegano la reazione di un ordinamento che si allontana dalla tradizionale organizzazione amministrativa politico-burocratica a favore del modello

---

<sup>255</sup> F. Merusi, *Considerazioni generali sulle amministrazioni indipendenti*, in *Mercati e amministrazioni indipendenti*, (a cura di) F. Bassi e F. Merusi, Milano, 1993, 151 ss.; M. Clarich, *Autorità indipendenti. Bilancio e prospettive di un modello*, Bologna, 2005, 57, individuando, nell'alto tasso di ideologizzazione della società italiana, nel primato della politica (e dei partiti) sull'amministrazione e su tutte le sue propaggini (banche pubbliche, enti del parastato, Usl ecc.), nell'insofferenza nei confronti delle "forme vuote" della democrazia liberale e del sistema dei pesi e dei contrappesi, nel mito dello Stato provvidenza e nella diffidenza nei confronti del mercato e di tutto ciò che è privato, gli ingredienti del substrato culturale dominante fino agli anni 90, non si stupisce affatto che gli studiosi abbiano fatto fatica a inserire nel loro quadro di riferimento teorico concetti quali, indipendenza dal potere politico, funzioni neutrali, primato della tecnica e della specializzazione.

<sup>256</sup> A. Predieri, *L'erompere delle autorità amministrative indipendenti*, Firenze, 1997, 40 ss.

<sup>257</sup> F. Longo, *Ragioni e modalità dell'istituzione delle autorità indipendenti*, in *I garanti delle regole*, (a cura di) S. Cassese e C. Franchini, Bologna, 13.

<sup>258</sup> R. Perez, *Autorità indipendenti e tutela dei diritti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1996, 1, 118-119.

<sup>259</sup> A. Massera, "Autonomia" e "Indipendenza" nell'ambito dell'organizzazione dello Stato, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, Volume III, Milano, 1988, 481-484.

(rientrante nella più vasta categoria delle amministrazioni autonome<sup>260</sup>) delle autorità amministrative indipendenti.

La variegata terminologia utilizzata dalla dottrina<sup>261</sup>, che a volte ha individuato nel requisito dell'indipendenza l'elemento caratterizzante delle autorità amministrative (es. "amministrazioni indipendenti ad alto tasso di imparzialità"<sup>262</sup> o "organismi *super partes* dotati di imparzialità"<sup>263</sup>) mentre altre ha trascurato il requisito dell'indipendenza per sottolineare invece la peculiarità delle funzioni da esse esercitate (es. "organi dotati di un alto tasso di imparzialità o quasi giudiziari"<sup>264</sup> o "amministrazioni di garanzia"<sup>265</sup>), riflette pienamente tutti i dubbi espressi in dottrina sulla stessa natura giuridica<sup>266</sup> delle autorità indipendenti, alla luce anche delle difficoltà di distinguere le "vere" autorità indipendenti da quelle "false"<sup>267</sup>.

<sup>260</sup> S. Cassese, (voce) *Amministrazioni statali autonome*, in *Enc. giur. Trecc.*, Roma, 1 ss.; AA.VV., *Diritto amministrativo. Parte generale*, (a cura di) L. Mazza, G. Pericu, A. Romano, F. A. Roversi Monaco, F. G. Scoca, I, Bologna, 2005, 369 ss.

<sup>261</sup> Anche relativamente al termine oramai consolidato nella prassi, cioè Autorità amministrativa, c'è chi non manca di evidenziare che si tratta di una locuzione priva di "valore scientifico", in quanto più idonea a sottolineare la novità rappresentata dall'introduzione nell'ordinamento di tali soggetti che non a configurarli, in tal senso R. Perez, *Autorità indipendenti e tutela dei diritti cit.*, 124-126.

<sup>262</sup> *Relazione alla Commissione Piga*, in *Riv. trim. sc. amm.*, 1985, 3, 85; N. Longobardi, "Amministrazioni indipendenti" e posizione istituzionale dell'amministrazione pubblica, in *Scritti in onore di V. Ottaviano*, Milano, 1993, 525 ss.

<sup>263</sup> G. Santaniello, *Brevi note sui profili istituzionali della "nuova" Consob*, in *Foro Amm.*, 1982, I, 1213 ss.

<sup>264</sup> S. Cassese, *Fondamento e natura dei poteri della CONSOB relativi all'informazione del mercato*, in *Sistema finanziario e controlli: dall'impresa al mercato*, Milano, 1986, 56 ss.

<sup>265</sup> M. Nigro, *Il ruolo dei giuristi nello stato liberale*, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini cit.*, Volume II, 345; Idem, *La riforma della vigilanza delle assicurazioni e la posizione dell'ISVAP*, in *Giur. comm.*, 1984, 1, 1041; G. Minervini, *Le istituzioni per la tutela del pubblico risparmio, l'ISVAP*, in *Giur. comm.*, 1985, 1, 761, per il quale sulle ragioni dell'efficienza prevalgono quelle della garanzia in tutti quei settori ove si presenta particolarmente complesso il confronto tra diritti privati connessi alle iniziative economiche, libertà fondamentali o comunque interessi ritenuti meritevoli di tutela dall'ordinamento ed esigenze del controllo pubblico (ossia il mercato immobiliare ed assicurativo); A. Massera, "Autonomia" e "Indipendenza" cit., 480.

<sup>266</sup> Per una ricostruzione del dibattito sulle opposte tesi della natura "amministrativa" o "paragiurisdizionale" delle autorità indipendenti: M. D'Alberti, (voce) *Autorità indipendenti (dir. amm.)*, in *Enc. giur. Trecc.*, Roma, 1995, 6 ss., secondo il quale, riassumendo la tesi maggiormente condivisa, "...la presenza delle funzioni cosiddette quasi-giustiziali nell'azione di tutte le autorità indipendenti giustifica il riferimento al loro carattere "paragiurisdizionale", ma quest'ultimo non può indicare più che un modo d'esercizio di funzioni le quali restano sostanzialmente amministrative"; F. Caringella, *Corso di diritto amministrativo*, Tomo I, Milano, 2005, 901 ss.; G. Amato, *Autorità semi-indipendenti ed autorità di garanzia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1997, 3, 645 ss.; M. Clarich, *Garanzia del contraddittorio nel procedimento*, pubblicato in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), 2 ss.; in giurisprudenza, C. Cass., Sez. I civ., 20 maggio 2002, n. 7341, in *Foro It.*, 2002, I, 86.

<sup>267</sup> Per un'analisi puntuale delle singole autorità presenti nel nostro ordinamento: F. Merusi, M. Passaro, *Le autorità indipendenti. Un potere senza partito*, Bologna, 2003, 11 ss.; F. Merusi, *Democrazia e autorità indipendenti. Un romanzo "quasi" giallo*, Bologna, 2000; F. Caringella, R. Garofoli (a cura di), *Le autorità indipendenti*, Napoli, 2000.

Ma anche sgombrato il campo dalle “false imitazioni”, emerge con tutta evidenza una profonda eterogeneità, tanto sul piano strutturale che funzionale, tra le diverse autorità indipendenti presenti nel nostro ordinamento, imponendosi tuttavia all’attenzione dell’interprete, quale presupposto comune, la volontà del legislatore di sottrarre questi nuovi soggetti amministrativi al modello tradizionale della amministrazione pubblica che si fonda sulla riconduzione della responsabilità dell’azione amministrativa in capo a soggetti politicamente responsabili in quanto investiti di un mandato elettivo<sup>268</sup>.

In altri termini si realizza quella “separazione tra politica ed amministrazione”<sup>269</sup> che si traduce nella possibilità per le autorità amministrative indipendenti di operare indipendentemente dagli indirizzi elaborati dagli organi di indirizzo politico (e quindi solo nel rispetto di indirizzi politici generali risultanti direttamente dalle leggi o dalla Costituzione) e che rappresenta in ultimo il contenuto più autentico della loro c.d. indipendenza<sup>270</sup>.

---

<sup>268</sup> Proprio la distanza delle autorità amministrative indipendenti dal modello delle amministrazioni rette dal principio democratico ha spinto autorevole dottrina ad interrogarsi sulla legittimità costituzionale delle autorità ed sulla necessità di un loro esplicito inquadramento costituzionale: M. Manetti, *Autorità indipendenti: tre significati per una costituzionalizzazione*, in *Pol. Dir.*, 1997, 4, 657 ss.; V. Cerulli Irelli, *Premesse problematiche allo studio delle “amministrazioni indipendenti”*, in  *Mercati e amministrazioni indipendenti cit.*, 23 ss.; A. Predieri, *L’erompere delle autorità amministrative indipendenti cit.*, 50; F. Longo, *Ragioni e modalità dell’istituzione della autorità indipendenti cit.*, 19-20; G. Pericu, *Brevi riflessioni sul ruolo istituzionale delle autorità amministrative indipendenti*, in *Dir. amm.*, 1996, 1, 1 ss. v.s. N. Longobardi, *Le autorità amministrative indipendenti laboratori di un nuovo diritto amministrativo*, in *Autorità amministrative indipendenti e sistema giuridico-istituzionale*, (a cura di) N. Longobardi, Torino, 2004, 103 ss.; per una ricostruzione del fallito tentativo di inquadramento costituzionale delle autorità indipendenti nella Bicamerale del 1997, F. Merusi, *Democrazia e autorità indipendenti cit.*, 55 ss.; M. Clarich, *Autorità indipendenti cit.*, 21 ss.; per una ricostruzione dell’attuale dibattito politico e parlamentare sulla costituzionalizzazione delle autorità indipendenti, C. Pinelli, *La disciplina delle Autorità indipendenti*, in [www.astridonline.it](http://www.astridonline.it), mentre per una lettura dell’attuale d.d.l. n. 1366 di riforma delle autorità amministrative indipendenti attualmente in discussione presso la 1° Commissione permanente (Affari Costituzionali) si rinvia a [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>269</sup> P. Duret, *Autorità ed agenzie e l’amministrazione in cammino*, in *Autorità indipendenti e Agenzie. Una ricerca giuridica interdisciplinare*, (a cura di) P. Cavalieri, P. Duret, G. Dalle Vedove, Padova, 2003, 12 ss.; V. C. Irelli, *Premesse problematiche allo studio delle “amministrazioni indipendenti” cit.*, 16 ss.; F. Merloni, *Fortuna e limiti delle cosiddette autorità amministrative indipendenti*, in *Pol. Dir.*, 1997, 4, 640; Idem, *Amministrazione “neutrale” e amministrazione imparziale cit.*, 319 ss.; Idem, *Il nuovo modello di agenzia cit.*, 727 ss. che analizzati i due differenti principi della distinzione e della separazione tra “politica” e “amministrazione” all’interno delle amministrazioni pubbliche, e ribadita la maggiore coerenza del secondo con il quadro costituzionale fondato sul principio democratico, sottolinea di conseguenza che il diverso modello della separazione, intesa come sottrazione dell’amministrazione (o comunque di sue rilevanti funzioni) all’indirizzo politico debba essere tollerata dall’ordinamento solo in via eccezionale, ossia per consentire l’esercizio “indipendente” di alcune funzioni amministrative del tutto particolari; G. Morbidelli, *Sul regime amministrativo delle autorità indipendenti*, in *Le autorità indipendenti nei sistemi istituzionali ed economici*, (a cura di) A. Predieri, Firenze, 1997, 195-200.

<sup>270</sup> Sulla relazione tra indipendenza ed il principio generale di imparzialità dell’azione amministrativa: N. Longobardi, *Le “amministrazioni indipendenti”: profili introduttivi*, in *Scritti per Mario Nigro*, Vol. II, Milano, 1991, 188 ss.; F. Merloni, *Fortune e limiti delle cosiddette autorità*

Dal punto di vista organizzativo i requisiti sintomatici di tale indipendenza (sebbene nella prassi non ci sia perfetta corrispondenza tra le diverse autorità amministrative) sono generalmente rinvenuti dalla dottrina<sup>271</sup>: a) nella personalità giuridica di diritto pubblico<sup>272</sup>, che in realtà è esplicitamente prevista solo per la Consob, la Banca d'Italia e l'Isvap; b) nel procedimento di nomina dei componenti, la quale (ad eccezione della Banca d'Italia<sup>273</sup>, della Consob e dell'Isvap<sup>274</sup>) o viene rimessa all'accordo dei presidenti di Camera e Senato o è puramente parlamentare oppure governativa ma bilanciata da un intervento del Parlamento con la predisposizione di adeguati (e diversificati) meccanismi di garanzia per le minoranze; c) nei requisiti soggettivi previsti per la nomina dei vertici la quale, tutt'altro che libera, richiede il possesso di requisiti di professionalità, esperienza, competenza, moralità ed indipendenza, talvolta così esplicitamente rivolti allo specifico settore regolato da richiedere uno specifico

---

*amministrative indipendenti cit.*, 650 ss.; A. Massera, "Autonomia" e "Indipendenza" *cit.*, 477 ss.; C. Franchini, *Le autorità amministrative come figure organizzative nuove*, in *I garanti delle regole cit.*, 74 ss.; Idem, *Le autorità amministrative indipendenti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1988, 3, 575 ss., "...ambidue i principi, in definitiva, operano in modo simile, come strumenti di garanzia dell'azione amministrativa, poiché tendono ad assoggettare l'autorità amministrativa alle prescrizioni legislative che delineano la funzione dell'ufficio e i doveri dei soggetti che ne sono titolari, al fine di neutralizzare l'ingerenza delle forze che agiscono all'interno e all'esterno della pubblica amministrazione, ponendosi in contrasto con quanto stabilito dalla legge, provocando discriminazioni ai danni delle parti più deboli, impedendo, in vario modo, una esatta conoscenza della realtà e così via. Tuttavia, mentre il principio di imparzialità ha un ambito d'applicazione generale, in quanto attiene, sia pure in diversa misura, a quasi tutta l'attività pubblica che si sostanzia in un adempimento concreto di compiti predeterminati dall'ordinamento, quello di indipendenza ha carattere particolare, perché si riferisce solamente ad alcune autorità amministrative, dovendo assicurare a quest'ultime soprattutto la capacità di resistere a ingerenze o interferenze che, in qualche modo, possono deviare la funzione loro assegnata"; A. M. Sandulli, *Governo e amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1966, 737; AA.VV., *L'indipendenza delle autorità*, (a cura di) F. A. Grassini - E. Letta, Bologna, 2001; V. Caianiello, *Le autorità indipendenti tra potere politico e società civile*, in *Foro Amm.*, 1997, 1, 353 ss., per il quale l'eccentricità del modello delle autorità amministrative indipendenti rispetto al modello generale di pubblica amministrazione recepito dalla Costituzione si spiega, più che alla luce del principio di imparzialità di cui all'articolo 97 della Costituzione, alla luce del "modello della neutralità" che ispira le funzioni arbitrarie-tutorie di cui queste sono titolari.

<sup>271</sup> Per un'analisi dettagliata di tali elementi tra gli altri si segnalano: F. Merusi, M. Passaro, *Le autorità indipendenti cit.*, 68 ss.; F. Merusi, *Democrazia e autorità indipendenti cit.*, 69 ss.; C. Franchini, *Le autorità amministrative indipendenti cit.*, 549 ss.; R. Perez, *Autorità indipendenti e tutela dei diritti cit.*, 119 ss.; M. D'Alberti, *Autorità indipendenti cit.*, 4 ss.

<sup>272</sup> F. Merusi, M. Passaro, *Le autorità indipendenti cit.*, 69, sottolineano come "dal possesso della personalità giuridica non discendono particolari conseguenze in tema di indipendenza o di autonomia degli enti, perché, se è vero che la personalità giuridica garantisce di per sé una certa indipendenza dall'amministrazione statale, è anche vero che l'autonomia dipende dal potere effettivamente attribuito a soggetti anche privi di personalità giuridica".

<sup>273</sup> Nomina governativa, sentito il parere del Consiglio superiore della Banca d'Italia, ai sensi dell'articolo 19, 8° comma, della legge 28 dicembre 2005, n. 262 ("Disposizioni per la tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari").

<sup>274</sup> Nel caso della Consob e dell'Isvap, che create tra gli anni 70 e 80 non avevano ancora compiuto quell'affrancamento dall'esecutivo che caratterizza le autorità istituite negli anni 90, la nomina è sostanzialmente governativa e l'intervento parlamentare si limita alla formulazione di un parere delle Commissioni permanenti competenti in materia.

Organi cartografici dello Stato, Istituzioni Pubbliche centrali e Periferiche per l'informazione territoriale ed ambientale. Riassetto delle competenze e rapporti con il mercato

Autore: Antonella Sau  
Data: maggio 2007

percorso professionale comprendente anche esperienze istituzionali precedenti; *d*) nelle caratteristiche del mandato, di durata variabile (da 3 a 7 anni), con possibilità limitate di conferma, regole precise di incompatibilità ed ipotesi di autotutela delle nomine già effettuate; *e*) nell'autonomia finanziaria (fortemente differenziata nelle varie autorità) ed infine *f*) nell'autonomia contabile, gestionale ed organizzativa<sup>275</sup>.

E posto che l'organizzazione tende sempre a conformarsi alle funzioni<sup>276</sup>, appaiono perfettamente coerenti con la struttura organizzativa descritta, tanto la funzione<sup>277</sup> di "regolazione in senso stretto"<sup>278</sup> svolta dalle autorità

<sup>275</sup> Relativamente a queste ipotesi di autonomia, in quanto ricorrenti in quasi tutti gli enti pubblici economici non costituiscono indici particolari dell'indipendenza delle autorità amministrative indipendenti, in tal senso, F. Merusi, M. Passaro, *Le autorità indipendenti cit.*, 79.

<sup>276</sup> M. S. Giannini, *In principio sono le funzioni*, in *Amm. civ.*, 1955, 7; G. Guarino, *Sull'utilizzazione di modelli differenziati nell'organizzazione pubblica*, in *Scritti di diritto pubblico dell'economia: seconda serie*, Milano, 1970, 7 ss.

<sup>277</sup> A proposito delle funzioni svolte dalle autorità amministrative indipendenti, talvolta si tratta di poteri derivati dal trasferimento di preesistenti funzioni sino ad allora esercitate da altre amministrazioni, ma più spesso costituiscono attribuzioni innovative conferite *ex novo* ai nuovi soggetti.

<sup>278</sup> F. Politi, *La potestà normativa delle autorità amministrative indipendenti*, in *Autorità amministrative indipendenti e sistema giuridico-istituzionale cit.*, 215, "...con specifico riferimento al potere regolamentare della autorità amministrative indipendenti...tale potestà normativa ha (nel senso che deve avere) una funzione normativa: le autorità amministrative indipendenti hanno (ed utilizzano) potestà regolamentare giacché sulle stesse incombe l'obbligo giuridico di adozione di norme (relative a regolare i settori loro affidati), il cui contenuto trova nella legge attributiva di competenza non solo il proprio fondamento, ma anche l'obbligo positivo (la funzione appunto) di disciplinare la materia assegnata alla vigilanza dell'autorità. In questa prospettiva il potere normativo delle autorità amministrative indipendenti viene a configurarsi (piuttosto che come un ampliamento dei poteri delle stesse) quale esercizio di una funzione che trova nella legge (se non nella Costituzione) fondamento e vincolo"; F. Merusi, M. Passaro, *Le autorità indipendenti cit.*, 96 ss., dove viene respinta con forza l'accusa, spesso rivolta alle autorità indipendenti, di essere dei piccoli legislatori irresponsabili e destabilizzanti, evidenziando, in primo luogo, come i regolamenti delle autorità indipendenti non sono affatto liberi nel contenuto come le leggi, dovendo rispettare l'oggetto che devono regolare e quindi ricavare le norme dalle leggi del mercato, dalle esigenze concrete della privacy e via dicendo e rimarcando soprattutto il fatto che sono sottoposti, come tutti gli altri provvedimenti delle autorità, ad un controllo giurisdizionale (il quale garantisce che le autorità ricavano le regole dall'oggetto da regolare); M. Clarich, *Autorità indipendenti cit.*, 77-79; N. Marzona, *Il potere normativo delle autorità indipendenti*, in *I garanti delle regole cit.*, 87 ss.; L. Torchia, *Gli interessi affidati alla cura delle autorità indipendenti*, in *I garanti delle regole cit.*, 55 ss., per la quale l'azione della autorità non è cura in concreto di interessi pubblici, né comporta la gestione materiale di servizi o la predisposizione di beni nei confronti della collettività, ma è un'attività che deve garantire un risultato, e questo risultato consiste nella regolazione di settori e nella tutela, nel senso di difesa contro la violazione, di diritti particolari; F. Patroni Griffi, *Tipi di autorità indipendenti*, in *I Garanti delle regole cit.*, 25 ss., in particolare sulle funzioni di regolazione delle attività consistenti in servizi pubblici; V. Roppo, *Sulla posizione e sul ruolo istituzionale delle nuove autorità indipendenti*, in *Pol. Dir.*, 2000, 1, 160-161; U. Romagnoli, *Autorità di garanzia e regolazione del pluralismo*, in *Regolazione e garanzia del pluralismo. Le autorità amministrative indipendenti. Quaderni della Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, AA.VV., Milano, 1997, 65, per il quale le autorità amministrative risultano attrezzate per gestire i laboratori della "flessibilità organizzativa della produzione giuridica, il cui fabbisogno è crescente nelle province più insicure e turbolente dell'ordinamento"; P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2003-2004: i poteri normativi delle autorità indipendenti*, Torino, 2005; S. Nicodemo, *Gli atti normativi delle autorità indipendenti*, Padova, 2002.

indipendenti, la quale consiste in un vero e proprio potere normativo di regolamentazione del settore specifico di propria competenza (cioè nella creazione di norme e principi di azione attraverso la soluzione di casi singoli), quanto le diverse funzioni di "tipo amministrativo-regolativo"<sup>279</sup> attribuite alle singole autorità dalle relative leggi istitutive, consistenti non solo nell'esercizio di un'attività provvedimentale in senso tradizionale, ma anche nello svolgimento di un'attività consultiva, di un'attività di controllo<sup>280</sup>, intesa non solo nel senso tradizionale di verifica delle attività svolte da altri soggetti, ma anche di indirizzo generale, coordinamento e vigilanza di tali attività con l'eventuale esercizio di veri e propri poteri sanzionatori<sup>281</sup> sino allo svolgimento di funzioni quasi giurisdizionali<sup>282</sup> (c.d. *quasi-judicial powers*).

#### **4.3.2 "L'Autorità indipendente per l'informazione ambientale e territoriale": modello teorico**

Tornando quindi ai limiti mostrati dal modello dell'"Agenzia amministrativa per l'informazione ambientale e territoriale" (cfr. 4.2.3) ossia alle esigenze irrinunciabili di stabilità e certezza da quest'ultimo disattese, la peculiarità delle funzioni esercitabili dalle autorità amministrative indipendenti (si pensi in particolare a quelle di tipo "amministrativo-regolativo") offre un'interessante possibilità, sul piano organizzativo, per la realizzazione di quel sistema integrato di conoscenze in materia di informazione ambientale e territoriale che rappresenta in definitiva lo scopo del presente lavoro.

In altri termini l'idea sarebbe quella di affiancare all'"Agenzia nazionale per l'informazione ambientale e territoriale" come precedentemente descritta, una

<sup>279</sup> C. Malinconico, *Le funzioni amministrative delle autorità indipendenti*, in *I garanti delle regole cit.*, 37 ss.

<sup>280</sup> C. Franchini, *Le autorità amministrative indipendenti cit.*, 563 ss.; R. Lombardo, *Autorità amministrative indipendenti; funzione di controllo e funzione sanzionatoria*, in *Dir. amm.*, 1995, 4, 638, che sottolinea come "nell'esercizio del controllo delle aree sensibili...le autorità indipendenti non sembrano essere titolari di interessi pubblici diretti, non sono, cioè, chiamate ad operare una ponderazione comparativa ed una scelta tra interesse primario ed interessi secondari, ma hanno come obiettivo e scopo immediato la delimitazione delle regole di condotta per gli operatori del settore e la vigilanza sugli assetti ordinati dei mercati, cui solo indirettamente, di riflesso, consegue l'interesse finale della tutela delle libertà pubbliche coinvolte dall'azione dei poteri".

<sup>281</sup> R. Lombardo, *Autorità amministrative indipendenti; funzione di controllo e funzione sanzionatoria cit.*, 629 ss.

<sup>282</sup> M. Clarich, *Autorità indipendenti cit.*, 151 ss.; Idem, *Garanzia del contraddittorio nel procedimento cit.*, 10; A. Pajno, *L'esercizio di attività in forme contenziose*, in *I garanti delle regole cit.*, 107 ss.; V. Caianiello, *Le autorità indipendenti tra potere politico e società civile cit.*, 354; V. Roppo, *Sulla posizione e sul ruolo istituzionale delle nuove autorità indipendenti cit.*, 162.

omonima Autorità amministrativa indipendente che attragga a se, sottraendola quindi all'agenzia nazionale che rimarrebbe comunque titolare degli altri compiti attribuitigli, la funzione (di regolazione) di predisposizione di standard uniformi, di certificazione della qualità dei dati e di aggiornamento dei flussi informativi. Trattandosi di una funzione "a contenuto altamente tecnico"<sup>283</sup> sembra infatti più appropriato il conferimento della sua titolarità a corpi professionali di alta qualificazione, dotati di autonomia di giudizio e valutazione, ossia riconoscere autonomia decisionale in ordine allo svolgimento di tali attività tecniche ad un soggetto amministrativo affrancato dagli indirizzi politici del governo.

All'autorità amministrativa indipendente prospettata spetteranno inoltre funzioni consultive e di controllo delle attività compiute dalle agenzie regionali con il correlato potere di irrogare sanzioni nel caso di mancato rispetto delle regole oltre al compito di risolvere eventuali controversie.

In conclusione, la coesistenza tra un'agenzia amministrativa nazionale, un'autorità amministrativa indipendente ed un sistema di agenzie dislocate nel territorio, consentirebbe di coniugare la necessaria titolarità a livello dell'amministrazione centrale della funzione pubblica di informazione territoriale ed ambientale con la creazione di un flusso informativo, certificato e stabilmente aggiornato, che coinvolga tutti i livelli di governo che prendono parte alla gestione/governo del territorio e che in quanto accessibile tanto agli utenti pubblici che a quelli privati, semplifichi da un lato le decisioni di politica ambientale e territoriale e dall'altro orienti e agevoli tutte le iniziative private destinate a ripercuotersi sul territorio.

---

<sup>283</sup> L'espressione è di F. Merloni, *Fortune e limiti delle cosiddette autorità amministrative indipendenti cit.*, 644.

## 5 BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *Diritto amministrativo. Parte generale*, (a cura di) L. Mazzaroli, G. Pericu, A. Romano, F. A. Roversi Monaco, F. G. Scoca, I, Bologna, 2005;
- AA.VV., *L'evoluzione della geografia*, Roma, 2004;
- AA.VV., *L'indipendenza delle autorità*, (a cura di) F. A. Grassini – E. Letta, Bologna, 2001;
- AA.VV., *Le autonomie regionali e locali alla prova delle riforme. Interpretazione e attuazione della legge n. 59/97*, (a cura di) C. Desideri, G. Merloni, Milano, 1998;
- L. Acquarone, *In margine alla nozione di strumentalità: le cosiddette funzioni delegate del comune*, in *Sudi in memoria di Guido Zanobini*, Vol. I, Milano, 1965;
- R. Alessi, *Principi di diritto amministrativo*, I, Milano, 1966;
- G. Amato, *Autorità semi-indipendenti ed autorità di garanzia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1997, 3;
- S. Amorosino, *Il governo del territorio tra Stato, regioni ed enti locali*, in *Il governo del territorio*, (a cura di) M. Civitarese Matteucci, E. Ferrari, P. Urbani, Milano, 2003;
- L. Antonini (a cura di), *Verso un nuovo federalismo fiscale*, Milano, 2005;
- G. Arena, (voce) *Agenzia amministrativa*, in *Enc. giu. Treccani*, Roma, 1998;
- G. Arena, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'articolo 118 u.c. della Costituzione*, in [www.astridonline.it](http://www.astridonline.it);
- G. Arena, *La comunicazione pubblica dei pubblici poteri. Temi elaborati durante il primo seminario trentino sulla comunicazione di interesse generale*, in *La comunicazione di interesse generale*, (a cura di) G. Arena, Bologna, 1995;
- G. Arena, *La funzione pubblica di comunicazione*, in *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, (a cura di) G. Arena, Rimini, 2001;
- "Atti del 1° convegno Asita. Le immagini e le informazioni territoriali, 30 settembre - 3 ottobre 1997, Parma;
- "Atti del XXIX Convegno di studi amministrativi. Gli enti pubblici non territoriali", (Varenna 1983), Milano, 1986;
- G. Azzariti, *Introduzione: la comunicazione come funzione*, in *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, (a cura di) G. Arena, Rimini, 2001;

- V. Bachelet, *Evoluzione del ruolo delle strutture delle pubbliche amministrazioni*, in *Scritti giuridici*, Milano, Vol. I, 1981;
- V. Bachelet, *Profili giuridici dell'organizzazione amministrativa*, Milano, 1965;
- V. Bachelet, *Profili giuridici della organizzazione amministrativa: strutture tradizionali e tendenze nuove*, Milano, 1965;
- F. Bassanini, G. Masciotta (a cura di), *L'attuazione del federalismo fiscale. Una proposta*, Bologna, 2003;
- F. Battini, *Commento al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*, in *Lo stato autonomista. Funzioni statali, regionali e locali nel decreto legislativo n. 112 /1998 di attuazione della legge Bassanini n. 59/1997*, (a cura di) G. Falcon, Bologna, 1998;
- F. Benelli, *L'ambiente tra "materializzazione" della materia e sussidiarietà legislativa*, in *Le regioni*, 2003, 6;
- F. Benvenuti, *Eccesso di potere amministrativo per vizio della funzione*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1950;
- F. Benvenuti, *Funzione amministrativa, procedimento e processo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952;
- F. Benvenuti, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, 1994;
- F. Benvenuti, *L'ordinamento repubblicano*, Padova, 1996;
- J. Bercelli, *Organizzazione e funzione amministrativa nel servizio idrico integrato*, Rimini, 2001;
- G. Berti, *Caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale*, Padova, 1969;
- G. Berti, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Milano, 1968;
- G. Berti, *Procedimento, procedura, partecipazione*, in *Studi in onore di Enrico Guicciardi*, Padova, 1975;
- G. Biallo, *Introduzione ai sistemi informativi geografici*, Roma, 2005;
- R. Bin, *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le regioni*, 2002, 2-3;
- M. Bombardelli, *La comunicazione nell'organizzazione amministrativa*, in *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, (a cura di) G. Arena, Rimini, 2001;
- E. Bonelli, *Governo locale, sussidiarietà e federalismo fiscale*, Torino, 2001;

- A. Bonoli, F. Zarrì, *Gestione dei rifiuti solidi urbani*, in *Ambiente*, 1996;
- G. Borga, *Domande di conoscenza per il governo del territorio*, pubblicata in [www.ricercasit.it](http://www.ricercasit.it);
- G. Borga, S. Castelli, S. dalla Costa, A. Sau, *Nuove tecnologie e informazione territorio-ambiente*, in corso di pubblicazione;
- F. Bottazzoli, *Tutela ambientale: il sistema Agenzie regionali protezione ambiente: un network ambientale alla ricerca della piena efficienza*, in *Ambiente*, 2000, 8;
- L. Butti, *Rifiuti*, in *Codice dell'ambiente*, II Ed., (a cura di) S. Nespò, A. L. De Cesaris, Milano, 2003;
- G. Caia, *Funzione pubblica e servizio pubblico*, in *Diritto amministrativo*, A.A. V.V. Bologna, I, 2001;
- V. Caianiello, *Le autorità amministrative tra potere politico e società civile*, in *Foro Amm*, 1997, 1;
- M. Cammelli, *Amministrazione di risultato*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, 2005;
- M. Cammelli, *Attività conoscitiva e organizzazione della pubblica amministrazione*, in *Informazione e funzione amministrativa*, (a cura di) M. P. Guerra, M. Cammelli, Rimini, 1997;
- M. Cammelli, *L'amministrazione per collegi: organizzazione amministrativa e interessi pubblici*, Bologna, 1980;
- M. Cammelli, *Principio di sussidiarietà e sistema delle amministrazioni pubbliche*, in *Quaderni regionali*, 2002, 2;
- B. Caravita, *L'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente (ANPA): linee di riforma*, in *Riv. giur. amb.*, 1994;
- L. Carbone, F. Patroni Griffi, *Il ministero dell'ambiente e della tutela del territorio (art. 35-40)*, in *La riforma del governo*, (a cura di) A. Pajno, L. Torchia, Bologna, 2002;
- L. Carbone, F. Caringella, F. Romano (a cura di), *Il nuovo volto della pubblica amministrazione tra federalismo e semplificazione*, Napoli, 2001;
- L. Carbone, F. Caringella, M. D'Adamo, M. L. Maddalena, F. Romano, C. Silvestro, *La riforma dell'amministrazione dello Stato*, Napoli, 2000;
- P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2003-2004: i poteri normativi delle autorità indipendenti*, Torino, 2005;
- F. Caringella, *Corso di diritto amministrativo*, Tomo I, Milano, 2005;

- F. Caringella, R. Garofoli (a cura di), *Le autorità indipendenti*, Napoli, 2000;
- F. Caringella - R. Garofoli - M. T. Sempreviva, *L'accesso ai documenti amministrativi. Profili sostanziali e processuali*, Milano 1999;
- A Caroselli, *La tutela ambientale nei rapporti tra Stato e regioni*, in *Giorn. dir. amm.*, 2007, 2;
- L. Casini, *Le agenzie amministrative*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 2003, 2;
- S. Cassese, (voce) *Amministrazioni statali autonome*, in *Enc. giur. Trecc.*, Roma;
- S. Cassese, *Fondamento e natura dei poteri della CONSOB relativi all'informazione del mercato*, in *Sistema finanziario e controlli: dall'impresa al mercato*, Milano, 1986;
- S. Cassese, *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, 1983;
- S. Cassese, *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001;
- S. Cassese, *Le basi del diritto amministrativo*, Milano, 2000;
- S. Cassese, *Le reti come figura organizzativa della collaborazione*, in *L'Europa delle reti*, (a cura di) A. Predieri, M. Morisi, 2001;
- S. Cassese, *Le trasformazioni dell'organizzazione amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1982, 2;
- S. Castelli, *"Giacimenti informativi": la produzione istituzionale di dati territorio-ambiente. Valorizzazione e integrazione per la costruzione di quadri di conoscenza*, pubblicata in [www.ricercasit.it](http://www.ricercasit.it);
- A. Catricalà, *I succedanei dell'ente pubblico nell'epoca delle privatizzazioni. Le agenzie (cenni)*, in *Riv. trim. app.*, 2000, 4;
- P. Cavalieri, F. Venturini, *Documenti e dati pubblici sul web. Guida all'informazione di fonte pubblica in rete*, Mulino, 2004;
- M. Cecchetti, *L'ambiente tra fonti statali e fonti regionali alla luce della riforma costituzionale del Titolo V*, in *Osservatorio sulle fonti*, (a cura di) U. de Siervo, 2001, Torino;
- L. Centofanti, *Lo smaltimento dei rifiuti: nuove disposizioni normative e rassegna di giurisprudenza*, in *Riv. Amm.*, 1995;
- N. Cerana, *L'istituzione dell'Agenzia nazionale dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 1994;
- V. Cerulli Irelli, G. Morbidelli (a cura di), *Ente pubblico ed enti pubblici*, Torino, 1994;

- V. Cerulli Irelli, *Premesse problematiche allo studio delle "amministrazioni indipendenti"*, in  *Mercati e amministrazioni indipendenti*, (a cura di) F. Bassi e F. Merusi, Milano, 1993;
- V. Cerulli Irelli, *Problemi dell'individuazione delle persone giuridiche pubbliche dopo la legge sul parastato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1977, 2;
- M. P. Chiti, *L'organizzazione pubblica per la protezione ambientale*, in *Ambiente*, 1998;
- M. P. Chiti, *Principio di sussidiarietà, pubblica amministrazione e diritto amministrativo*, in *Sussidiarietà e pubbliche amministrazioni. Atti del convegno per il 40° della Spisa, Bologna 25-26 settembre 1995*, Rimini, 1997;
- E. Ciriello, *Commento al decreto legislativo n. 112/1998. Opere pubbliche e viabilità*, in *Le istituzioni del federalismo. Regioni e governo locale*, 1998, 4;
- S. Civitarese Matteucci, *Commento al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*, in *Lo stato autonomista. Funzioni statali, regionali e locali nel decreto legislativo n. 112 /1998 di attuazione della legge Bassanini n. 59/1997*, (a cura di) G. Falcon, Bologna, 1998;
- M. Clarich, *Autorità indipendenti. Bilancio e prospettive di un modello*, Bologna, 2005;
- M. Clarich, *Garanzia del contraddittorio nel procedimento*, pubblicato in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it);
- G. Cocco, *Cronaca di molte scelte annunciate e di poche perseguite, ovvero il principio di sussidiarietà nell'ordinamento italiano*, in *Dir. pubbl.*, 1998, 700;
- G. Cocco, *L'organizzazione amministrativa e l'ambiente, Codice dell'Ambiente*, II Ed., (a cura di) S. Nespore, A. L. De Cesaris, Milano, 2003;
- G. Cotturri, *Potere sussidiario: sussidiarietà e federalismo in Europa e in Italia*, Roma, 2001;
- S. D'Albergo, *Sistema positivo degli enti pubblici nell'ordinamento italiano. Profili funzionali*, Milano, 1969;
- M. D'Alberty, (voce) *Autorità indipendenti (dir. amm.)*, in *Enc. giur. Trecc.*, Roma, 1995;
- G. D'Angelo, *Crisi dello Stato, riforme costituzionali, principio di sussidiarietà*, Roma, 2005;

- A. D'Atena, *Forme di Stato. Dalla piramide all'arcipelago*, in *Impresa e Stato*, 1996;
- A. D'Atena, *Il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1997;
- A. D'Atena, *L'Italia verso il "federalismo". Taccuini di viaggio*, Milano, 2001;
- G. D'Auria, *La nuova geografia dei Ministeri*, in *Giorn. dir. amm.*, 2000, 1;
- S. dalla Costa, *Integrazione, trattamento e distribuzione di dati territorio-ambiente acquisiti da sensori a bordo di piattaforme satellitari, aeree, veicolari e marine*, pubblicata in [www.ricercasit.it](http://www.ricercasit.it);
- De Carli, *Sussidiarietà e governo e economico*, Milano, 2002;
- B. Delfino, *Il diritto di accesso alle informazioni ambientali secondo il D. lgs. 24 febbraio 1997, n. 39. Confronto con la legge 7 agosto 1990, n. 241*, in *Cons. St.*, 1999, II;
- E. De Marco, *Problemi attuali della "sussidiarietà"*, Milano, 2005;
- C. Desideri, *Commento al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*, in *Lo stato autonomista. Funzioni statali, regionali e locali nel decreto legislativo n. 112 /1998 di attuazione della legge Bassanini n. 59/1997*, (a cura di) G. Falcon, Bologna, 1998;
- C. Desideri, G. Merloni (a cura di), *Le autonomie regionali e locali alla prova delle riforme. Interpretazione e attuazione della legge n. 59/97*, Milano, 1998;
- M. Di Lullo, *L'autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*, in *Commento al codice dei contratti pubblici relativi ai lavori, servizi e forniture. D. lgs. 12 aprile 2006, n. 163*, (a cura di) M. Sanino Torino, 2006;
- P. Duret, *Autorità ed agenzie e l'amministrazione in cammino*, in *Autorità indipendenti e Agenzie. Una ricerca giuridica interdisciplinare*, (a cura di) P. Cavalieri, P. Duret, G. Dalle Vedove, Padova, 2003;
- P. Duret, *La sussidiarietà "orizzontale": le radici e le suggestioni di un concetto*, in *Jus*, 2000;
- F. Faccioli, *Comunicazione pubblica e cultura del servizio*, Carocci Editore, 2000;
- R. Federici, *Risorse idriche e difesa del suolo*, in *Commento al d. lgs. 112/98. Il nuovo modello delle autonomie*, (a cura di) M. Stipo, Rimini, 1998;
- A. Ferrara, *Commento al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello stato alle regioni ed agli*

- enti locali, in attuazione del capo i della legge 15 marzo 1997, n. 59, in Lo stato autonomista, Funzioni statali, regionali e locali nel decreto legislativo n. 112 /1998 di attuazione della legge Bassanini n. 59/1997, (a cura di) G. Falcon, Bologna, 1998;*
- A. Ferrara, *La materia "ambiente" nel testo di riforma del Titolo V, in Problemi del federalismo, Milano, 2001;*
- R. Ferrara, *L'organizzazione amministrativa dell'ambiente: i soggetti istituzionali, in Diritto dell'ambiente, (a cura di) A. Corsetti, R. Ferrara, F. Fracchia, N. Olivetti Rason, 2002, Bari;*
- A. Ferrara, L. R. Sciumbata (a cura di), *La riforma dell'ordinamento regionale, Milano, 2001;*
- P. Ficco, F. Gerardini, *La gestione dei rifiuti, Milano 1997;*
- E. Follieri, *Le funzioni amministrative nel nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione, in Le regioni, 2003, 2-3;*
- F. Fonderico, *Ambiente, risorse idriche e difesa del suolo, in Giorn. dir. amm., 1998, 9;*
- F. Fonderico, *Commento al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo i della legge 15 marzo 1997, n. 59, in Lo stato autonomista. Funzioni statali, regionali e locali nel decreto legislativo n. 112 /1998 di attuazione della legge Bassanini n. 59/1997, (a cura di) G. Falcon, Bologna, 1998;*
- F. Fonderico, *Controlli ambientali e riforma Bassanini, in Ambiente e sviluppo, 1999, 1;*
- F. Fonderico, *Il diritto di accesso all'informazione ambientale, in Giorn. dir. amm., 2006, 6;*
- F. Fonderico, *Il governo dei "grandi spazi": la protezione della natura mediante i parchi nazionali, in I parchi nazionali per la protezione della natura, (a cura di) C. Desideri - F. Fonderico Milano, 1998;*
- F. Fonderico, *La riorganizzazione del Ministero dell'ambiente, in Giorn. dir. amm., 2000, 9;*
- F. Fonderico, *La tutela dell'ambiente, in Trattato di diritto amministrativo. Parte speciale, (a cura di) S. Cassese, Milano, 2003;*
- F. Fonderico, *Riforma costituzionale e tutela dell'ambiente, in Ambiente, 2002, 4;*

- F. Fonderico, *Valutazione di impatto ambientale*, in *Codice dell'ambiente*, II Ed., (a cura di) S. Nessor, A. L. De Cesaris, Milano, 2003;
- F. Fonderico, *Verso un network del sistema delle Agenzie ambientali italiane*, in *Ambiente*, 199, 7;
- C. Franchini, *L'organizzazione*, in *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale*, (a cura di) S. Cassese, Tomo I, Milano, 2003;
- C. Franchini, *Le autorità amministrative come figure organizzative nuove*, in *I garanti delle regole*, (a cura di) S. Cassese e C. Franchini, Bologna, 1996;
- C. Franchini, *Le autorità amministrative indipendenti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1988, 3,
- L. Franzese, *Ordine economico e ordinamento giuridico. La sussidiarietà delle istituzioni*, Padova, 2006;
- F. Frattini, *Relazione introduttiva*, in *Sussidiarietà e pubbliche amministrazioni. Atti del convegno per il 40° della Spisa, Bologna 25-26 settembre 1995*, Rimini, 1997;
- G. Freddi (a cura di), *Il sistema dei rapporti tra le Agenzie ambientali italiane*, Milano, 1997;
- L. Gallino, *Tecnologia e democrazia; conoscenze tecniche e scientifiche come beni pubblici*, Torino, 2007;
- C. Gallucci, *Commento al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*, in *Lo stato autonomista. Funzioni statali, regionali e locali nel decreto legislativo n. 112 /1998 di attuazione della legge Bassanini n. 59/1997*, (a cura di) G. Falcon, Bologna, 1998;
- G. Garzia, *Il diritto all'informazione ambientale tra situazioni soggettive ed interessi legittimi*, Rimini, 1998;
- F. Giampietro, *L'ANPA passa al terzo*, in *Ambiente*, 1994, 3;
- F. Giampietro, *Il decreto legislativo dell'on. Ronchi sui rifiuti: una riforma annunciata? (primi rilievi)*, in *Ambiente*, 1996;
- F. Giampietro, *Anpa uno, due, tre*, in *Ambiente*, 1994, 1;
- M. S. Giannini, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 1966;
- M. S. Giannini, *Diritto Amministrativo*, Milano, 1970;
- M. S. Giannini, *Diritto amministrativo*, I, Milano, III° Ed., 1993;
- M. S. Giannini, *In principio sono le funzioni*, in *Amm. civ.*, 1955;

- M. S. Giannini, *I pubblici poteri negli stati pluriclasse*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1979, 2-3;
- M. S. Giannini, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 1981;
- M. S. Giannini, *L'amministrazione pubblica nello Stato contemporaneo*, Padova, 1988;
- M. Gola, *L'amministrazione degli interesse ambientali*, Milano, 1995;
- M. A. Goramasca, *Elementi di geomatica*, Varese, 2004;
- S. Grassi, *Nuove prospettive per il riordino della normativa a tutela dell'ambiente dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Ambiente e sviluppo*, 2001, 7;
- S. Grassi, M. Cecchetti, *Profili costituzionali della regolazione ambientale nel diritto comunitario e nazionale*, in *Manuale delle leggi ambientali*, (a cura di) C. Rapisarda Sassoon, Milano, 2002;
- C. M. Grillo, *Riflessioni a margine della legge istitutiva dell'ANPA*, in *Riv. giur. amb.*, 1994;
- G. Guarino, *Enti pubblici strumentali, sistema delle partecipazioni statali, enti regionali*, in *Scritti di diritto pubblico dell'economia e di diritto dell'energia*, Milano, 1962;
- G. Guarino, *L'organizzazione pubblica*, Milano, 1977;
- G. Guarino, *Sull'utilizzazione di modelli differenziati nell'organizzazione pubblica*, in *Scritti di diritto pubblico dell'economia: seconda serie*, Milano, 1970;
- M. P. Guerra, *Funzione conoscitiva e pubblici poteri*, Milano, 1996;
- M. P. Guerra, *Il coordinamento dell'informazione nel sistema politico-amministrativo*, in *Informazione e funzione amministrativa*, (a cura di) M. P. Guerra, M. Cammelli, Rimini, 1997;
- R. Guerra, L. Turchi, F. Gusmini, *Sistema prototipale informatizzato di interscambio dati su base cartografica per la produzione di scenari di gestione per il servizio sanitario e sociale a scala comunale*, in *Sanità pubblica e privata*, 2006, 1;
- D. Ielo, *Amministrazione a rete e reti di amministrazione: nuovi paradigmi della global governance* in *Amministrare*, 2003, 3;
- M. Ioanilli, U. M. A. Schiavoni Schiavoni, *Fondamenti di sistemi informatici geografici*, Roma, 2002;
- L. Jannotta, *La considerazione dei risultati nel giudizio amministrativo: dall'interesse legittimo al buon diritto*, in *Dir. proc. amm.*, 1998, 2;

- L. Jannotta, *Previsione e realizzazione del risultato nella pubblica amministrazione: dagli interessi ai beni*, in *Dir. amm.*, 1999, 1;
- L. Jannotta, *Principio di legalità e amministrazione di risultato*, in *Scritti in onore di E. Casetta*, II, Napoli, 2001;
- L. Jannotta, *Scienza e realtà: l'oggetto della scienza del diritto amministrativo tra essere e divenire*, in *Dir. Amm.*, 1996, 4;
- D. Lyon, *La società dell'informazione*, Bologna, 1991;
- A. Lodovisi - S. Torresani, *Cartografia e informazione geografica. Storie e tecniche*, Bologna, 2005;
- R. Lombardo, *Autorità amministrative indipendenti; funzione di controllo e funzione sanzionatoria*, in *Dir. amm.*, 1995, 4;
- P. A. Longley, M. F. Goodchild, D. J. Maguire, D. W. Rhind, *Geographic information. Systems and Science*, Chichester, West Sussex, 2003;
- F. Longo, *Ragioni e modalità dell'istituzione delle autorità indipendenti*, in *I garanti delle regole*, (a cura di) S. Cassese e C. Franchini, Bologna, 1996;
- N. Longobardi, *"Amministrazioni indipendenti" e posizione istituzionale dell'amministrazione pubblica*, in *Scritti in onore di V. Ottaviano*, Milano, 1993;
- N. Longobardi, *Le "amministrazioni indipendenti": profili introduttivi*, in *Scritti per Mario Nigro*, Vol. II, Milano, 1991;
- N. Longobardi, *Le autorità amministrative indipendenti laboratori di un nuovo diritto amministrativo*, in *Autorità amministrative indipendenti e sistema giuridico-istituzionale*, (a cura di) N. Longobardi, Torino, 2004;
- F. Luciani, *L'organizzazione dei trasporti tra innovazione e continuità*, in *Commento al d. lgs. 112/98. Il nuovo modello delle autonomie*, (a cura di) M. Stipo, Rimini, 1998;
- M. L. Maddalena, *Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio*, in *La riforma dell'amministrazione dello Stato*, (a cura di) L. Carbone, F. Caringella, M. D'Adamo, M. L. Maddalena, F. Romano, C. Silvestro, Napoli, 2000;
- C. Malinconico, *Le funzioni amministrative delle autorità indipendenti*, in *I garanti delle regole*, (a cura di) S. Cassese e C. Franchini, Bologna, 1996;
- A. Maltoni, *Il conferimento di potestà pubbliche ai privati*, Torino, 2006;
- M. Manetti, *Autorità indipendenti: tre significati per una costituzionalizzazione*, in *Pol. Dir.*, 1997, 4;
- F. Manocchio, *Considerazioni sulle agenzie amministrative tra modello statale e prospettive regionali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001, 3-4;

- G. Marongiu, (voce) *Funzione amministrativa*, in *Enc. Giur. Trecc.*, 1989;
- P. Marsocci, *Informazione e comunicazione istituzionale: la nuova legge n. 150 del 2000 come nuovo passo per la riforma amministrativa*, in *Giurisprudenza di Merito*, n. 4/5, 2000;
- P. Marsocci, *La disciplina dell'attività di comunicazione*, in *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, (a cura di) G. Arena, Rimini, 2001;
- P. Marsocci, *Poteri e pubblicità per una teoria generale della comunicazione istituzionale*, Milano, 2002;
- A. Marzanati, *Autonomie territoriali ed ambiente*, in *Codice dell'Ambiente*, II Ed., (a cura di) S. Nespore, A. L. De Cesaris, Milano, 2003;
- N. Marzona, *Il potere normativo delle autorità indipendenti*, in *I garanti delle regole*, (a cura di) S. Cassese e C. Franchini, Bologna, 1996;
- A. Massera, *"Autonomia" e "indipendenza" nell'amministrazione dello Stato*, in *Scritti in onore di M. S. Giannini*, Milano, Vol. III, 1988;
- B. G. Mattarella, *L'informazione amministrativa: profili generali*, in *I nuovi diritti di cittadinanza: il diritto all'informazione*, (a cura di) F. Manganaro e A. R. Tassone, Torino, 2005;
- A. Matterland, *Storia della società dell'informazione*, Torino, 2001;
- V. Mazzarelli, *Commento al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*, in *Lo stato autonomista. Funzioni statali, regionali e locali nel decreto legislativo n. 112 /1998 di attuazione della legge Bassanini n. 59/1997*, (a cura di) G. Falcon, Bologna, 1998;
- M. Medugno, *Le imprese e l'Agenzia*, in *Ambiente*, 1994, 4;
- A. Meloncelli, *L'informazione amministrativa*, Rimini, 1983;
- E. Menichetti, *Commento. I dati territoriali*, in *Codice dell'amministrazione digitale. Commento al d. lgs. 7 marzo 2005, n. 82*, (a cura di) E. Carloni, Rimini, 2005;
- F. Merloni, *Amministrazione "neutrale" e amministrazione imparziale (A proposito dei rapporti tra "politica" e "amministrazione")*, in *Dir. Pubbl.*, 1997, 2;
- F. Merloni, *Commento al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello stato alle regioni ed agli*

- enti locali, in attuazione del capo i della legge 15 marzo 1997, n. 59, in Lo stato autonomista. Funzioni statali, regionali e locali nel decreto legislativo n. 112 /1998 di attuazione della legge Bassanini n. 59/1997, (a cura di) G. Falcon, Bologna, 1998;*
- F. Merloni, *Fortuna e limiti delle cosiddette autorità amministrative indipendenti*, in *Pol. Dir.*, 1997, 4;
- F. Merloni, *Introduzione all'egovernment. Pubbliche amministrazioni e società dell'informazione*, Torino, 2005;
- F. Merloni, *Il nuovo modello di agenzia nella riforma dei ministeri*, in *Dir. Pubbl.*, 1999, 3;
- F. Merloni, *I ministeri: i settori interessati dai conferimenti. Area territorio*, in *Il decentramento amministrativo. La complessa attuazione del d. lgs. 112/1998*, (a cura di) G. C. De Martin, F. Merloni, F. Pizzetti, L. Vandelli, Rimini, 2000;
- F. Merloni, *Sull'emergere della funzione di informazione nelle pubbliche amministrazioni*, in *L'informazione delle pubbliche amministrazioni*, (a cura di) F. Merloni, Rimini, 2001;
- F. Merusi, *Considerazioni generali sulle amministrazioni indipendenti*, in *Mercati e amministrazioni indipendenti*, (a cura di) F. Bassi e F. Merusi, Milano, 1993;
- F. Merusi, *Democrazia e autorità indipendenti. Un romanzo "quasi" giallo*, Bologna, 2000;
- F. Merusi, M. Passaro, *Le autorità indipendenti. Un potere senza partito*, Bologna, 2003;
- G. Miele, *Funzione pubblica*, in *Nss. D. I.*, VII, Torino, 1961;
- G. Miele, *La distinzione tra ente pubblico e privato*, in *Riv. Dir. Comm.*, 1942, I;
- G. Miele, *Principi di diritto amministrativo*, Padova, 1953;
- G. Miele, *Pubblica funzione e servizio pubblico*, in *Arch. giur.*, XXVI, 1933;
- G. Minervini, *Le istituzioni per la tutela del pubblico risparmio, l'ISVAP*, in *Giur. comm.*, 1985, 1;
- A. Mingarelli, *Il principio di sussidiarietà: un criterio flessibile per la ripartizione delle competenze tra i vari livelli istituzionali, divenuto in Italia norma di diritto positivo, dopo l'entrata in vigore dell'articolo 4 della legge n. 59/97*, in *Riv. Amm.*, 1997;
- G. Morbidelli, *Sul regime amministrativo della autorità indipendenti*, in *Le autorità indipendenti nei sistemi istituzionali ed economici*, (a cura di) A. Predieri, Firenze, 1997;

- S. Nicodemo, *Gli atti normativi delle autorità indipendenti*, Padova, 2002;
- M. Nigro, (voce) *Amministrazione pubblica (organizzazione giuridica dell')*, in *Enc. Giur. Treccani*, II, 1988;
- M. Nigro, *Il ruolo dei giuristi nello stato liberale*, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini cit.*, Volume II;
- M. Nigro, *La riforma della vigilanza delle assicurazioni e la posizione dell'ISVAP*, in *Giur. comm.*, 1984, 1;
- M. Nigro, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, 1966;
- V. E. Orlando, *Introduzione al diritto amministrativo*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, Milano, 1897, I;
- V. Ottaviano, *Considerazioni sugli enti pubblici strumentali*, Padova, 1959;
- A. Pajno, *L'esercizio di attività on forme contenziose*, in *I garanti delle regole*, (a cura di) S. Cassese e C. Franchini, Bologna, 1996;
- G. Panassidi, *La gestione dei rifiuti*, Milano, 1997;
- G. Pasquini, *La riforma del Consiglio superiore dei lavori pubblici. Il commento*, in *Giorn. dir. amm.*, 2007, 2;
- M. Passaro, *Le Amministrazioni indipendenti*, Torino, 1996;
- G. Pastori, *Governo del territorio e nuovo assetto delle competenze statali e regionali*, in *L'ambiente nel nuovo titolo V della Costituzione*, (a cura di) B. Pozzo e M. Renna, Milano, 2004;
- G. Pastori, M. Renna, *La riforma della pubblica amministrazione a Costituzione invariata: la legge n. 59 del 1997*, in *Studium Iuris*, 1998, 5;
- G. Pastori, *La sussidiarietà "orizzontale" alla prova dei fatti nelle recenti esperienze legislative*, in *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto*, (a cura di) A. Rinulla, L. Coen, R. Scarciglia, Padova, 1999;
- F. Patroni Griffi, *Tipi di autorità indipendenti*, in *I Garanti delle regole*, (a cura di) S. Cassese e C. Franchini, Bologna, 1996;
- F. Pellizzer, *Il decentramento amministrativo. Opere pubbliche*, in *Giorn. dir. amm.*, 1998, 9;
- R. Perez, *Autorità indipendenti e tutela dei diritti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1996, 1;
- G. Pericu, *Brevi riflessioni sul ruolo istituzionale delle autorità amministrative indipendenti*, in *Dir. amm.*, 1996, 1;

- S. Piazza, *Il problema delle "Agenzie" tra crisi del sistema ministeriale e nuove forma di organizzazione dell'amministrazione*, Roma, 1999;
- C. Pinelli, *La disciplina delle Autorità indipendenti*, in [www.astrdonline.it](http://www.astrdonline.it);
- I. M. Pinto, *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, Napoli, 2003;
- F. Pizzetti, *Commento al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*, in *Lo stato autonomista. Funzioni statali, regionali e locali nel decreto legislativo n. 112 /1998 di attuazione della legge Bassanini n. 59/1997*, (a cura di) G. Falcon, Bologna, 1998;
- A. Poggi, *Le autonomie funzionali "tra" sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano, 2001;
- F. Politi, *La potestà normativa delle autorità amministrative indipendenti*, in *Autorità amministrative indipendenti e sistema giuridico-istituzionale*, (a cura di) N. Longobardi, Torino, 2004;
- B. Ponti, *Il riutilizzo di documenti del settore pubblico*, in *Giorn. dir. amm.*, 2006, 8;
- P. L. Portaluri, *Poteri urbanistici e principio di pianificazione*, Napoli, 2003;
- A. Predieri, *L'erompere delle autorità amministrative indipendenti*, Firenze, 1997;
- A. Predieri, *Premessa ad uno studio sullo Stato come produttore di informazioni*, in *Studi in onore di Giuseppe Chiarelli*, Tomo II, Milano, 1974;
- P. S. Pugliano, *Le opere pubbliche*, in *Il commento al d. lgs. 112/1998. Il nuovo modello delle autonomie*, (a cura di) M. Stipo, Rimini, 1998;
- O. Ranalletti, *Principi di diritto amministrativo*, Napoli, 1927;
- Relazione finale della Commissione per l'individuazione degli enti di ricerca a carattere non strumentale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1994, 2;
- Relazione alla Commissione Piga*, in *Riv. trim. sc. amm.*, 1985, 3;
- M. Renna, *Pianificazione per la tutela delle acque e la gestione dei rifiuti*, in *Pianificazione territoriale e tutela dell'ambiente*, (a cura di) F. Bassi, L. Mazzarolli Torino, 2000;
- Repertorio generale dei prodotti e dei servizi*, a cura dell'Istituto Geografico Militare, Firenze 2006;
- G. U. Rescigno, *Principio di sussidiarietà e diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 1;

- L. Rinaldi, *I piani di bacino nella previsione della legge n. 183 del 1989*, Milano, 1992;
- A. Romano Tassone, *Sulla formula "amministrazione per risultati"*, in *Scritti in onore di E. Casetta*, II, Napoli, 2001;
- S. Romano, *L'ordinamento giuridico*, Bologna, 1946;
- S. Romano, *Poteri, Potestà*, in *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1949;
- S. Romano, *Prime pagine di un manuale di diritto amministrativo*, in *Scritti minori*, II, Milano, 1950;
- V. Roppo, *Sulla posizione e sul ruolo istituzionale delle nuove autorità indipendenti*, in *Pol. Dir.*, 2000, 1;
- G. Rossi, (voce) *Enti pubblici*, in *Enc. giur.*, XII, Roma, Ist. Enc. It., 1989;
- G. Rossi, *Gli enti pubblici*, Bologna, 1991;
- G. Rossi, *Introduzione al diritto amministrativo*, Torino, 2000;
- F. Roversi Monaco, *Il decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 c.d. Ronchi e i suoi obiettivi principali*, in *Sanità pubblica*, 1998, 9;
- A. Rovinetti, *Diritto di parola*, Milano, 2000;
- A. M. Sandulli, *Enti pubblici ed enti privati d'interesse pubblico*, in *Giust. civ.*, 1958, I;
- A. M. Sandulli, *Governo e amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1966;
- A. M. Sandulli, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1989;
- A. M. Sandulli, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1989;
- G. Santaniello, *Brevi note sui profili istituzionali della "nuova" Consob*, in *Foro Amm.*, 1982, I;
- G. Sanviti, *Il decentramento amministrativo. Viabilità e trasporti*, in *Giorn. dir. amm.*, 1998, 9;
- V. Sarcone, *La "specialità" del diritto all'informazione ambientale*, in *Foro Amm - Tar*, 2004, 1;
- M. Savino, *Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio*, in *Giorn. dir. amm.*, 2001, 11;
- G. Sciuillo, *Alla ricerca del centro. Le trasformazioni in atto nell'amministrazione statale italiana*, Bologna, 2000;
- R. Sciuto, *La viabilità*, in *Commento al d. lgs. 112/98. Il nuovo modello delle autonomie*, (a cura di) M. Stipo, Rimini, 1998;

- P. Silvestrini, *La riforma costituzionale e il governo del territorio*, in *Riv. Trim. app.*, 2005, 1;
- D. Sorace, *Diritto delle amministrazioni pubbliche. Una introduzione*, Bologna, 2005;
- U. Romagnoli, *Autorità di garanzia e regolazione del pluralismo*, in *Regolazione e garanzia del pluralismo. Le autorità amministrative indipendenti. Quaderni della Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, AA.VV., Milano, 1997;
- G. Soricelli, *Le agenzie amministrative nel quadro dell'organizzazione dei pubblici poteri*, Napoli, 2002;
- F. Spantigati, *Il principio di comunicazione nel Diritto amministrativo*, in *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, (a cura di) G. Arena, Rimini, 2001;
- M. R. Spasiano, *Funzione amministrativa e legalità di risultato*, Torino, 2005;
- M. R. Spasiano, *La funzione amministrativa: dal tentativo di frammentazione allo statuto unico dell'amministrazione*, in *Studi in onore di G. Berti*, Napoli, 2005;
- E. Tangari, *L'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente ed i poteri di indirizzo e di coordinamento delle agenzie regionali e provinciali*, in *Il diritto della Regione*, 1994;
- R. Tomei, *Urbanistica, pianificazione territoriale e bellezze naturali*, in *Commento al d. lgs. 112/1998. Il nuovo modello di autonomie territoriali*, (a cura di) M. Stipo, Rimini, 1998;
- L. Torchia, *Il riordino delle amministrazioni centrali: criteri, condizioni e strumenti*, in *Il decentramento amministrativo. La complessa attuazione del d. lgs. 112/1998*, (a cura di) G. C. De Martin, F. Merloni, F. Pizzetti, L. Vandelli, Rimini, 2000;
- L. Torchia, *Gli interessi affidati alla cura delle autorità indipendenti*, in *I garanti delle regole*, (a cura di) S. Cassese e C. Franchini, Bologna, 1996;
- P. Urbani, *Commento al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*, in *Lo stato autonomista. Funzioni statali, regionali e locali nel decreto legislativo n. 112 /1998 di attuazione della legge Bassanini n. 59/1997*, (a cura di) G. Falcon, Bologna, 1998;
- E. Urbani, *La Corte Costituzionale promuove l'ANPA*, in *Ambiente*, 1995, 6;
- P. Urbani, *La difesa del suolo*, Roma, 1993;

- L. Vandelli, *Natura giuridica e funzioni dell'agenzia*, in *Nuova Rass.*, 2000, 10;
- G. Vesperini, *Le agenzie (articoli 8-10)*, in *La riforma del governo*, (a cura di) A. Pajno, L. Torchia, Bologna, 2000;
- A. Vignudelli, *La comunicazione pubblica: inquadramento fenomenologico, profili generali, elementi di diritto costituzionale*, in *La comunicazione pubblica*, (a cura di A. Vignudelli), Rimini, 1992;
- V. Vitiello, *Il diritto di accesso agli atti in materia ambientale alla luce del D. lgs. 19 agosto 2005, n. 195*, in *Riv. Giur. dell'Ambiente*, 2006, 6;
- A. Zanardi (a cura di), *Per lo Sviluppo. Un federalismo fiscale responsabile e solidale*, Bologna, 2006;
- G. Zanobini, (voce) *Amministrazione pubblica*, in *Enc. dir.*, II, Milano, 1958;
- F. Zarri, *Gestione dei rifiuti solidi urbani*, in *Ambiente*, 1996;
- G. Zucchini, *Difesa del suolo*, in *Codice dell'ambiente*, II Ed., (a cura di) S. Nespor, A. L. De Cesaris, Milano, 2003.

## 6 PUBBLICAZIONI

### 6.1 *Il contributo delle nuove tecnologie alla conoscenza del territorio*

#### LA RICERCA INTEGRATA "NUOVE TECNOLOGIE E INFORMAZIONE TERRITORIO & AMBIENTE"

Siamo di fronte ad una complessità crescente di problemi del territorio, dell'ambiente, della difesa del suolo, della mobilità e dei processi di pianificazione. La conoscenza sistematica di questi problemi è fondamentale per l'interpretazione degli stessi e per la costruzione di piani e politiche territoriali necessarie a fronteggiarli. In questo contesto risultano altresì evidenti la crisi degli Organismi Istituzionali (Enti Cartografici e Regioni) a fronte della proliferazione di norme e strumenti che domandano informazioni territoriali.

Un progetto di ricerca, finanziato con gli utili provenienti da convenzioni istituzionali sviluppate presso il Dipartimento di Pianificazione dell'Università IUAV di Venezia, è stato varato da circa 16 mesi, articolato in quattro distinti progetti di ricerca sostenuti con altrettanti assegni. Il senso dell'iniziativa è quello di contribuire ad una riflessione a più voci (istituzioni, enti di ricerca, imprese e università) sui rapporti tra domanda e offerta nel comparto dell'informazione a sostegno dei processi di governo e di gestione del territorio e dell'ambiente e sulla necessaria ridefinizione dell'assetto istituzionale di riferimento. Sullo sfondo si colloca il tema della relazione tra modelli di conoscenza e processi decisionali nelle pratiche di governo territorio-ambiente, che costituisce di fatto il vero asse di riferimento della ricerca. Il primo dei quattro sottoprogetti si occupa di esplorare il contributo conoscitivo che oggi è fornito dal sistema tecnologico. L'Information Communication Technology è un settore ormai da anni in tumultuoso sviluppo nell'ambito del quale la sensoristica a bordo di varie piattaforme per il monitoraggio del territorio assume un peso di grande rilievo. L'obiettivo del progetto è quindi quello di classificare il complesso dell'offerta orientandola verso profili diversi di utenti in ragione delle diverse tematiche applicative. La seconda ricerca ha come obiettivo l'esplorazione dei cosiddetti gemmei informativi, definiti come sistema degli archivi gestionali "vivi" (stabili e permanentemente aggiornati) presenti diffusamente nell'ambito della pubblica amministrazione. Questi due progetti rappresentano nella loro integrazione la struttura complessiva dell'offerta di dati e informazioni territorio-ambiente. La terza ricerca ha come obiettivo da un lato l'analisi della domanda di informazione espressa sia in forma implicita dal sistema norme-politiche-istituzioni, sia in forma esplicita da parte di chi opera a livello del governo e della gestione. Dall'altro quello di disegnare modelli di relazione tra segmenti di domanda e opportunità di offerta. Il quarto progetto (descritto nell'articolo "Ritardi strutturali e funzionali dell'organizzazione dei soggetti competenti alla produzione di informazioni territoriali, e strumenti di coordinamento nell'esercizio delle funzioni amministrative" di A. Sau) si pone l'obiettivo di investigare e rappresentare la geografia delle istituzioni (Organi Cartografici dello Stato, Regioni, Ministeri, ecc.) con l'intento di verificare il rapporto tra le missioni istituzionali e le pratiche concrete, il grado di consapevolezza nei confronti dell'articolazione della domanda, la conoscenza e la propensione all'utilizzo delle risorse tecnologiche e non. Il lavoro intende quindi rappresentare criticamente lo stato dell'arte in questo settore, confrontarlo con le realtà in altri contesti nazionali e contribuire operativamente al dibattito sulla riforma del settore. Elemento trasversale che caratterizza il progetto complessivo di ricerca è costituito dall'organizzazione di tutti i materiali analitici in un database che garantisce una solida struttura di archiviazione, di aggiornamento e di esplorazione dei materiali. Si tratta di un sistema particolarmente efficace per la pubblicazione degli stessi sul web, condizione fondamentale per usi condivisi dei prodotti della ricerca.

#### NUOVE TECNOLOGIE PER IL MONITORAGGIO DEL TERRITORIO

##### Scenario di riferimento

Lo sviluppo delle opportunità tecnologiche e in particolare della sensoristica a bordo delle più svariate piattaforme apre notevoli possibilità di acquisizione e trattamento di dati geografici sia a livello urbano che di area vasta. Tale condizione permette di utilizzare e integrare diversi dati orientabili a temi strategici (difesa del suolo, ambiente, pianificazione, mobilità, ecc.), ma anche di valutare modelli diversi di distribuzione dei prodotti derivabili dai sensori che tengano conto di costi, utenti e tematiche applicative.

##### Obiettivi della ricerca e metodologie di sviluppo

Obiettivo della ricerca "Integrazione, trattamento e distribuzione dei dati territorio-ambiente acquisiti da piattaforme satellitari, aeree, veicolari, marine e terrestri" è quello di evidenziare il contributo delle risorse tecnologiche attualmente disponibili sul mercato da cui si possono ricavare

Organi cartografici dello Stato, Istituzioni Pubbliche centrali e Periferiche per l'informazione territoriale ed ambientale. Riassetto delle competenze e rapporti con il mercato

Autore: Antonella Sau  
Data: maggio 2007

dati e informazioni per la conoscenza del territorio e dell'ambiente. Il primo vantaggio d'uso di dati telerilevati è senz'altro dovuto alla visione sinottica di un territorio e alla possibilità di ottenere dati aggiornati ciclicamente anche in tempi brevi, per applicazioni che richiedono il monitoraggio continuo di un fenomeno o valutazioni "pre/post" evento. Sono inoltre possibili analisi multitemporali che permettono di valutare lo sviluppo o degrado di un territorio, infine integrazioni tra prodotti, che aumentano il contenuto informativo sia spaziale che spettrale dell'area monitorata. Esistono tuttavia una serie di problematiche d'uso delle tecnologie che non hanno ancora consentito una significativa diffusione dei dati e prodotti da esse ricavabili. Le ragioni sono di tipo economico (costi elevati e politiche di distribuzione e licenza poco chiare), di reperimento dei dati (troppi siti commerciali e istituzionali dove cercare informazioni tecniche) e di elaborazione dei dati (programmi costosi e complicati). Nell'ambito della ricerca è stata realizzata una classificazione delle varie tipologie di sensori e di alloggiamenti su piattaforme, attraverso la creazione di una base dati. Il "DB sensori" consente alle diverse tipologie di utenti di individuare lo strumento più adatto alla propria applicazione/problematica, sulla base del contenuto informativo ricavabile, della scala spaziale, del territorio di riferimento, della data di creazione del dato e infine sulla base dei tempi e delle modalità di aggiornamento dello stesso.

I sensori e le piattaforme per il monitoraggio del territorio e dell'ambiente

Quasi tutti i sensori sono legati ai principi della radiazione elettromagnetica, misurano quindi quanto un elemento o fenomeno territoriale assorbe, trasmette o retro-diffonde energia elettromagnetica. La prima distinzione tra sensori va fatta tra strumenti attivi e passivi. I primi sono i sorgenti che "misuratori" dell'energia che emettono e sono tipicamente i sensori radar e laser. I sensori radar (segnale microonde) vengono alloggiati sia a bordo di satelliti che su aereo e vengono utilizzati in qualsiasi condizione climatica e a qualsiasi ora del giorno e della notte per ottenere informazioni sulla "rugosità" di una superficie e sul contenuto di umidità dei suoli. Possono essere utilizzati quindi sia per integrare le produzioni cartografiche a scala comunale e provinciale, realizzare modelli digitali del terreno, monitorare lo stato strutturale degli edifici (microspostamenti), o supportare la protezione civile nella gestione di catastrofi (frane, alluvioni, ecc.).

I sistemi laser puntuali (altimetrici e batimetrici) o a scansione (lasescanner), alloggiati su aerei o elicotteri (o su treppiedi per misure "verticali") consentono invece la rilevazione del territorio con precisioni e accuratezze molto dettagliate. E' così possibile ottenere misure della superficie terrestre per la costruzione di modelli digitali di terreno e superficie.

I sensori passivi invece misurano il valore di radiazione solare che emette un certo elemento del territorio, dipendente dalla sua composizione chimica, stato fisico e dalla sua temperatura. Le principali operazioni che possono essere condotte con le immagini derivate dalle registrazioni di queste radiazioni sono di tipo foto-interpretativo e di elaborazione delle bande. Le prime consentono di classificare una immagini in base alla vera e propria interpretazione del colore, della forma e dimensione degli oggetti e sono derivate da sensori ad alta risoluzione spaziale (Ikonos, Quickbird, Orbview 3, ecc.). Lavorare sulle bande significa invece confrontare la risposta spettrale degli oggetti alle diverse lunghezze d'onda ed estrarre informazioni altrimenti non ottenibili con la semplice fotointerpretazione come lo stato di salute della vegetazione, indicatori di permeabilità dei suoli, le aree inquinate (coperture in cemento amianto o discariche abusive, ecc.), le mappe di uso e copertura del suolo.

Gli strumenti dedicati alla contemporanea registrazione di più bande e che consentono operazioni di confronto tra le stesse sono i sensori multispettrali, e più ancora i sensori iperspettrali. I primi sono alloggiati sia su satellite che su altre piattaforme, i secondi per lo più su aerei. Di particolare interesse il satellite Landsat, la piattaforma più utilizzata per elaborazioni in campo urbano, grazie ai due sensori multispettrali alloggiati. Il Landsat è operativo dal 1972 e la sua longevità ha consentito la realizzazione di un enorme archivio dati utili per elaborazioni multi-temporali molto significative come la valutazione dell'espansione urbana, dei processi di desertificazione o deforestazione, dei cambiamenti d'uso del suolo, ecc. Gli strumenti iperspettrali invece non sono ancora molto utilizzati (tranne il sensore Mivis) per la difficoltà di elaborazione e gestione della vasta mole di dati, ma hanno buone prospettive di sviluppo perché possono discriminare in modo dettagliato le caratteristiche dei diversi oggetti e perché le bande di registrazione possono essere programmate prima del volo.

A fianco di questi strumenti esistono un'infinità di altri sensori, che stanno diventando d'uso comune e quotidiano come la strumentazione Gps, la rete delle centraline per misure di tipo meteorologico e agroalimentare, o i gas analyzer per la misura della CO<sub>2</sub> e dell'inquinamento atmosferico.

#### LA VALORIZZAZIONE DEI GIACIMENTI INFORMATIVI

Scenario di riferimento

Organi cartografici dello Stato, Istituzioni Pubbliche centrali e Periferiche per l'informazione territoriale ed ambientale. Riassetto delle competenze e rapporti con il mercato

Autore: Antonella Sau  
Data: maggio 2007

Le amministrazioni pubbliche producono, raccolgono ed elaborano una grande quantità di documenti, alimentando sistematicamente basi di dati, più o meno correttamente strutturate in formati digitali, per le specifiche attività istituzionali autorizzative e/o gestionali. Si tratta di veri e propri "giacimenti informativi", caratterizzati da contenuti territoriali e ambientali che costituiscono una risorsa poco esplorata e non valorizzata a fronte delle grandi potenzialità d'uso, e di fatto rappresentano la produzione reale di dati territorio-ambiente da parte del sistema pubblico.

La questione della mancanza di disponibilità, di interoperabilità e di accesso dell'informazione, soprattutto di tipo territoriale, a fronte delle grandi potenzialità derivanti dalle nuove tecnologie, sono elementi in cui si stanno concentrando le nuove normative. Un esempio è la direttiva europea INSPIRE per la realizzazione di un'infrastruttura di dati territoriali comunitaria finalizzata all'interscambio e alla condivisione della cartografia all'interno dell'Unione Europea. A livello nazionale, la valorizzazione del patrimonio informativo della PA è uno degli obiettivi fondamentali delle strategie di e-government, contenuta anche nel Codice dell'Amministrazione Digitale (D.Lgs 7/3/2005 n.82, agg. D.Lgs 4/4/2006 n.159), in vigore dal 1 gennaio 2006. In tema di dati territoriali il Codice istituisce un Comitato con il compito di definire le regole tecniche per la realizzazione delle basi di dati territoriali, e il Repertorio Nazionale dei dati territoriali presso l'Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (CNIPA). Quest'ultimo ha pubblicato nel 2006 un documento che definisce le linee guida per l'applicazione dello Standard ISO 19115:2003 Geographic Information - Metadata - al Repertorio Nazionale dei Dati Territoriali, e che individua, in particolare, l'insieme minimo di elementi di metadati (Core Metadata) valido per le diverse tipologie di dati territoriali. Da citare inoltre le azioni svolte nell'ambito dell'IntesaGIS, stipulata nel 1996, che rappresenta a tutt'oggi il tentativo più organico di modificare in termini positivi la situazione dell'Informazione Geografica in Italia. In questo scenario nazionale e comunitario, lo stato delle basi informative della PA, dell'accesso, interscambio e la fruizione dei dati, territoriali e non, rimane critico sia a livello delle grandi istituzioni ed Organi Cartografici, sia a livello locale, dove le basi di dati più vicine al cittadino rimangono tendenzialmente poco accessibili.

#### Obiettivi della ricerca e metodologie di sviluppo

La ricerca dal titolo "Giacimenti Informativi. La produzione istituzionale di dati territorio-ambiente" ha l'obiettivo di individuare i soggetti istituzionali ai diversi livelli, centrale-locale, con responsabilità e competenza nel settore territorio-ambiente, e di classificare le risorse che connotano i "giacimenti informativi", identificarne i contenuti informativi (alfanumerici e cartografici) con relativi formati, aggiornamento, disponibilità, ecc.

Allo stato attuale sono state catalogate una serie di istituzioni pubbliche e private, a partire dai grandi Organi Cartografici fino agli Enti che operano in ambito locale, in funzione della veste giuridica. Sono state catalogate inoltre una serie di basi informative in ambito ambientale a livello nazionale (APAT e la relativa rete SINAnet, Ministero dell'Ambiente, Servizio Geologico, Servizio Mareografico, ecc.) ed a livello regionale. Esse infatti godono di una normativa specifica: la direttiva 2003/4/CE, recepita D.Lgs 19/8/2005, n.195 garantisce il diritto di accesso all'informazione ambientale posseduta dalle autorità pubbliche, che devono metterla a disposizione in forme facilmente riproducibili e consultabili tramite mezzi elettronici e banche dati. Una mappatura a parte riguarda le banche dati gestionali e autorizzative di Enti Locali, Comuni, Consorzi ed Autorità, che sono di difficile accesso e per le quali, nell'ambito della ricerca, è prevista la catalogazione da svolgere "sul campo", attraverso visite presso gli Enti stessi. Al fine di evidenziare le criticità e le eventuali incongruenze tra le basi dati detenute da diversi Enti, è stata scelta un'unica area studio sulla quale svolgere l'attività di mappatura. La classificazione dei contenuti informativi delle banche dati è stata effettuata tenendo conto di quanto indicato nelle linee guida sui metadati (standard ISO 19115:2003) e da altre esperienze di archiviazione di banche dati e repertori cartografici.

#### MODELLI DI DISTRIBUZIONE DI DATI TERRITORIO - AMBIENTE

L'offerta di risorse informative è caratterizzata da una eterogeneità estrema, sia sotto il profilo dei contenuti sia sotto quello della qualità e quantità.

I soggetti istituzionali che svolgono compiti di governo del territorio e gli operatori privati investiti dai vari ruoli legati alla pianificazione - progettazione - salvaguardia da tempo fanno uso di informazioni digitali geografiche o geograficamente riferite nell'ambito della crescente diffusione delle tecnologie informatiche e telematiche scontrandosi con i numerosi problemi derivati dalla mancanza di dati, dalla scarsa qualità e dalla replicazione di tali informazioni.

Ciò che appare chiaro è la mancanza di un quadro di riferimento dell'informazione territoriale mediante il quale monitorare la diffusione, la qualità e gli aspetti peculiari delle innumerevoli risorse informative presenti presso enti ed istituzioni, ed in grado di fornire il panorama dell'offerta di dati digitali proveniente dal mercato attualmente caratterizzata da una evoluzione molto rapida.

Organi cartografici dello Stato, Istituzioni Pubbliche centrali e Periferiche per l'informazione territoriale ed ambientale. Riassetto delle competenze e rapporti con il mercato

Autore: Antonella Sau  
Data: maggio 2007

#### Obiettivo 1: classificazione e integrazione delle risorse informative

Come primo obiettivo ci poniamo la realizzazione di uno strumento con il quale classificare l'offerta di dati digitali territoriali che permetta successivamente l'integrazione di "pacchetti" orientabili a determinati temi applicativi.

#### Obiettivo 2: rilevazione e classificazione della domanda di informazione

Il secondo obiettivo si propone di classificare la domanda di informazione territorio - ambiente partendo da una iniziale divisione in due macro categorie: 1) domanda implicita, ovvero la domanda informativa rilevabile dall'analisi delle normative che istituiscono o regolano le attività di governo del territorio; 2) domanda esplicita, ovvero la domanda informativa espressa da soggetti che ricoprono determinati ruoli nelle attività di governo e gestione territoriale.

#### Metodologie

Il raggiungimento degli obiettivi è condizionato dalla fase di classificazione di offerta e domanda informativa, la quale, a sua volta, è subordinata alla definizione degli attributi che caratterizzano le risorse informative, offerte o richieste, operando una razionalizzazione e una sintetizzazione delle caratteristiche proprie delle risorse offerte e della domanda, una sorta matrice di incrocio domanda - offerta - quadro sinottico della situazione che di fatto si è venuta a creare.

La prima fase di classificazione delle risorse oggetto della domanda e dell'offerta di informazione porta a definire essenzialmente quattro categorie di attributi: 1) attributi semantici; 2) attributi spaziali; 3) attributi temporali; 4) formati.

Mentre gli attributi spaziali e temporali sono sviluppabili senza l'ausilio di particolari accorgimenti, occorre evidenziare alcuni aspetti riguardanti la classificazione semantica (ovvero dei contenuti delle risorse informative) e il problema dei formati. In primis la classificazione semantica presuppone l'utilizzo di un linguaggio comune nel descrivere i contenuti della domanda e quelli dell'offerta. È infatti evidente che non esiste un metodo univoco per descrivere le informazioni territoriali, perciò la classificazione semantica passa inevitabilmente per la definizione di un dizionario terminologico limitato ma non semplicistico che permetta di dare lo stesso nome ai medesimi contenuti.

Riguardo i formati occorre rilevare quanto i problemi non siano tanto legati agli aspetti informatici quanto piuttosto riconducibili al modo in cui l'informazione digitale è organizzata. Risulta forse necessario spingersi ad individuare le varie modalità di strutturazione dei contenuti geografici e di quelli non geografici: se ci soffermiamo ad esempio sui dati geografici, la questione potrebbe spostarsi sui criteri di distinzione tra le varie modalità di georeferenziazione, oppure tra la geometria pura e l'organizzazione topologica o infine, tra informazione discreta e uniformemente distribuita. Si tratta forse di migrare il "problema del formato" al "problema della forma".

#### Modelli analitici e struttura dei contenuti

I contenuti cardine della ricerca sono identificabili in: 1) Provvedimenti legislativi dai quali ricavare la domanda implicita; 2) Soggetti dai quali determinare la domanda esplicita; 3) Strumenti di governo del territorio con i quali i soggetti coinvolti svolgono i propri compiti.

Questi tre elementi sono classificati e catalogati nella base dati della ricerca che contiene anche le relazioni che vi intercorrono: i provvedimenti sono relazionati agli strumenti mediante l'esplicitazione delle prescrizioni mentre i soggetti mediante l'attribuzione di determinati ruoli. Dalle prescrizioni si determina la domanda implicita mentre dai ruoli la domanda esplicita.

Come primo set informativo utile al test dei modelli analitici è stato inizialmente popolata la domanda implicita contenuta negli atti di indirizzo della recente legge regionale 11/2004 del Veneto relativamente alle prime quattro "matrici": aria, clima, acqua, suolo e sottosuolo mentre sono in programma a breve l'analisi di altri testi normativi regionali significativi e la conduzione di interviste mirate alla registrazione della domanda informativa esplicita.

#### STRUMENTI DI LAVORO E METODOLOGIE OPERATIVE PER L'INTEGRAZIONE DELLE INFORMAZIONI

I contenuti relativi ai vari temi della ricerca vengono tesaurizzati mediante lo sviluppo di un progetto comune basato sulla tecnologia DBMS orientato alla costituzione di una base dati con finalità di archiviazione, analisi e condivisione dei risultati ottenuti.

Attualmente esistono tre moduli indipendenti relativi a: 1) sensori e piattaforme; 2) giacimenti informativi; 3) modelli di distribuzione dati. Un quarto modulo condiviso svolge funzioni di correlazione e contiene l'anagrafe dei soggetti coinvolti nei vari processi di indagine e l'adozione del Thesaurus Europeo Multilingue GEMET necessario alle classificazioni semantiche.

Sul Thesaurus GEMET è interessante evidenziare come la scelta effettuata sia stata motivata dal fatto che esso contiene termini specificamente legati alle scienze della terra ma soprattutto dal contenuto caratterizzato da tre diversi tipi di relazioni interne (gerarchiche e associative) tra i

vocaboli utili alla definizione dei modelli analitici e all'individuazione dei pacchetti informativi tematici.

Un altro ruolo strutturale è svolto dal sito web [www.ricercasit.it](http://www.ricercasit.it) pensato come dispositivo di comunicazione ma anche come strumento per l'organizzazione e la condivisione interna delle informazioni. Attraverso il sito è dunque possibile ottenere informazioni specifiche sugli argomenti della ricerca, visualizzare gli stati di avanzamento e i documenti prodotti, avere informazioni su progetti e attività correlati mentre per gli appartenenti al gruppo di lavoro vengono messi a disposizione strumenti per la gestione dei contenuti e quella di attività ed eventi.

(Presentato con Silvia Castelli, Silvia dalla Costa, Luigi Di Prinzio, Giovanni Borgia alla III Giornata di Studi "L'urbanistica digitale" promossa da INU Campania il 27/11/2006)

## **6.2 A prototype system for monitoring data availability and information demand**

**ABSTRACT:** The complexity of the issues connected with the protection and management of the environment involves a need for increasing amounts of knowledge and data in support of planning processes. A research project launched by the University IUAV of Venice, Italy – Department of Planning aims to contribute to a better understanding of the relationship between data supply available from new technology sources and public administration archives and the demand for information from urban policy-makers and managers. The research project also sets out to provide an overview of the various institutions that work in the field of environmental and urban information management with a view to proposing the creation of a new institutional arrangement whereby a National Agency and series of Regional Agencies would be responsible for setting up an integrated system for the collection, processing and dissemination of environmental and territorial information. To this end, a prototype of such a system has been created and tested in an area study.

### 1 THE DESIGN OF THE RESEARCH PROJECT

The complexity of the issues connected with protection and management of the environment entails a growing demand for knowledge and data concerning changes that have occurred in the past, current states and trends.

New technologies offer extraordinary opportunities for a joint public and private sector effort to improve our understanding of territorial and environmental states and problems.

However, at least as regards Italy, environmental and territorial information systems suffer both from cultural underdevelopment and a lack of public initiative. Political and cultural effort is needed to promote action designed to provide better understanding of the environment, with a view to ensuring its protection and enhancement. A research project launched by the University IUAV of Venice, Italy – Department of Planning has two primary aims:

to promote reconsideration of the connection between supply and demand with regard to information to support the processes of territorial and environmental management;

to promote reconsideration of the present organization of the national mapping agencies.

The research project is divided into four sub-projects. The objective of the first is to explore the system of "ongoing" land and environmental management archives (those which are stable and regularly up-dated) commonly kept by public administrations for specific institutional/managerial activities. The second sub-project explores the contribution currently being made by the system of sensors installed on various platforms (satellites, aerial, terrestrial and marine vehicles and networks) and dedicated to monitoring the environment. The aim of this sub-project is therefore to classify all the data collected by these sensors and to make them available for a variety of different users. Together, the first two sub-projects represent the complete structure for the supply of environmental and territorial data. The goal of the third section is to analyse the demand for information on the part of the regulatory-political-institutional system on the one hand and of policy makers and urban managers on the other. This sub-project also sets out to understand the relations between demand segments and supply opportunities. The objective of

Organi cartografici dello Stato, Istituzioni Pubbliche centrali e Periferiche per l'informazione territoriale ed ambientale. Riassetto delle competenze e rapporti con il mercato

Autore: Antonella Sau  
Data: maggio 2007

the fourth sub-project is to investigate and present an overview of the institutions that deal with territorial information (cartographic institutions at state, regional, ministerial levels, etc.) in order to verify the relationship between their respective institutional duties and the market. The aim of the project as a whole is therefore to undertake a critical description of the state of the art in this sector, compare it with the real situation in other national contexts, and make a constructive contribution to the debate over the reform of the sector. To this end, the work also proposes the establishment of a service to be provided by a national Agency and by a number of regional Agencies, their purpose being to create an integrated system of collection, elaboration and dissemination of environmental and territorial information.

The four research projects effectively perform some of the functions envisaged for the regional Agencies thanks to the development of a prototype system/application that simulates:

the monitoring, recording and classification of the demand for information expressed by various policy makers and urban managers;

the monitoring, recording classification of the sources of information constituting the entire range of data supply coming from new technologies and institutional archives;

a comparison of supply and demand, highlighting the information deficit.

## 2 "INFORMATION DEPOSITS": INSTITUTIONAL PRODUCTION OF ENVIRONMENTAL DATA. ENHANCEMENT AND INTEGRATION AS A MEANS TO THE CONSTRUCTION OF KNOWLEDGE FRAMEWORKS

Public administrations produce, collect and elaborate considerable amounts of data, incorporating them into more or less digitally formatted databases/archives for specific institutional/managerial activities. These archives often have territorial and environmental contents but despite their huge potential they remain an unknown and unexploited resource. Many national and international initiatives have been devised for the purpose of adding value to public sector information. These include the European INSPIRE directive designed to lead to the creation of an Infrastructure for Spatial Information in the European Community and numerous directives in the field of e-government and re-use of public documents in the public sector, some of which have been incorporated into Italian regulations. However, in this national and international scenario, the situation as regards PA archives and spatial and other information in Italy remains critical in terms of its availability, quality, organisation, accessibility and sharing. These problems are noticeable both at the level of large-scale institutions such as the National Mapping Agencies and at the local authority level, where access for the general public tends to be difficult.

### 2.1 Goals and strategies of development

The aim of the research is to classify digital information resources useful for land and environmental management, especially those regularly updated by public authorities, and to contribute to the debate over how to make the best use of them and how best to integrate them with information derived from new technologies. Considering the number of data banks kept by the wide range of local and central public and private organizations working in the environmental sector with various objectives and responsibilities, the task of detailed screening of all information, archives and datasets is an extremely complex operation that requires a considerable effort. A series of strategic decisions have therefore been taken in order to facilitate the pursuit of general aims and to optimize the survey of archives and databases. During the first phase, national and international best practices and codes, webGIS and web-archives were analyzed. An initial screening of national authorities and their databases led to the creation and testing of a specific database ("DBGiacimenti") for the classification of the contents of public digital archives. In drawing up a list of the features needed to describe heterogeneous databases reference was made to soundly based international experience in the matter and attention was paid to ensuring alignment and integration of this with all the other databases created in the framework of this research project, with a view to constructing an integrated supply-demand information system for online data-sharing.

The survey of public archives and databases was carried out both on-line, as regards the great central institutions, but mainly through direct interviews and site visits to some local administrations, chosen in the case-study area within the Veneto Region. This aim of this strategy is to achieve a detailed characterization of all the existing databases of the various authorities in the same area, and to highlight all criticalities and inconsistencies.

#### 2.1.1 The "DBGiacimenti" database for the classification of public digital archives: main features

Due to content and format differences, the definition of a set of metadata able to characterize the databases was found at an early stage to be a complex activity. We therefore decided to use keywords obtained from the widely used GEMET Thesaurus (General European Multilingual

Environmental Thesaurus) to describe information contents and to refer to the metadata guidelines (the ISO Standard 19115:2003) for the design of the databases. The "DBGiacimenti" database also describes all private and public national/local authorities working in the field of environment and territorial management, classified by their juridical status and connected to the produced or distributed information sets.

### 2.1.2 Survey of public sector digital archives

As mentioned earlier, the survey of the public sector digital archives is being carried out in two phases:

an on-line survey of national archives (National geographical map Institutes, National Agency For Environmental Protection, National Geological Service, National Marigraphic Service, ..);

"in the field" investigations of local authorities (municipal and provincial administrations, Cooperatives, Regional Agency for Environment Protection, etc.) and some private organizations with environmental and urban management responsibilities in the case study area within the Veneto Region. Investigations did not include strictly financial and administrative sectors but did include all departments connected with territory/environment, e.g. registry offices, productive activities, pollution, planning, land use, etc.

The survey was sometimes carried out by interviewing the heads of the various administrative departments, and in other cases it was assisted by the availability of archives compulsorily catalogued in compliance with the law on privacy or by centralized information systems.

## 2.2 Results

Investigations and public archive analyses are still in progress, but the emerging overview already provides stimulating material in many areas:

it allows a wide range of analysis of different types of data, treatment, accessibility, within different local authorities;

it highlights relationships, information fluxes and dynamics linking different authorities at different levels and hierarchies working in the same area;

it provides an effective testbed for the "DBGiacimenti" database in different cases, with different types of data, and its suitability for other research purposes.

Some weak points in the research strategy are also emerging: the classification of practically all the public digital archives with a territorial connection in the same area requires considerable effort but statistical analysis can still not produce a comparison of these data with those of public administrations with similar responsibilities but working in different territorial areas.

## 3 ACQUISITION, INTEGRATION AND DISTRIBUTION OF DATA FROM AERIAL, SATELLITE AND TERRESTRIAL SENSORS

In recent years there has been a considerable development in new technologies for the management of territorial and environmental information. There are about active 100 sensors lodged on satellites and intended for observation of the Earth and for climatic and meteorological analysis. Aircraft (civil aviation planes, helicopters, ultralight aircraft) have long been used for territorial monitoring and map-making, but, recently, these traditional technologies have been supplemented by other instruments, such as Laser scanners, for the acquisition of DTM/DSM data, or hyper-spectral sensors, which allow very detailed classification of land use and cover. A series of sensors intended for bathymetric and geomorphic surveys (e.g. the multibeam system) are installed on ships or other craft. Then there are many instruments installed on vehicles and used for assessing and "automatic" survey of roads, signs and signals, territorial elements (integrated gps systems, inertial and video-cameras). Then, finally, there are sensor systems forming networks for monitoring the environment (air and water quality), agriculture and meteorological situations. These enable multi-temporal analysis, as well as forecast models for different kinds of applications.

### 3.1 Goals and strategies of development

The aim of this survey is to underline the contribution that can be made by technological resources that are currently available on the market and from which data and information on territory and environment can be obtained, comprehensively classified and made available to a variety of different user profiles, according to the different application areas.

The specific objectives of the research are:

to undertake a comprehensive survey of sensors and their platforms, classifying them in a data base oriented towards a variety of user profiles and fields of application;

to analyse the possibility of integration between different sensors and by-products, and to evaluate the prospects of improving them with data from the public sector archives, with the aim of building up a single supply system ;

to help define a system of correlating the supply and demand of data intended to support the instruments of territorial and environmental planning.

The survey started from an analysis of the activities and projects of public bodies and research institutes, with a view to obtaining an initial overview of sensors intended for territorial and environmental study and of the means by which data and products are disseminated and distributed. The huge amount of literature available and the contribution Earth observation satellites have been making for many years provided the inevitable starting point of this work. The analysis of data banks and web sites offering access to satellite pictures (e.g. the ITC's database of Satellites and Sensors - International Institute for Geo-Information Science and Earth Observation and the CEOS Data Base -Committee on Earth Observation Satellites ), which are still very bound to a scientific and sectorial approach to the subject, made it possible to orientate the subsequent classification of the sensors and the construction of the data bases towards three main objectives:

to ensure that all public bodies and institutions dealing, either locally or at central level, with territorial planning and management are acquainted with the characteristics and performance specifications of the sensors;

to orientate classification towards territorial and environmental applications;

to draw attention to the contribution of sensors installed on other platforms, taking into consideration, however, only those already used systematically and ignoring research projects or prototypes.

### 3.1.1 The "DB Sensori" database

The analysis phase was preparatory to the planning of the database: it led in fact to a map of the problems associated with classification of the sensors and to definition of the conceptual and logical structure of the "DB Sensori" database. The database, filled with the data and characteristics of the sensors, is the basic instrument, a hinge linking the data "market" and the end users, divided into different areas of application (land risks and defence; planning and land use; mobility; environment). The principal elements of the database are therefore the sensors and their platforms; while secondary elements comprise data, projects and applications. The "DB Sensori" database makes it possible to view and to examine data relative to the instruments (general information, technical details, information about cost per km<sup>2</sup> and on data distributors), and to the different platforms on which they are installed (general information, technical details). It also makes it possible to examine the relationship between these data and the information "deposits" for which they may have been the source. A series of queries have therefore been built in in order to allow the user to choose a customised solution: optimum space resolution, cost, consistency with the application area to be studied, the degree of updating, the local and international distributors and so on.

### 3.1.2 comparison and relationship with integrated research

Action to deal with the problems concerning the classification of sensors in relation to application areas was taken from the very beginning. Nevertheless, the methodological approach adopted for research on information sources (started in a later phase) inevitably raised questions over classification and the definition of applications. Classification became even more difficult when tackling the problem of how to establish a contact between all the results available in terms of information supply - sensors and information sources - and the system of information demand. Some of the components of the database relating to sensors were therefore redefined in order to make it homogeneous and compatible with the other archives. The same definitions were adopted for information relating to space (scale, resolution) and to time (date of creation, date and frequency of data updating). The system of connecting archives in terms of applications was more difficult to achieve. The description and classification of the applications and contents that can be obtained from sensor products (and also from sources) must comply with specific requirements:

they must be semantically correct;

they must not be self-referential;

they must be complete and comprehensive

they must above all be in common with the other data banks created in the framework of the research (that is, they must represent the contents of information sources and they must describe the information demand).

The use of a common language for classification of subjects and applications was intended to facilitate exchanges between data banks (via a system of key words). This language was achieved starting from semantically consistent words, already structured into categories, relations and importance hierarchies, derived from a specific and shared dictionary. The GEMET - General Multilingual Environmental Thesaurus - of the European Environment Agency appeared as the most suitable instrument for the fixed objectives. The inevitable modification of the "DB Sensori"

database and discussions about the use of GEMET gave rise to an experimental phase designed to put the integration of databases to the test and to calibrate the system of data demand and supply.

### 3.2 Results

We have completed the database relative to sensors installed on satellites and aircraft; we have also completed a series of alignment operations between databanks comprising the information supply ("DBSensori" and DB Giacimenti).

The next step is an investigation of the instruments installed on vehicles and boats and of the system of stations (monitoring network). It will also be necessary to complete discussion of the best ways and means of integrating data derived from the systems of sensors and sources. After one year of research, it is increasingly evident that the issue of sensors is extremely complex and, above all, is constantly evolving. It is nevertheless a very stimulating subject, especially in relation to the possibilities of integration between different technologies and between data and products derived from technologies with information resources belonging to public bodies and other institutions.

## 4 THE NEED FOR INFORMATION AS CONTAINED WITHIN NORMS AND AS EXPRESSED BY POLICY-MAKERS/URBAN MANAGERS

The aim of this research is to classify the demand for information connected with territorial management and to relate it with the data supply offered by technological instruments (such as sensors) and by public agencies (information "deposits"). At the same time it is intended to experiment with techniques aiming at integration of sensor-sourced data with information "deposits" so as to obtain an "information surplus" which could be orientated towards specific segments of the demand.

### 4.1 Goals and development strategies

The first issue to be solved was an analysis of the precise meaning of the expression "information demand". This was needed both in order to define a way to structure it inside a database, and in order to design the research and interviews necessary to record it. At the same time an "expeditious screening" was carried out in order to select a first data set relating to ongoing governance/management activities, existing prescriptions and norms and the subjects involved. This was indispensable in order to test the functional efficacy of the database. After the initial screening, it became possible to identify the principal elements of the information demand, to classify them, to record them inside the data base and to perform some initial queries by connecting the information supply data and by operating cross-controls. Along with the "refining" and fine-tuning of the interpretative and logical models, the survey of demand will have to be supplemented with more systematic inquiries and with interviews aimed at a significant panel of public and private operators. The analysis will have to concentrate on a geographically limited area so as to cover the largest possible part of application themes. Subsequently, and by exploiting such models, it will be possible to reach a definition of the thematic "packets" which, when the data derived from sensors is integrated with those sourced from "complementary" information bodies, will make it possible to extract new, important information; the packets so defined - or re-defined on the base of other criteria - can be related with the mapping of the information demand to generate a synoptic view which shows the extent to which the demand has been satisfied.

### 4.2 Results.

#### 4.2.1 The database for classification of the information demand.

The main product of the analysis is a database called "DBDomanda", the aim of which is to produce a systematic record of the information demand. As is well known, the use of DBMS systems is grounded on the definition of each element included, i.e. on a definition of the features characterizing each of the items which are part of the data base. The features of the information demand are in large part analogous to those of the supply and basically belong to three types:

semantic features (concerning the contents);  
 spatial features (for localization and for degrees of spatial definition);  
 time features (for matters concerning the updating of data).

While for space and time features there are established criteria (see ISO - Metadata), for semantic classification it was decided to make use of the GEMET Thesaurus, drawn up by the European Environment Agency (EEA) and described below.

#### 4.2.2 Populating the database

In order to test the efficiency of the classification models chosen, it was decided to create an initial information set using procedures of an expeditious (i.e. non-systematic) nature, by which it was possible to obtain specific information with limited use of resources. This first data set needs later to be integrated with extensive and systematic methods, which would secure a larger coverage for the analysis. For the screening phase, it was decided to opt for a research based on two archives of metadata developed in a web environment, which, as systematic repertoires of geographic and non-geographic data banks, have made it possible to extrapolate a first list of plans and tools for territorial management, the legislative frameworks of reference, and the information demand thus generated. It is planned that the picture thus obtained should be supplemented first with a more systematic analysis aimed at completing the regulation framework of reference, and secondly with direct interviews with selected public and private operators, so as to record the demand that may not be considered in the regulations.

#### 4.2.3 Application for consult the database

Finally, an integral part of this research is the design of an information system which can supply a permanently updated picture of the production - diffusion - utilization flows of territorial data. A tool of this kind is based on constant monitoring, which guarantees the feeding of the integrated database. Furthermore, since it can be interrogated by territorial management operators, it is designed to supply the information necessary for each of them to make the most efficient use of the technological tools available in matters of geographic and environmental information.

### 5 INTEGRATED DATABASES FOR COLLATION OF INFORMATION SUPPLY AND DEMAND

The permanent monitoring of the activities carried out by operators in charge of territorial administration and protection of the environment, proposed as one of the functions of the Regional Agencies, therefore provides material to three different databases:

- the supply of data coming from technological equipment ("DBSensori");
- the supply of data supplied by institutional activities ("DBGiacimenti");
- the demand for territorial-environmental information to carry out the tasks of territorial administration ("DBDomanda").

A fourth database contains the elements that enable the integration of the first three. Altogether they make up what we have called the "integrated database", that is the database that constitutes the main 'data provider' for the application to consult the databases. Before giving a detailed description of the interface and functionality of the access application, we must expand on the techniques used to integrate the different databases and briefly introduce the use of the General European Multilingual Thesaurus, GEMET, which is the key element of the integration. The use of the DBMS technology to monitor, record and relate the supply and demand of territorial information presupposes the design of a logical model to identify, among other things, a semantic mediator that will allow demand records to be matched against those of the supply. While it is evident that a normal textual description of information contents does not allow analysis of "matching" between demand and offer, it is not so easy to find another way to describe/present these contents. On reflection, the best solution appeared to be the use of a list of "keywords", three definitions of which were considered:

- a dynamic list, auto-expanded through free input by the user;
- a static or dynamic list compiled or expanded by an administrator;
- a static list taken from other disciplinary contexts.

At this point, analysis of the GEMET proved interesting, in particular its rich internal system of hierarchies and semantic classifications. This led to the third of the above options being chosen and the GEMET was duly included in the database. GEMET's main component is the list of descriptors in which elements are explained briefly and translated into various languages. The descriptors are classified by means of two different systems:

- the first type involves "assembling" groups and macro-groups (so the relation is one to many);
- the second type involves direct "assignment" to one or more topics in a list of forty terms (so the relation is many to many).

These two systems "coexist without interfering" with each other and therefore constitute a double system of classification. In addition to being classified, the descriptors are reciprocally related, again with a double system: hierarchical and associative. The difference between the two systems of relations (which in fact are physically similar), is purely informational and consists in the fact that a hierarchical relationship connects a broader-term with a narrower-term, whereas an associative relationship connects two related-terms. At this point, it is clear that the table of the 5208 GEMET descriptors constitutes an excellent list of keywords for the semantic characterization of the information contents also because of the classification and relationship tables that link these descriptors to each other. The supply of data from sensors is recorded in the

"DBSensori" database, which is divided into two principal elements: "Sensore" and "Piattaforma". The "sensor" element provides a material representation of the recorded datum, while "platform" relates to "sensor" and thus represents the plurality of "vehicles" on which sensors can be installed; finally, what can be obtained by the use of these data is inserted into a relationship table that registers the possible applications and the descriptors connected to them. The data supply from public sector archives, on the other hand, is registered in the "DBGiacimenti" database, which contains the major elements "Dataset" and "Soggetti": the former is a catalogue of all the information resources registered; the latter is a record of the public/private subjects connected for various reasons to these resources. This database also includes a specific relationship table containing the multiplicity of links between a database and all the descriptors that provide a brief explanation of its information contents. Finally, the "DBDomanda" database is used to register the information demand and contains the principal elements "Attività", "Provvedimento", "Soggetto"; respectively, these represent:

the territorial administration actions carried out by subjects;  
the regulatory provisions that form the reference framework;  
the typologies of the subjects involved in the performance of the above "Attività".

Another element within the "DBDomanda" database - "Domanda" - connects the other three and makes it possible to deal with the demand extrapolated from the regulatory framework of reference and with that expressed directly by public authorities working in the field of territorial governance and management. Consequently the results are associated to one or more descriptors, which characterize their information contents and enable them to be related with the supply. Technically, the relation between demand and supply is established when "joints" linking the GEMET descriptors are inserted into the database and by executing the queries that provide the synoptic framework of the relation between supply and demand. It is interesting to note that the GEMET system of hierarchical relations can be exploited to explore "indirect" as well as "direct" matches. For example, a "direct match" is one that connects a database concerning, say, landslide phenomena with a demand for information about areas that are subject to landslides, using the descriptor "landslide". By contrast, if we consider a specific sensor used for meteorological investigations and forecasts, associated with the descriptor "meteorological phenomena", and a demand for information about wind speeds associated with the descriptor "wind", the two elements can still be linked, in this case through an "indirect match", in that the descriptors "meteorological phenomena" and "wind" are in turn linked to each other by a hierarchical relationship inside GEMET. If we consider the complexity of the hierarchy of descriptors it is easy to imagine that exploration of the hierarchy will produce many more matches between supply and demand than would be possible through "direct matches".

It is equally clear that the higher the number of connections matching supply and demand descriptors the less significant the match will be.

The integrated database therefore provides an instrument capable of comparing the information demand with the available data. of relating the monitoring activity and the high or poor quality of the information related with territorial/environmental data. For this reason, inside the database, each element of the demand requires an indicator which is based on the amount of resources connected to the descriptors matched and weighted according to the importance attributable to each individual match.

## 6 THE APPLICATION TO CONSULT THE INTEGRATED DATABASE

The application providing access to the integrated database has been designed with two necessities in mind:

to enable the contents to be consulted by a network of operators and stakeholders;  
to supply an innovative technological instrument for the activities of monitoring and support to operators in the field provided by an institutional authority for territorial/environmental information.

To attain these objectives, the web is the natural choice as the platform for primary development of the application and for the conveyance of data. In effect, the first point constitutes the "front-end" of the database, while the second is the "back-end" with which the system administrator can record the permanent monitoring activity. The administrator will also use the "back-end" functions to develop a parallel activity of devising "packages" that combine data from sensors with information layers to obtain "added information value" and orientates them to specific segments of the demand.

While the way the back-end of the system functions is substantially analogous that of a classic CMS, the public interface features a number of distinctive characteristics.

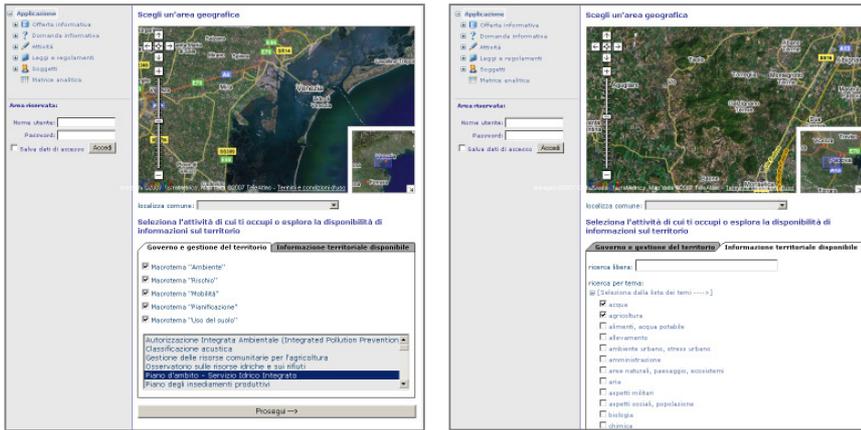


Figure 1: the prototype interface and the two approaches for the consultation of the integrated database

The navigation system introduces a unique initial access phase that follows two distinct routes: the first invites the user to choose one of the territorial government activities in the database and then gives access to the analytical phase of matching information supply and demand; the second allows the user to explore all data availability, regardless of the use that can be made of it; for both approaches the user may choose a geographical area of reference. After the initial choice of activity and geographical area, the user choosing the analytical demand/supply route enters a page containing an abundance of customizable elements; the upper part of the page shows the list of the demand items connected with the activity chosen, each with a short description, and a score that indicates how much the supply repository offers in response to each single item. The score indicator can be increased to allow the exploration to focus on the detail of a single semantic descriptor, visualizing the related information resources.

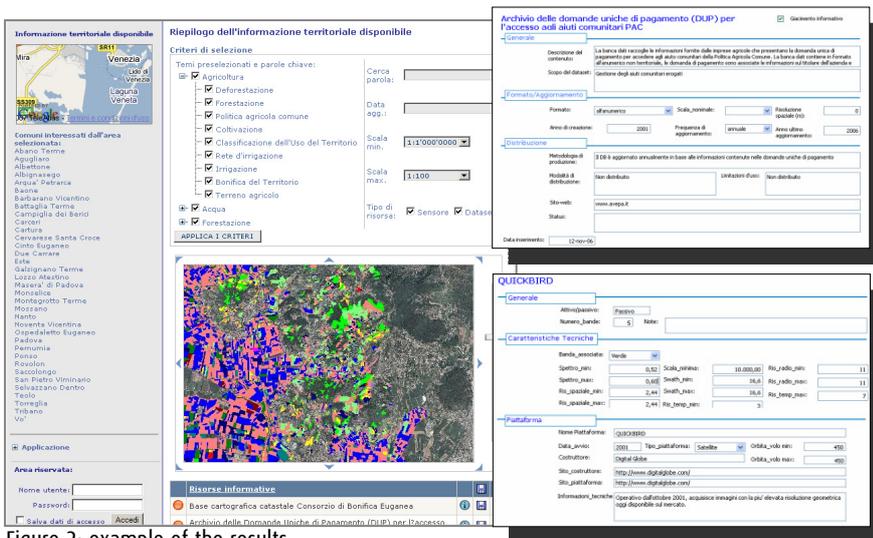


Figure 2: example of the results

The lower part of the page summarizes the supply related to the demand and allows the detailed records of the information resources consulted and visualized in two/three dimensions; in some cases it is possible to download the data directly.

Amongst the more interesting tools assisting the user to explore information supply is a navigable map with selectable content with which the user can visualize one or more supply layers superimposed on a generic two-dimensional cartographic base and the preview of the data on Google Earth through which it is also possible to visualize data in three dimensions. In both the lists of demand and supply it is possible to highlight the matched items, i.e. to indicate which resources satisfy a given demand and which demands can a given resource contribute a response to.

Unlike the first approach, the second leads directly to analysis of the available resources for the chosen territorial area irrespective of the demand in question. The research tools include a first

filter through which certain topics can be removed from the complete list inherited from the GEMET dictionary in order to focus the research on those which are of interest. The next page shows the same interface used for the first approach as regards supply; above this section, a series of mutually integrable criteria allows the user to set up personalized filters and thereby reduce a potentially long list of information layers; searches can be conducted on the basis of words contained in titles or descriptions and the database can be filtered by descriptor, minimum and maximum scale, date of updating and type of resource.

## 7 CONCLUSIONS

The four research projects have so far led to the creation of a first prototype and to its testing inside a study area.

Future targets, in the light of considerations prompted by the test phase, involve passing from the prototype phase of the system to a more operational and consolidated phase.

It is planned in particular:

to create a simplified interface for access to the information (forms, metadata, information on costs, etc.)

to focus on automatic methods of updating data, as regards both supply ("DBSensori" and "DBGiacimenti") and demand ("DBDomanda").

to start a debate about the institution of national and regional agencies.

## REFERENCES

- Atzeni, P. & Ceri, S. & Fraternali, P. & Paraboschi, S. & Torlone, R. 2002, Modelli e linguaggi di interrogazione. Milano: McGraw-Hill-Italia.
- Atzeni, P. & Ceri, S. & Paraboschi, S. & Torlone, R. 2003. Basi di Dati, Architetture e linee di evoluzione. Milano: McGraw-Hill-Italia
- Cammelli, M. & Guerra, M. P. 2002. Informazione e funzione amministrativa. Rimini: Maggioli Editore
- Carbone, L. & Caringella, F. & Romano, F. 2001. Il nuovo volto della Pubblica Amministrazione. Napoli: Edizioni Giuridiche Simone
- Cassano, G. & Giurdanella, C. 2005. Il codice della pubblica amministrazione digitale: Commentario al d. lgs. n. 82 del 7 marzo 2005. Milano: Edizioni Giuffrè
- Cavalieri, P. & Venturini, F. 2004. Documenti e dati pubblicati sul web. Guida all'informazione di fonte pubblica in rete. Bologna: Edizioni Mulino
- Fraden, J. 199). Handbook of Modern sensors, Physics, Designs, and Applications. New York: American Institute of Physics, American Institute of Physics
- Mather, P. M. 2004. Computer Processing of Remotely- Sensed Images- Third Edition. Chichester: John Wiley & Sons
- Merloni, F. 2002. L'informazione delle pubbliche amministrazioni. Rimini: Maggioli Editore
- Skidmore, A. & Prins, H. 2002. Environmental Modelling with Gis and Remote Sensing. London: Taylor and Francis

(Presentato con Silvia Castelli, Silvia Dalla Costa, Stefano Picchio, Giovanni Borga al 26th Urban Data Management Symposium di Stoccarda 2007)





