



Papers di
**DIRITTO
EUROPEO**

www.papersdidirittoeuropeo.eu
ISSN 2038-0461

2023, n. 2

DIRETTORE RESPONSABILE

Maria Caterina Baruffi (Ordinario di Diritto internazionale, Università di Bergamo).

COMITATO DI DIREZIONE

Francesco Bestagno (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano; Consigliere giuridico presso la Rappresentanza permanente d'Italia all'UE); **Andrea Biondi** (Professor of European Law e Director of the Centre of European Law, King's College London); **Fausto Pocar** (Professore emerito, Università di Milano); **Lucia Serena Rossi** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna; Giudice della Corte di giustizia dell'Unione europea).

COMITATO SCIENTIFICO

Adelina Adinolfi (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Firenze); **Elisabetta Bani** (Ordinario di Diritto dell'economia, Università di Bergamo); **Matteo Borzaga** (Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Trento); **Susanna Cafaro** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università del Salento); **Laura Calafà** (Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Verona); **Javier Carrascosa González** (Catedrático de Derecho Internacional Privado, Universidad de Murcia); **Luigi Daniele** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Roma "Tor Vergata"); **Angela Di Stasi** (Ordinario di Diritto internazionale, Università di Salerno); **Davide Diverio** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano); **Franco Ferrari** (Professor of Law e Director of the Center for Transnational Litigation, Arbitration, and Commercial Law, New York University); **Costanza Honorati** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano-Bicocca); **Paola Mori** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Magna Graecia" di Catanzaro); **Matteo Ortino** (Associato di Diritto dell'economia, Università di Verona); **Carmela Panella** (Ordinario f.r. di Diritto internazionale, Università di Messina); **Lorenzo Schiano di Pepe** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova); **Alessandra Silveira** (Profesora Asociada e Directora do Centro de Estudos em Direito da União Europeia, Universidade do Minho); **Eleanor Spaventa** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Bocconi" di Milano); **Stefano Troiano** (Ordinario di Diritto privato, Università di Verona); **Michele Vellano** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Torino).
Segretario: **Caterina Fratea** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona).

COMITATO DEI REVISORI

Stefano Amadeo (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Trieste); **Bruno Barel** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova); **Silvia Borelli** (Associato di Diritto del lavoro, Università di Ferrara); **Laura Carpaneto** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova); **Marina Castellaneta** (Ordinario di Diritto internazionale, Università di Bari "Aldo Moro"); **Federico Casolari** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna); **Gianluca Contaldi** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Macerata); **Matteo De Poli** (Ordinario di Diritto dell'economia, Università di Padova); **Giacomo di Federico** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna); **Fabio Ferraro** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Napoli "Federico II"); **Daniele Gallo** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, LUISS Guido Carli); **Pietro Manzini** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna); **Silvia Marino** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università dell'Insubria); **Emanuela Pistoia** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo); **Francesca Ragno** (Ordinario di Diritto internazionale, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna); **Carola Ricci** (Associato di Diritto internazionale, Università di Pavia); **Giulia Rossolillo** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Pavia); **Vincenzo Salvatore** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università dell'Insubria); **Andrea Santini** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano); **Cristina Schepisi** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Napoli "Parthenope"); **Martin Schmidt-Kessel** (Lehrstuhl für Deutsches und Europäisches Verbraucherrecht und Privatrecht sowie Rechtsvergleichung, Universität Bayreuth); **Chiara Enrica Tuo** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova).

COMITATO EDITORIALE

Diletta Danieli (Ricercatore t.d. di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona); **Simone Marinai** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa); **Teresa Maria Moschetta** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Roma Tre); **Rossana Palladino** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno); **Cinzia Peraro** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Bergamo); **Federica Persano** (Ricercatore di Diritto internazionale, Università di Bergamo); **Angela Maria Romito** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Bari "Aldo Moro"); **Sandra Winkler** (Associato di Diritto della famiglia, Università di Rijeka).

RESPONSABILE DI REDAZIONE

Isolde Quadranti (Documentalista, Centro di documentazione europea, Università di Verona).

I contributi sono sottoposti ad un procedimento di revisione tra pari a doppio cieco (*double-blind peer review*).

Non sono sottoposti a referaggio esclusivamente i contributi di professori emeriti, di professori ordinari in quiescenza e di giudici di giurisdizioni superiori e internazionali.

Fascicolo 2023, n. 2

INDICE

Stefano Armellini, Bruno Barel <i>La proposta di regolamento europeo in materia di filiazione e il problema del riconoscimento dello status filiationis in situazioni transfrontaliere</i>	1
Ruggiero Cafari Panico <i>L'intreccio apparentemente inestricabile degli effetti riflessi ed orizzontali: la saga dell'addizionale all'accisa sull'energia elettrica</i>	41
Giovanna Ligugnana <i>Agenzie europee, reti e tutela dell'ambiente</i>	95
Danijela Vrbljanac <i>Regulation 2016/1103 on matrimonial property regimes in Croatian courts: an assessment after nearly five years of application</i>	119
Michele Migliori <i>Alcune riflessioni a margine della sentenza Unilever Italia, con particolare riferimento alla nozione di singola entità economica: un'estensione del principio anche al di là dell'art. 101 TFUE?</i>	141
Relazioni a convegni	
Ruggiero Cafari Panico <i>Il DMA nel prisma della strategia digitale dell'UE: la scelta europea e la competizione fra sistemi</i>	159

Agenzie europee, reti e tutela dell'ambiente

Giovanna Ligugnana*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. I tentativi di classificazione delle agenzie decentrate. – 3. Le agenzie «informative» e la *regulation by information*. – 4. L'EEA: profili strutturali. – 5. *Segue*. Profili funzionali. – 6. La rete EIONET. – 6.1. La rete EIONET in Italia. – 7. Considerazioni conclusive: verso un nuovo ruolo dell'informazione ambientale.

1. Introduzione.

La tutela ambientale è ormai da qualche decennio all'attenzione dell'Unione europea, sia sul piano normativo, sia su quello dell'attuazione in via amministrativa. Al di là degli ambiziosi obiettivi che l'Unione si è posta negli ultimi anni, la c.d. «amministrazione ambientale» europea si basa su un sistema informativo pressoché unico per la sua estensione e complessità, coordinato da un'apposita agenzia, la *European Environment Agency* (EEA), il cui ruolo è divenuto, nel tempo, sempre più rilevante. Le connessioni tra questa agenzia e le corrispondenti autorità statali costituiscono un vero e proprio sistema amministrativo ambientale reticolare che, a livello europeo, funge da supporto per le decisioni politiche del settore.

Esiste, dunque, un'amministrazione europea dell'ambiente che si inserisce nel più ampio contesto dell'amministrazione europea, costituita, almeno sotto il profilo soggettivo, da un insieme di istituzioni, organismi ed enti di vario tipo, tra cui le agenzie rivestono un ruolo assai rilevante¹.

Il tema dell'amministrazione europea e delle agenzie c.d. decentrate² che di questa costituiscono parte, è ormai oggetto di studio da diversi anni. Testimonianza ne sono i

* Professore associato di Diritto amministrativo, Università degli Studi di Verona.

¹ Cfr., sul tema, E. CHITI, *La costruzione del sistema amministrativo europeo*, in M.P. CHITI (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, Milano, 2018, p. 47 ss.

² Il termine «decentrate» (*decentralised*) ha sostituito l'originaria qualificazione di «regolatorie» (*regulatory*) attribuita dalla Commissione alle agenzie in parola nel 2002 (comunicazione, Inquadramento delle agenzie europee di regolazione, [COM\(2002\) 718 def.](#) dell'11 dicembre 2002) per distinguerle dalle agenzie esecutive, queste ultime istituite allo specifico fine di coadiuvare la Commissione nella gestione dei programmi comunitari in determinati settori (cfr., in proposito, il [regolamento \(CE\) n. 58/2003](#) del Consiglio, del 19 dicembre 2002, che definisce lo statuto delle agenzie esecutive incaricate dello svolgimento di alcuni compiti relativi alla gestione dei programmi comunitari). Il termine «regolatorie» riferito alle agenzie diverse da quelle esecutive era stato peraltro criticato in dottrina, in ragione del fatto che a tali agenzie non poteva essere ascritta un'attività di regolazione in senso proprio. Ciononostante, esse appaiono così definite ancora nella comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Il futuro delle agenzie europee* ([COM\(2008\) 135 def.](#) dell'11 marzo 2008), mentre nel successivo *Common Approach* del 19 luglio 2012 (*Annex to the [Joint statement of the European Parliament, the Council of the EU and the European Commission on decentralised agencies](#)*) la Commissione inizia ad

numerosi ed estesi contributi dottrinali che si sono succeduti nel tempo, soprattutto a partire dagli anni Novanta dello scorso secolo, allorché tali strutture si sono progressivamente moltiplicate³, dando origine ad una complessa «galassia» di soggetti, legati alla Commissione da relazioni di varia natura.

La nascita delle agenzie decentrate è il frutto di un travagliato percorso che, come tra breve si vedrà, emerge in seguito al manifestarsi di un deficit esecutivo a livello comunitario. Paul Craig⁴ individua tre fasi in cui inserire lo sviluppo delle agenzie: una prima fase, risalente alla metà degli anni Settanta, con l'istituzione di Cedefop e di Eurofound⁵; una seconda e più «consistente» fase che ha interessato gli anni Novanta e che ha visto la creazione di dieci nuove agenzie (tra cui l'Agenzia europea dell'ambiente)⁶ e, infine, una terza fase, partita nel nuovo millennio, nella quale è stata costituita una ulteriore consistente serie di agenzie, alcune delle quali hanno assorbito le funzioni di

utilizzare la locuzione «decentrate» ritenuta più idonea a qualificare non solo la natura delle agenzie ma anche la loro dislocazione: in linea di principio, infatti, ciascuna agenzia ha sede in un diverso Stato membro.

³ La bibliografia in tema di agenzie europee è assai estesa. Senza pretesa di completezza possono ricordarsi M. CONTICELLI, M. DE BELLIS, G. DELLA CANANEA (edited by), *EU Executive Governance. Agencies and Procedures*, Torino, 2020; M. EGEBERG, J. TRONDAL, *Agencification of the European Union administration. Connecting the dots, TARN Working Papers (online)*, 2016, n. 1, reperibile [online](#); M. EVERSON, C. MONDA, E. VOS (edited by), *European Agencies in between Institutions and Member States*, Alphen aan den Rijn, 2014; E. VOS, *European agencies: Features, Framework and Future, Maastricht Faculty of Law Working Paper*, 2013, n. 3, reperibile [online](#); J. TRONDAL, M. BUSUIOC, M. GROENLEER (edited by), *The Agency Phenomenon in the European Union*, Manchester, 2013; E. CHITI, *Decentralized Implementation*, in R. SCHÜTZE, T. TRIDIMAS (edited by), *Oxford Principles of European Union Law*, Oxford, 2018, pp. 748-776; ID., *An Important Part of the EU's Institutional Machinery: Features, Problems and Perspectives of European Agencies*, in *Common Market Law Review*, 2009, pp. 1395-1442; ID., *Le agenzie europee. Unità e decentramento nelle amministrazioni comunitarie*, Milano, 2002; ID., *The Emergence of a Community Administration: The Case of European Agencies*, in *Common Market Law Review*, 2000, pp. 309-344; A. KREHER, *Agencies in the European Community - A Step towards Administrative Integration in Europe*, in *European Journal of Public Policy*, 1997, pp. 225-245.

⁴ P. CRAIG, *EU Administrative Law*, Oxford, 2018, p. 155.

⁵ Risale, infatti, al 1975 l'istituzione del Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale (Cedefop) e della Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro (Eurofound).

⁶ Nel presente scritto si utilizzeranno gli acronimi inglesi delle varie agenzie, che risultano ad oggi i più diffusi ai fini dell'individuazione delle stesse. Quanto alla seconda fase, oltre all'Agenzia europea dell'ambiente (EEA) con la correlativa rete EIONET (1990), sono state istituite nel medesimo decennio la Fondazione europea per la formazione professionale – ETF (1990), l'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze – EMCDDA (1993), l'Agenzia europea per i medicinali – EMA (1993), l'Ufficio per l'armonizzazione del mercato interno – OHIM (1993), l'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro – EU-OSHA (1994), l'Ufficio comunitario per le varietà vegetali – CPVO (1994), il Centro di traduzione degli organismi dell'Unione europea – CDT (1994), l'Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia – EUMC (1997) e l'Agenzia europea per la ricostruzione – EAR (1999).

agenzie già esistenti⁷. È di questi anni, inoltre, la costituzione di organismi con poteri particolari, come le agenzie di supervisione del settore finanziario⁸.

Occorre inoltre precisare che talune agenzie sono sorte su iniziativa non della Commissione ma del Consiglio: il caso più noto è quello di Europol ma altre ne sono state istituite nel quinquennio dopo la fine degli anni Novanta⁹.

Come poco sopra si affermava, la costituzione delle agenzie regolatorie¹⁰ appare come il portato della difficoltà di assicurare piena effettività del diritto comunitario nel momento in cui il processo di progressiva integrazione, con completamento del mercato interno, acquistava maggior forza¹¹. Il piano presentato a tal fine dalla Commissione alla metà degli anni Ottanta¹², infatti, – che prevedeva le tre tecniche dell'armonizzazione minima, del mutuo riconoscimento, e del ricorso a *standards* – aveva messo in luce l'inadeguatezza dell'amministrazione decentrata (indiretta), in base alla quale

⁷ Si tratta dell'Agenzia europea per la sicurezza alimentare – EFSA (2002), dell'Agenzia europea per la sicurezza marittima – EMSA (2002), dell'Agenzia europea per la sicurezza aerea – EASA (2002), dell'Agenzia dell'Unione europea per la cybersicurezza – ENISA (2004), del Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie – ECDC (2004), dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera – Frontex (2004), dell'Agenzia dell'Unione europea per le ferrovie – ERA (2004). Risalgono inoltre, al 2005, l'Agenzia europea di controllo della pesca – CFCA, al 2006, l'Agenzia europea delle sostanze chimiche – ECHA e l'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere – EIGE; al 2009, l'Agenzia europea per la cooperazione tra i regolatori nazionali dell'energia – ACER. Nel 2007, l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali – FRA, ha assorbito le funzioni del precedente EUMC.

⁸ La necessità di affrontare la crisi finanziaria manifestatasi alla fine del primo decennio del nuovo secolo ha dato luogo all'istituzione di nuovi organismi settoriali di vigilanza: nel 2010 sono state infatti istituite l'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati – ESMA, l'Autorità bancaria europea – EBA, l'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali – EIOPA nonché il Comitato europeo per il rischio sistemico – ESRB.

⁹ È del 1998 l'istituzione di Europol sulla base di una convenzione (convenzione Europol) elaborata dal Consiglio in forza dell'art. K.3 del Trattato di Maastricht e ratificata dagli Stati membri, convenzione che prevedeva l'istituzione di un Ufficio europeo di polizia. La convenzione è stata successivamente sostituita dalla [decisione 2009/371/GAI](#), a sua volta sostituita dal [regolamento \(UE\) 2016/794](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2016, che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (Europol) e sostituisce e abroga le decisioni del Consiglio 2009/371/GAI, 2009/934/GAI, 2009/935/GAI, 2009/936/GAI e 2009/968/GAI. Risale invece al 2000 l'istituzione dell'Accademia europea di polizia (AEP, poi CEPOL) con [decisione 2000/820/GAI](#), successivamente sostituita dalla [decisione 2005/681/GAI](#) e infine dal [regolamento \(UE\) 2015/2219](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2015, sull'Agenzia dell'Unione europea per la formazione delle autorità di contrasto (CEPOL) e che sostituisce e abroga la decisione 2005/681/GAI del Consiglio. Nel 2001 è sorto il Centro satellitare dell'Unione europea in base all'azione comune del Consiglio 2001/555/PESC, poi sostituita dalla [decisione 2014/401/PESC](#). Dello stesso anno è l'istituzione dell'Istituto dell'Unione europea per gli studi sulla sicurezza (EUISS) sempre in base ad azione comune del Consiglio (2001/554/PESC) poi sostituita dalla [decisione 2014/75/PESC](#). Nel 2002 è la volta di Eurojust, con il fine di rafforzare la lotta alle forme gravi di criminalità, con [decisione 2002/187/GAI](#). Infine, nel 2004, è stata istituita, con l'[azione comune del Consiglio 2004/551/PESC](#) (da ultimo sostituita dalla [decisione \(PESC\) 2015/1835](#) del Consiglio) l'Agenzia europea per la difesa.

¹⁰ *Supra*, nota 2.

¹¹ Per un'accurata ricostruzione dei processi alla base dello sviluppo delle agenzie cfr., E. CHITI, *Le agenzie europee*, cit., pp. 48-58.

¹² Cfr. il libro bianco della Commissione per il Consiglio europeo, *Il completamento del mercato interno*, [COM\(85\) 310 def.](#) del 14 giugno 1985.

l'esecuzione delle politiche e delle norme comunitarie è affidata agli Stati, a fronte della crescita regolatoria associata al completamento del mercato interno¹³.

Altrettanto improponibile si rivela, all'inizio degli anni Novanta, la costituzione di un'amministrazione comunitaria centralizzata. La scelta ricade invece sul modello utilizzato per talune discipline settoriali, cioè nell'utilizzo di strutture amministrative miste, nazionali e sovranazionali coordinate da un ufficio entificato comunitario¹⁴.

A tale ufficio è normalmente attribuita la personalità giuridica, il che conferisce alla struttura organizzativa una condizione di separatezza rispetto alla Commissione. Allo stesso tempo, le limitazioni alle competenze e ai poteri previsti dalle norme istitutive di tali soggetti, diminuiscono il rischio di una loro eccessiva autonomia.

Nonostante, dunque, i regolamenti istitutivi delle agenzie di quegli anni assumano, quale ragione alla base del fenomeno, la necessità di migliorare l'efficienza dell'amministrazione europea attraverso la separazione tra l'indirizzo politico, in capo alla Commissione, e l'attività di coordinamento delle amministrazioni nazionali in settori ad elevata tecnicità, la (più) probabile causa del moltiplicarsi di tali strutture pare da ricercarsi in quel «game of forces» caratteristico dell'amministrazione europea, che vede, da un lato, le difficoltà dell'amministrazione indiretta totale, con la propensione dei singoli Stati a far prevalere le proprie preferenze nell'attività esecutiva; dall'altro l'impraticabilità (e l'indesiderabilità) di un rafforzamento dell'amministrazione diretta¹⁵. Il modello dell'agenzia risulta perciò essere una soluzione di compromesso, un modello «based on decentralization from the Commission, rather than independence», in cui, oltretutto, «decentralization is accompanied by integration of national administrations within networks by sector»¹⁶.

Le agenzie degli anni Novanta, così come quelle create precedentemente, trovano il loro generale fondamento in quello che è oggi l'art. 352 del TFUE¹⁷ (*ex art.* 308 TCE).

¹³ E. CHITI, *Le agenzie europee*, cit., p. 52.

¹⁴ «L'esigenza di un'azione amministrativa comune in certi settori e le difficoltà – insormontabili, a questo stadio dell'integrazione europea – di istituire un'amministrazione comunitaria centralizzata per lo svolgimento delle relative attività tracciano un percorso obbligato, che consiste nel rafforzare non la Commissione, ma i fenomeni di cooperazione tra apparati pubblici dei vari Stati membri e della Comunità». Così, E. CHITI, *Le agenzie europee*, cit., p. 56.

¹⁵ E. CHITI, *Decentralized Implementation. European Agencies*, cit., p. 751. Il problema dell'esecuzione statale aveva dato origine, come noto, anche ai comitati della comitologia.

¹⁶ E. CHITI, *Decentralized Implementation. European Agencies*, cit., p. 752. Secondo M. EGERBERG, J. TRONDAL, *Agencification of the European Union Administration*, cit., p. 2, si possono individuare tre prospettive sotto cui inquadrare le agenzie: *intergovernmental*, *transnational* e *supranational*. La prima vedrebbe tali enti come «agenti» i cui poteri appaiono delegati dagli Stati; la seconda considera le agenzie come organismi dotati di una propria autonomia di azione, connessi alle istituzioni nazionali ed europee attraverso relazioni poco incisive; la terza inserisce pienamente le agenzie nel quadro dell'amministrazione europea con relazioni strette (soprattutto) nei confronti della Commissione.

¹⁷ L'EEA fa eccezione a tale regola essendo la sua istituzione ricondotta, dal [regolamento \(CEE\) n. 1210/90](#) sull'istituzione dell'Agenzia europea dell'ambiente e della rete europea d'informazione e di osservazione in materia ambientale (ora sostituito dal [regolamento \(CE\) n. 401/2009](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, sull'Agenzia europea dell'ambiente e la rete europea d'informazione e di osservazione in materia ambientale), all'(allora vigente) art. 130 R del Trattato.

Già nella comunicazione della Commissione sull'inquadramento delle agenzie europee di regolazione del 2002¹⁸, però, viene affermato il principio secondo cui gli atti giuridici istitutivi di tali enti devono trovare il loro fondamento nella disposizione del Trattato che costituisce la base giuridica specifica della politica che essi intendono attuare, salvo il caso in cui tale base giuridica non sia costituita proprio dal predetto articolo.

Caratteristica comune alle agenzie create anche nel primo decennio del nuovo secolo sembra essere quella della costituzione a fronte di esigenze manifestatesi in un dato periodo e, dunque, la mancanza di un disegno organico sottostante che ne definisca i tratti comuni, nonostante che la dottrina abbia comunque segnalato alcune caratteristiche tipiche, quali il loro essere strumento di integrazione amministrativa, la loro necessaria relazione con la Commissione, la presenza di reti delle quali esse fungono da coordinatori, la titolarità di poteri per lo più strumentali¹⁹. Si tratta, peraltro, di caratteristiche generali che, pur contribuendo a chiarire il quadro organizzativo delle agenzie, non nascondono una certa frammentarietà nelle strutture e nel funzionamento dei vari enti.

Di tale circostanza pare essersi fatto carico, nel 2012, uno studio condiviso tra Commissione, Parlamento e Consiglio contenente una ricostruzione delle caratteristiche, ruoli e competenze delle varie agenzie esistenti, al fine di valutare le principali problematiche connesse al loro funzionamento.

Il documento scaturitone, noto come *Common Approach*²⁰ – la cui attuazione è posta in capo alla Commissione²¹ – oltre a qualificare le agenzie come «decentralizzate» e non più «di regolazione», riconosce la necessità di approntare meccanismi di valutazione dell'operato di queste, compresi gli indici di *performance*, di coerenza tra programmi pluriennali e risorse finanziarie ed umane, di una *governance* definita con precisi criteri di composizione dei consigli di amministrazione. Viene inoltre confermata la responsabilità del direttore in relazione alle *performances* dell'agenzia. Più in generale, poi, emerge il problema dell'*accountability* delle stesse agenzie, problema che viene affrontato attraverso la previsione di attività di *reporting* e di controlli interni ed esterni.

Nessuno di tali documenti sembra, tuttavia, chiarire l'estensione del potere conferito a tali organizzazioni che, nonostante lo sforzo di riordino, rimangono, sotto questo profilo, ampiamente diversificate tra loro.

2. I tentativi di classificazione delle agenzie decentralizzate.

¹⁸ COM(2002) 718 def., cit., p. 7.

¹⁹ E. CHITI, *Decentralized Implementation. European Agencies*, cit., p. 753.

²⁰ *Supra*, nota 1. Il lavoro è stato condotto da un apposito gruppo (*Inter-Institutional Working Group* – IIWG).

²¹ La Commissione ha, in proposito, pubblicato una serie di report sulla progressiva attuazione del *Common Approach*: cfr., la [Roadmap on the follow-up to the Common Approach on EU decentralised agencies](#), 2012, seguita da un secondo report nel 2013, nonché il *Progress report on the implementation of the Common Approach on EU decentralized agencies*, [COM\(2015\) 179 final](#) del 24 aprile 2015.

L'evidente disomogeneità, soprattutto funzionale, delle agenzie decentrate ha spinto sia la dottrina, sia la stessa Commissione a svolgere qualche tentativo di classificazione, anche al fine di delineare i poteri associati alla funzione svolta dalle prime.

Un primo lavoro classificatorio si ritrova già in un documento della Commissione sull'operatività delle agenzie regolatorie del 2002²². In tale sede, tuttavia, dopo aver distinto queste ultime agenzie da quelle esecutive, la Commissione ne individua la principale caratteristica nell'essere «incaricate di partecipare attivamente all'esercizio della funzione esecutiva mediante atti che contribuiscono alla regolamentazione di un dato settore»²³ e propone una sostanziale bipartizione che vede, da un lato, le agenzie incaricate di fornire assistenza alla Commissione, o sotto forma di pareri e raccomandazioni (come EMA ed EFSA), o sotto forma di relazioni ispettive (come EMSA) ai fini della realizzazione della funzione di vigilanza sull'applicazione del diritto dell'Unione della Commissione stessa. Dall'altro lato si individuano le agenzie titolari del potere di adottare decisioni individuali idonee a produrre effetti giuridici vincolanti nei confronti di terzi (come OHIM, CPVO ed EASA).

Tale scelta classificatoria ha incontrato diverse critiche da parte della dottrina (e dello stesso Parlamento europeo) dal momento che essa introduce nella categoria delle agenzie regolatorie anche enti privi di poteri di regolazione²⁴, senza tener conto che la stessa scelta di qualificare alcune agenzie come regolatorie in contrapposizione a quelle esecutive risulta in qualche modo fuorviante.

Un intervento correttivo alla suddetta tassonomia sembra emergere nella successiva comunicazione della Commissione sul futuro delle agenzie europee del 2008²⁵, laddove vengono distinte: agenzie che adottano decisioni individuali giuridicamente vincolanti nei confronti dei terzi²⁶; agenzie che forniscono assistenza diretta alla Commissione e agli Stati membri sotto forma di consulenza tecnica o rapporti di ispezione²⁷; agenzie che svolgono attività operative²⁸; agenzie che effettuano attività di raccolta, elaborazione e fornitura di informazioni obiettive, attendibili e comprensibili e che svolgono le loro attività in rete²⁹ e, da ultimi, i servizi per altre agenzie e istituzioni, tipicamente rappresentati dalle attività del CDT.

²² *Supra* nota 16.

²³ COM(2002) 718 def., cit., p. 4.

²⁴ Cfr. P. CRAIG, *EU Administrative Law*, cit., p. 162. Osserva, l'A. (p. 163): «[n]one of the EU agencies created thus far are regulatory agencies in the way the term is used in common legal parlance, the principal reason being that there are legal constraints to the delegation of discretionary power to agencies».

²⁵ COM(2008) 135 def., cit., p. 8.

²⁶ Come CVPO, OHIM, EASA ed ECHA.

²⁷ È il caso di EMSA, EFSA, ERA ed EMEA.

²⁸ Tra queste rientrano EAR, GSA, CFCA, Frontex, Eurojust, Europol e CEPOL.

²⁹ È il caso di Cedefop, EEA, Eurofound, ETF, EMCCDA, EU-OSHA, ENISA, ECDC, EIGE e FRA.

Nulla in merito ad una classificazione delle agenzie sembra invece risultare dal citato *Common Approach* del 2012, laddove emerge, piuttosto, l'esigenza di un approccio più «sistematico» nella creazione di nuove agenzie, compresa la previsione di meccanismi di estinzione o di fusione e, come poco sopra accennato, alcune disposizioni sulla governance delle stesse.

In dottrina si ritrovano diverse tesi sulla scelta dei criteri di classificazione delle agenzie. Così, esse potrebbero essere inquadrare a seconda della funzione svolta, della dimensione, del fondamento giuridico, dei loro poteri e del grado di autonomia nell'esercizio del potere, cosicché se ne ricaverebbe, sostanzialmente, una *functional, numerical e legal taxonomy*³⁰.

Secondo un diverso approccio le agenzie andrebbero classificate a seconda della tipologia di attività che esse svolgono e del correlativo potere. Sarebbe, cioè, da riconoscere, in capo a talune agenzie, la presenza di alcuni poteri regolatori³¹ (seppure circoscritti³²), concretantisi nell'emanazione di atti di portata generale; così come sarebbe indubbia la presenza, in altre agenzie, di poteri quasi-regolatori, intesi come capacità di emanare raccomandazioni dall'efficacia assai incisiva. Si rinverrebbero, poi, agenzie che possono emanare vere e proprie decisioni, dirette ai singoli, ed infine agenzie la cui attività principale consiste nella raccolta e diffusione di informazioni e nel coordinamento di reti. In questa prospettiva, si possono evidenziare *regulatory, quasi-regulatory, decision-making e information and coordination agencies*³³.

Sembra peraltro arduo trovare classificazioni del tutto soddisfacenti, dal momento che alcune agenzie assommano più attività o funzioni³⁴: EASA, ad esempio, può, in determinati casi, emanare decisioni individuali (come le certificazioni di aeronavigabilità e le certificazioni ambientali) ma esercita altresì funzioni di consulenza tecnica (tramite pareri) nei confronti della Commissione a supporto dell'attività normativa di quest'ultima, potendo altresì redigere i testi dei regolamenti (delegati) con un limitato potere di modifica da parte della Commissione stessa³⁵.

³⁰ E. VOS, *European agencies*, cit., p. 10.

³¹ Su questi aspetti cfr., E. CHITI, *European Agencies' Rulemaking: Powers, Procedures and Assessment*, in *European Law Journal*, 2013, pp. 93-110.

³² *Infra*, par. 3.

³³ Così P. CRAIG, *EU Administrative Law*, cit., pp. 163-167.

³⁴ «It is noteworthy that increasingly a plurality of functions is conferred upon agencies, which makes it difficult to distinguish clearly the above-mentioned types». Così E. VOS, *European agencies*, cit., p. 11.

³⁵ Cfr. l'art. 17 del [regolamento \(CE\) n. 216/2008](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 febbraio 2008, recante regole comuni nel settore dell'aviazione civile e che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza aerea, e che abroga la direttiva 91/670/CEE del Consiglio, il regolamento (CE) n. 1592/2002 e la direttiva 2004/36/CE, il quale dispone che «[q]ualora si tratti di norme tecniche, in particolare concernenti la costruzione, la progettazione e gli aspetti operativi, la Commissione non può modificare il loro contenuto senza previa coordinazione con l'Agenzia».

Ne risulta che, nonostante gli sforzi dottrinali, appare ancora arduo trovare una sistematizzazione complessiva del fenomeno agenzie, risultando tuttora più proficuo lo studio della singola organizzazione.

Dibattuto è, inoltre, il tema dei poteri esercitabili dalle agenzie, sia tramite conferimento per via legislativa sia tramite delega da parte della Commissione. In quest'ultimo caso, infatti, trova applicazione il principio stabilito nella nota sentenza *Meroni*³⁶, in cui la Corte di giustizia aveva affermato che, al fine di preservare l'equilibrio istituzionale, laddove vi fosse una delega di poteri da parte di una autorità comunitaria ad altro ente od organismo, tale delega: a) non avrebbe potuto concernere poteri diversi da quelli conferiti al delegante dal Trattato e, b) non avrebbe potuto comunque riguardare poteri implicanti un elevato margine di discrezionalità.

Per quanto attiene, invece, al conferimento di poteri all'agenzia da parte dell'atto legislativo, il problema è stato affrontato, sempre dalla Corte di giustizia, nel caso *ESMA*³⁷, sul quale conviene brevemente soffermarsi.

In tale occasione, infatti, il Regno Unito aveva sostenuto la violazione del principio *Meroni* da parte dell'art. 28 del regolamento (UE) n. 236/2012³⁸ che attribuisce all'ESMA un potere di intervento, in circostanze particolari, in relazione alle vendite di titoli in posizione corta. Sosteneva, inoltre, il ricorrente, che gli artt. 290 e 291 TFUE non consentivano la delega di poteri direttamente ad un'agenzia ma solamente, in casi circoscritti, alla Commissione.

Quanto al primo profilo, la Corte ha «aggiustato» in parte il principio *Meroni* sulla base del fatto che l'ESMA fosse un'entità facente parte dell'Unione europea (e non un ente privato, come nel caso *Meroni*) e che il regolamento circoscrivesse i poteri di intervento dell'agenzia sia dal punto di vista sostanziale, sia procedurale. In relazione al secondo profilo, invece, la Corte ha sostenuto che, nonostante che nei Trattati non vi fosse esplicita previsione della delegabilità di poteri a soggetti facenti parte dell'Unione diversi dalla Commissione, una tale possibilità potesse ricavarsi implicitamente dalle norme sulla giurisdizione (artt. 263, 265 e 267 TFUE) che sottopongono gli atti di tali strutture al controllo giurisdizionale di legittimità. I poteri conferiti ad ESMA, inoltre, sarebbero necessari ad evitare improvvise oscillazioni nei prezzi di determinati strumenti finanziari e si inserirebbero nel più generale disegno di integrazione dei mercati finanziari e di prevenzione dei rischi di contagio³⁹.

³⁶ Corte di giustizia, sentenza del 13 giugno 1958, [causa 9/56](#), *Meroni & Co., Industrie Metallurgiche S.p.A. c. Alta Autorità della Comunità europea del Carbone e dell'Acciaio*, EU:C:1958:7.

³⁷ Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza del 22 gennaio 2014, [causa C-270/12](#), *Regno Unito c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, EU:C:2014:18.

³⁸ [Regolamento \(UE\) n. 236/2012](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 marzo 2012, relativo alle vendite allo scoperto e a taluni aspetti dei contratti derivati aventi ad oggetto la copertura del rischio di inadempimento dell'emittente (credit default swap).

³⁹ Sentenza *Regno Unito c. Parlamento europeo e Consiglio*, cit., punti 84-85. Osserva, in proposito, P. CRAIG, *EU Administrative Law*, cit., p. 172: «(...) the European Supervisory Authorities (ESAs) such as

Con la suddetta decisione la Corte di giustizia, reinterpretando il principio *Meroni*, pare dunque aver aperto la strada ad un ampliamento del potere attribuibile alle agenzie, a condizione che tale potere sia a basso contenuto di discrezionalità o, se si vuole, che la discrezionalità sia meramente tecnica. La dottrina non ha mancato di evidenziare i rischi di tale interpretazione, nel momento in cui il potere di effettuare scelte tecniche conferito all'agenzia celi, in realtà, delicate scelte (anche) politiche⁴⁰. Si rileva, inoltre, che il controllo giurisdizionale sulle decisioni di talune agenzie non appare così incisivo, soprattutto se si considera una certa giurisprudenza del Tribunale, in cui si afferma la necessaria limitatezza del sindacato giurisdizionale di legittimità su scelte a discrezionalità «estesa», in relazione alla loro complessità, emanate da talune agenzie⁴¹. Si prospetterebbe, allora, un'ulteriore criticità, legata al fatto che «the formal recognition of agencies as entities that may balance various interests and that only limited judicial control will be carried out in relation to their exercise of these powers, raises concern about the adequacy of the current accountability mechanisms»⁴².

Il problema del potere esercitabile dalle agenzie decentrate, inteso sia come potere normativo o regolamentare, sia come potere discrezionale volto all'emanazione di atti individuali vincolanti (veri e propri provvedimenti), sfocia, dunque, nella necessità di approntare idonee garanzie procedurali e di controllo: si tratta di un percorso non ancora completato ma che appare sempre più segnalare il destino delle agenzie nel prossimo futuro⁴³.

3. Le agenzie «informative» e la *regulation by information*.

Nel paragrafo che precede sono stati delineati i tratti salienti del processo di creazione delle agenzie decentrate e le principali problematiche emerse nel trentennio che ha visto la loro progressiva entrata in funzione.

ESMA, reflected a conscious choice by the EU legislature to create agencies with greater power than hitherto, and to constrain the extent to which the Commission could interfere with regulations recommended by the agencies. The CJEU acknowledged that the power accorded to ESMA by art. 28 fell outside the confines of Articles 290 e 291 TFEU. The decision by the EU legislature to vest ESMA with such power directly, nonetheless, cohered with the legislature's overall vision of the place of such agencies in the schema of EU decision-making».

⁴⁰ Cfr. E. VOS, *EU Agencies, Common Approach and Parliamentary Scrutiny (European Implementation Assessment)*, Study PE 627.131, November 2018, reperibile [online](#), p. 46: «[w]hilst considering that ESMA's powers were not very discretionary, the Court ignores that the exercise of the powers delegated entail important political, economic or social choices to be made by ESMA».

⁴¹ Cfr. Tribunale, sentenze del 19 novembre 2008, [causa T-187/06](#), *Schröder c. Ufficio comunitario delle varietà vegetali*, EU:T:2008:511; e del 7 marzo 2013, [causa T-96/10](#), *Rütgers Germany GmbH e altri contro Agenzia europea per le sostanze chimiche (ECHA)*, EU:T:2013:109.

⁴² Così E. VOS, *EU Agencies*, cit., p. 47.

⁴³ P. CRAIG, *EU Administrative Law*, cit., p. 192.

Occorre ora soffermarsi su un particolare tipo di agenzie e cioè quelle che svolgono attività volte alla raccolta e diffusione di informazioni. Esse appaiono come una tipologia a sé stante nella classificazione proposta nel 2008 dalla Commissione.

È, in realtà, questa, un'attività che accomuna diverse agenzie⁴⁴ ma che, per alcune, diviene la funzione principale: lo è, in particolare, per l'Agenzia europea dell'ambiente (d'ora in avanti, EEA) ma lo è anche, ad esempio, in relazione all'Agenzia per la sicurezza marittima (EMSA)⁴⁵, all'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro (EU-OSHA)⁴⁶, all'Osservatorio europeo delle droghe (EMCDDA) e all'Agenzia per i diritti fondamentali (FRA).

Queste agenzie, si è osservato in dottrina, intrattengono una particolare relazione con la Commissione, al controllo della quale sono in qualche modo sottoposte, non essendo la loro attività procedimentalizzata, né potendo le stesse rientrare nell'area del controllo giurisdizionale «provided that the product of their activity – information – is non justiciable *per se*»⁴⁷.

Come accennato nei paragrafi che precedono, le agenzie europee in genere, ma soprattutto quelle la cui attività consiste nel produrre informazioni attendibili, non sono dotate di potere normativo, non sono cioè *regulatory agencies*. E, tuttavia, la loro attività potrebbe essere vista anche come una forma di regolazione indiretta, la c.d. *regulation by information*, prospettata, in relazione alle agenzie europee sorte negli anni Novanta, in un noto saggio di Giandomenico Majone⁴⁸.

Si tratterebbe di una forma di regolazione distinta da quella «diretta», che si attua attraverso l'emanazione di atti giuridicamente vincolanti, come norme, ordini, divieti, etc., volti ad indirizzare il comportamento dei destinatari (c.d. *command and control*); una regolazione consistente, piuttosto, nell'utilizzo di schemi incentivanti o nell'offerta di informazioni qualitativamente e quantitativamente adeguate in grado di raggiungere gli obiettivi di *policy* desiderati⁴⁹.

In tale contesto, le agenzie europee «informative» risponderebbero alle difficoltà di raggiungere l'obiettivo dell'armonizzazione delle legislazioni nazionali tramite

⁴⁴ Si tratta non solo di agenzie istituite nell'ambito di quello che, prima del Trattato di Lisbona, costituiva il primo pilastro dell'Unione ma anche di quelle agenzie istituite ad opera del Consiglio e rientranti nel secondo e terzo pilastro, come Europol ed Eurojust.

⁴⁵ Cfr. l'art. 2, c. 4, lett. d, del [regolamento \(CE\) n. 1406/2002](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2002, che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza marittima.

⁴⁶ Cfr. gli artt. 2 e 3 del [regolamento \(CE\) n. 2062/94](#) del Consiglio, del 18 luglio 1994, relativo all'istituzione di un'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro.

⁴⁷ E. CHITI, *An Important Part of the EU's Institutional Machinery*, cit., p. 1419.

⁴⁸ G. MAJONE, *The new European agencies: regulation by information*, in *Journal of European Public Policy*, 1997, pp. 262-275.

⁴⁹ I due approcci (regolazione diretta e indiretta) sono combinabili tra loro. Infatti, anche nella *regulation by information* (indiretta) la tecnica *command*, tipica della regolazione diretta, può essere presente, ad esempio, per imporre la produzione di informazioni; così come la produzione di informazioni può essere prodromica alla formazione dell'atto giuridicamente vincolante, norma o comando che sia. Così G. MAJONE, *The new European agencies*, cit., p. 265.

regolazione diretta, cioè attraverso direttive, un sistema che creerebbe «huge bottlenecks at the implementation level»⁵⁰. A livello di ordinamento europeo ciò avrebbe comportato un incentivo al ricorso a «non-coercive, information-rich strategies»⁵¹ che ben si attaglia alla figura delle agenzie informative, a patto che l'informazione da queste prodotta sia qualitativamente elevata (attendibile).

La credibilità delle informazioni è tuttavia legata allo *status* dell'organizzazione che le produce e, in specie, alla sua indipendenza e/o alla sua reputazione. Quest'ultima, in particolare, risentirebbe della capacità dell'organizzazione di operare in rete poiché la presenza di un certo numero di soggetti, tra loro collegati, che perseguono il medesimo obiettivo o affrontano problemi simili, tipica delle strutture a rete, incentiverebbe i singoli componenti della stessa a mantenere elevato il loro livello reputazionale nei confronti degli altri: in altri termini, «the function of a network is not only to permit an efficient division of labour or the exchange of information and other resources, but also to facilitate the development of behavioural standards and working practices that create shared expectations and enhance the effectiveness of the social mechanism of reputational enforcement»⁵².

Inoltre, il ruolo di centro/coordinatore della rete assunto dalle agenzie informative europee contribuirebbe ad incrementare la trasparenza ogniqualvolta le informazioni vengano convogliate verso il pubblico. Al contempo, la rete coordinata dall'agenzia sarebbe in grado di espandersi includendo, nella sua attività, anche soggetti privati, come, ad esempio, le ONG: verrebbe, così, superato, l'assetto strettamente *transgovernmental* tipico degli organismi collegiali tradizionali, come i comitati della comitologia⁵³.

Tali considerazioni appaiono particolarmente utili per inquadrare in modo efficace la struttura e il ruolo dell'EEA che, non solo entra pienamente nel novero delle agenzie informative, ma è anche il centro di una estesa rete (*European Environment Information and Observation Network – EIONET*) composta (anche) da diverse amministrazioni ambientali nazionali attraverso la quale vengono raccolte, elaborate e diffuse informazioni spesso indispensabili per talune decisioni in materia ambientale.

4. L'EEA: profili strutturali.

⁵⁰ G. MAJONE, *The new European agencies*, cit., p. 268. Sul punto anche R. DEHOUSSE, *Regulation by Networks in the European Community: The Role of European Agencies*, in *Journal of European Public Policy*, 1997, p. 254.

⁵¹ G. MAJONE, *The new European agencies*, cit., p. 269.

⁵² *Ivi*, p. 272.

⁵³ A. SLAUGHTER, *Global Government Networks, Global Information Agencies, and Disaggregated Democracy*, in *Michigan Journal of International Law*, 2003, p. 1062.

Considerata in prospettiva strutturale, l'EEA presenta tratti comuni ad altre agenzie europee dello stesso tipo e, in particolare, la combinazione di organi deliberativi e organi tecnico-consultivi⁵⁴.

Quanto ai primi, il regolamento istitutivo⁵⁵ prevede la presenza di un consiglio di amministrazione, un comitato esecutivo e un direttore esecutivo. Il consiglio è composto (almeno) da un rappresentante per ogni Stato membro e da due rappresentanti della Commissione oltre a «due personalità del mondo scientifico particolarmente qualificate nel settore della protezione dell'ambiente»⁵⁶. A tali componenti possono anche aggiungersi rappresentanti degli Stati terzi che partecipino all'Agenzia.

Il comitato esecutivo è eletto dal consiglio di amministrazione e può essere destinatario di deleghe da parte del primo⁵⁷.

Secondo il par. 3 dell'art. 8 del regolamento, il consiglio decide a maggioranza dei due terzi dei componenti dell'organo. La dottrina ravvisa, nella previsione della maggioranza qualificata, un rafforzamento del ruolo degli Stati all'interno dell'EEA, a scapito della dimensione sovranazionale che sarebbe emersa adottando la regola della maggioranza semplice⁵⁸.

La figura del direttore esecutivo appare particolarmente significativa. Il direttore, infatti, come avviene per la gran parte delle agenzie decentrate, presenta un legame organizzativo con la Commissione essendo nominato dal consiglio di amministrazione su proposta della prima.

La ripartizione delle competenze tra consiglio e direttore, che risulta dal regolamento istitutivo dell'EEA, appare piuttosto peculiare dal punto di vista testuale: da un lato, infatti, le competenze del secondo sono numerate⁵⁹ il che farebbe pensare ad una residualità di quelle del primo, salvo delega al secondo. In realtà, il direttore esecutivo risulta titolare di competenze proprie rilevanti, tra cui l'ordinaria amministrazione dell'agenzia, le questioni relative al personale, la preparazione e pubblicazione delle relazioni sullo stato dell'ambiente e delle relative statistiche, oltre che di competenze «esecutive» nei confronti delle decisioni e dei programmi adottati dal consiglio di amministrazione. Quest'ultimo, dal canto suo, risulta invece titolare del potere di

⁵⁴ L. CUOCOLO, *Le Agenzie per l'ambiente tra diritto comunitario e diritti interni*, in V. SALVATORE (a cura di), *Le Agenzie dell'Unione Europea. Profili istituzionali e tendenze evolutive*, Pavia, 2011, pp. 68-69, ricorda come la struttura originaria dell'agenzia, la cui istituzione, come noto, risale al 1990, fosse il risultato di un compromesso tra le istanze della Commissione e le posizioni del Parlamento, la prima intenzionata ad istituire un soggetto in grado di raccogliere dati e privo di potere decisionale, il secondo invece propenso alla creazione di un soggetto autonomo dotato di poteri propri, anche ispettivi.

⁵⁵ [Regolamento \(CEE\) n. 1210/90](#), sostituito dal regolamento (CE) n. 401/2009, cit.

⁵⁶ Art. 8, par. 1 e 2, regolamento (CE) n. 401/2009, cit.

⁵⁷ Le norme procedurali interne del consiglio di amministrazione e del comitato esecutivo sono state adottate dallo stesso consiglio secondo quanto previsto dall'art. 8, par. 2 del regolamento (CE) n. 401/2009. Cfr. [Management Board and Bureau Rules of Procedure](#), come modificate nel 2015.

⁵⁸ L. CUOCOLO, *Le Agenzie per l'ambiente*, cit., p. 72.

⁵⁹ Cfr., l'art. 9, par. 1 del regolamento (CE) n. 401/2009, cit.

programmazione, nella misura in cui esso adotta il «programma pluriennale di lavoro fondato sui settori prioritari indicati dall'art. 3, paragrafo 2»⁶⁰, (comprensivo di una proposta di bilancio pluriennale) e, sulla base di questo, il programma di lavoro (annuale) dell'agenzia. Entrambi i piani sono tuttavia adottati sulla base di progetti presentati dal direttore esecutivo.

Sembra, dunque che entrambi gli organi abbiano competenze specifiche senza che sia prevista una qualche residualità a favore del consiglio; anzi, potrebbe ritenersi «che tutte le competenze gestionali non espressamente attribuite al Consiglio spettino al Direttore esecutivo»⁶¹.

La figura del direttore viene inoltre ritenuta particolarmente «vicina» alla Commissione, non solo perché quest'ultima detiene il potere di proporre la nomina ma anche perché nessun requisito tecnico particolare è previsto in relazione all'incarico⁶², che, tra l'altro, può essere rinnovato di ulteriori cinque anni dopo il primo mandato quinquennale⁶³.

Disposizioni più precise si ritrovano invece per gli organi tecnico-scientifici dell'agenzia.

L'art. 10, par. 2 del regolamento istitutivo dell'agenzia, infatti, richiede che i componenti del comitato scientifico siano particolarmente qualificati in materia ambientale. Il loro incarico ha durata di quattro anni ed è rinnovabile una sola volta.

Il comitato ha una funzione prettamente consultiva: il par. 1 del menzionato art. 10 stabilisce che esso emetta pareri obbligatori («nei casi previsti dal presente regolamento») e facoltativi («su ogni questione scientifica relativa all'attività dell'Agenzia che il consiglio di amministrazione o il direttore esecutivo gli rappresentino»).

È da ricordare inoltre che, nel 2021, la c.d. legge europea sul clima (regolamento (UE) 2021/1119⁶⁴) ha istituito un apposito comitato scientifico di tipo «settoriale» denominato «comitato consultivo scientifico europeo sui cambiamenti climatici» (ESABCC o comitato consultivo), attraverso l'inserimento di un nuovo articolo (10 *bis*) nel regolamento istitutivo dell'EEA.

Tale nuovo comitato, che ha la funzione di fornire pareri in forma indipendente e di produrre report sul raggiungimento degli obiettivi climatici dell'Unione, risulta legato

⁶⁰ Così l'art. 8, par. 4 del regolamento (CE) n. 401/2009, cit.; l'art. 3, par. 2 indica, quali settori prioritari, a) la qualità dell'aria ed emissioni atmosferiche, b) la qualità dell'acqua, inquinanti e risorse idriche, c) lo stato dei suoli, della fauna e della flora nonché dei biotopi, d) l'utilizzazione del suolo e risorse naturali, e) la gestione dei rifiuti, f) le emissioni sonore, g) le sostanze chimiche pericolose per l'ambiente e, h) la protezione del litorale e del mare.

⁶¹ L. CUOCOLO, *Le Agenzie per l'ambiente*, cit. p. 71.

⁶² Cfr., ancora, L. CUOCOLO, *Le Agenzie per l'ambiente*, cit. p. 73, che ravvisa una relazione di carattere para-fiduciario tra direttore esecutivo dell'EEA e Commissione.

⁶³ Art. 9, par. 1 del regolamento (CE) n. 401/2009, cit.

⁶⁴ [Regolamento \(UE\) 2021/1119](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 giugno 2021, che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 («Normativa europea sul clima»).

all'EEA solo sul piano organizzativo e condivide alcune delle caratteristiche strutturali del comitato scientifico proprio dell'agenzia, come la nomina da parte del consiglio di amministrazione e il mandato quadriennale rinnovabile una sola volta. I requisiti richiesti ai componenti del comitato consultivo sono, tuttavia, specificati dalla norma: eccellenza scientifica, esperienza nello svolgimento di valutazioni e di consulenza scientifica, ampia esperienza nel campo delle scienze climatiche, esperienza professionale interdisciplinare in contesto internazionale⁶⁵.

Le suddette caratteristiche si combinano con il fatto che il comitato consultivo assume una posizione di particolare autonomia nei confronti dell'agenzia pur essendovi «incardinato», anche sotto il profilo contabile⁶⁶: l'incarico assunto dai suoi componenti è a titolo personale ed è svolto «in completa indipendenza dagli Stati membri e dalle istituzioni dell'Unione»⁶⁷. Non solo. Secondo le previsioni del par. 5 dell'art. 10 *bis*, il comitato «integra» il lavoro dell'agenzia ma stabilisce autonomamente il proprio programma di lavoro annuale⁶⁸, all'unica condizione di una consultazione con il consiglio di amministrazione.

La struttura organizzativa dell'EEA appare, dunque, sotto il profilo interno, semplificata rispetto a quella di altre agenzie, essendo essa costituita dai soli organi essenziali e tipici: consiglio di amministrazione, direttore ed organi tecnico-scientifici, tra i quali, però, il nuovo comitato consultivo assume una posizione organizzativa peculiare, godendo di una spiccata autonomia.

Vista dall'esterno, invece, l'EEA si presenta come il centro di una struttura reticolare assai vasta e complessa, i nodi della quale sono costituiti per lo più da soggetti pubblici nazionali con i quali l'agenzia si interrela in vario modo, come tra breve si vedrà.

5. Segue. Profili funzionali.

Come si accennava in precedenza, l'istituzione di un apposito ufficio entificato comunitario volto alla produzione di studi ambientali attraverso la raccolta ed elaborazione di informazioni non è parso sufficiente al corretto svolgimento della funzione, tanto che è stato previsto, dal legislatore europeo, l'intervento di diverse organizzazioni, nazionali, sovranazionali e miste che compongono la «rete europea d'informazione e di osservazione ambientale» (EIONET). Anzi, proprio l'art. 1 del regolamento istitutivo dichiara espressamente il fine di attuare tale rete, cosicché l'agenzia appare fin dall'origine come un elemento integrante della rete stessa.

⁶⁵ Art. 10 *bis*, par. 2-3, del regolamento (CE) n. 401/2009, cit. I componenti del comitato consultivo sono 15.

⁶⁶ Cfr. l'art. 11, par. 5 del regolamento (CE) n. 401/2009, cit., secondo cui «[i]l bilancio dell'Agenzia include anche le spese concernenti il comitato consultivo».

⁶⁷ Art. 10 *bis*, par. 4 del regolamento (CE) n. 401/2009, cit.

⁶⁸ Il programma per l'anno 2023 è reperibile a [questa pagina](#).

L'attività dell'agenzia, dunque, è condivisa con altri soggetti «in un sistema di raccolta dei dati coerente ed organico, capace di produrre informazione di qualità a partire dall'interazione e dagli scambi di dati tra apparati ed organizzazioni già esistenti negli ordinamenti interni»⁶⁹.

A tale proposito, il regolamento n. 401/2009 pare distinguere tra obiettivo del sistema, composto da agenzia e rete, per il raggiungimento del quale si prospettano altrettante funzioni e attività (fornire all'Unione e agli Stati membri «informazioni oggettive, attendibili e comparabili a livello europeo» e fornire «il supporto tecnico e scientifico necessario»⁷⁰) e funzioni attribuite direttamente all'agenzia⁷¹. Queste ultime, in particolare, potrebbero essere suddivise in due grandi gruppi: il primo comprende la funzione informativa vera e propria, il secondo una serie di attività in vario modo connesse alla prima (coordinamento della rete EIONET; supporto all'Unione europea e agli Stati membri nella presentazione di relazioni e, nei confronti dei soli Stati, nell'elaborazione o ampliamento dei sistemi di controllo dei provvedimenti ambientali; pubblicazione della relazione quinquennale sullo stato dell'ambiente; stimolo allo sviluppo di tecniche di previsione e di valutazione dei danni ambientali).

La funzione informativa consta invece della raccolta, elaborazione e scambio di informazioni ambientali che siano oggettive e comparabili, fornendo criteri di valutazione uniformi che consentano altresì l'integrazione di tali informazioni nei programmi internazionali di sorveglianza dell'ambiente. A tali attività si aggiunge l'assistenza alla Commissione nello scambio di metodologie per le valutazioni ambientali e di migliori pratiche.

Infine, l'art. 2 del regolamento istitutivo prevede, alla lett. *m*, la diffusione delle informazioni (affidabili e paragonabili) sullo stato dell'ambiente tra i cittadini.

Risulterebbe, così, che l'attività informativa dell'agenzia sarebbe a sua volta scomponibile in due aree: una prima, rivolta agli Stati e all'Unione, in cui la raccolta e il trattamento dei dati è strumentale all'attività normativa ed amministrativa in materia ambientale della Commissione e degli stessi Stati, ed una seconda, rivolta alla collettività in generale, al fine di consentire a quest'ultima di valutare l'azione dell'amministrazione ma anche di orientare il comportamento del pubblico e delle imprese nelle scelte che incidono sull'ambiente⁷².

⁶⁹ Così E. CHITI, *Le agenzie europee*, cit., p. 251.

⁷⁰ Art. 1, par. 2 del regolamento (CE) n. 401/2009, cit. In realtà la disposizione definisce l'obiettivo «dell'Agenzia europea dell'ambiente e della rete europea d'informazione e di osservazione in materia ambientale».

⁷¹ Artt. 2 e 3 del regolamento (CE) n. 401/2009, cit.

⁷² E. CHITI, *Le agenzie europee*, cit., p. 253. Si vedano, in proposito, le considerazioni effettuate *supra*, par. 3. Osserva, criticamente, L. CUOCOLO, *Le agenzie per l'ambiente*, cit., pp. 96-97, come le informazioni che dall'agenzia vanno agli *stakeholders* (Commissione e Stati) e che sono, dunque, in grado di influenzare le politiche comunitarie in materia ambientale, non darebbero «obiettive garanzie né di scientificità, né di indipendenza» con il rischio che «l'informazione sia fornita e utilizzata strumentalmente agli obiettivi da raggiungere o – per contro – che sia distorta da convincimenti “prospettivi” interni

La distinzione tra i destinatari dell'informazione e la molteplicità di compiti assegnati all'agenzia appaiono anch'essi il portato del compromesso tra i diversi attori che hanno contribuito all'istituzione della stessa (Commissione, Parlamento europeo, Stati membri)⁷³, ciascuno dei quali è portatore di un interesse proprio.

La funzione informativa dell'agenzia, dunque, appare volta, da un lato, a stimolare il dibattito sui temi ambientali tra il pubblico e, dall'altro, a indirizzare (e influenzare) le decisioni politiche in materia, potendo così «adattarsi» alle esigenze del soggetto a favore del quale essa è destinata⁷⁴.

Si tratta, peraltro, di un'attività per la quale già da tempo la dottrina ha segnalato l'assenza di regole o principi specifici normativamente previsti e, soprattutto, l'assenza di procedimentalizzazione e delle garanzie che quest'ultima comporta⁷⁵.

Anche gli effetti dell'attività di elaborazione delle informazioni, che consiste essenzialmente nella produzione di studi – intesi come giudizi tecnici – sono variabili, potendo questi ultimi costituire il semplice impulso alla Commissione per l'avvio di procedimenti amministrativi oppure contenere la mera indicazione di una posizione tecnica dell'agenzia stessa sulle modalità, sulla posizione e sul «peso» che dovrebbe assumere l'interesse pubblico ambientale nel contesto di determinati procedimenti amministrativi, anche nazionali⁷⁶.

La questione pare complicarsi ulteriormente se si considera (più coerentemente) che le funzioni dell'agenzia vengono svolte in coordinamento con la sua rete e cioè attraverso una serie di rapporti di scambio di informazioni tra questa e i soggetti che della

all'Agenzia». Del pari, l'informazione rivolta ai cittadini potrebbe generare effetti ancora più gravi a causa dell'asimmetria informativa che caratterizza i destinatari e la possibilità che le informazioni elaborate dall'agenzia divengano «fatalmente informazioni “manipolate”, vuoi nell'interesse degli esecutivi, vuoi negli interessi specifici e “scientifici” dei comportamenti dell'Agenzia e della rete».

⁷³ *Supra*, nota 53. Si noti, per inciso, che l'attività informativa dell'EEA è stata anche causa di notevoli frizioni tra l'agenzia e la DG Ambiente della Commissione, soprattutto nei primi anni di funzionamento della prima. La DG Ambiente, infatti, pareva considerare l'agenzia come una sorta di *competitor*, laddove la sua funzione potesse andare oltre la mera raccolta dati ed influenzare, invece, le politiche ambientali attraverso l'elaborazione di reports contenenti ad esempio *policy reviews*. Osserva, in proposito, M. MARTENS, *Voice or Loyalty? The Evolution of the European Environmental Agency (EEA)*, in *Journal of Common Market Studies*, 2010, p. 890: «during the first years of the agency's existence, DG Environment called for hard facts and targeted information relevant for its own needs and was blamed for being afraid of a body that evaluated what they were doing. The EEA on the other hand insisted on carrying out policy analyses and providing the public with general information about the state of environment». Tale situazione di contrasto pare essersi attenuata nel tempo e la relazione tra i due uffici essersi assestata verso un mutuo riconoscimento: «DG Environment is calling on EEA to provide specific support to their policy where before they may have used consultants or other arrangements. EEA has become involved both in *policy formulation* and in *implementation* reflecting to a large extent the policy agenda of DG Environment» (*ivi*, p. 894).

⁷⁴ M. MARTENS, *Voice or Loyalty?*, cit., p. 885, secondo cui «an information agency may seek to play the role as a barking watchdog or the role as a loyal lap dog *vis-à-vis* the political masters».

⁷⁵ E. CHITI, *Le agenzie europee*, cit., p. 298, secondo cui «[n]on si può ignorare (...) che anche nel settore dell'informazione ambientale si pongano le questioni collegate all'attività di gestione del rischio (...) dalla partecipazione al procedimento delle parti interessate all'esigenza di garantire il pluralismo scientifico, al difficile equilibrio tra attività tecnica e valutazione di opportunità».

⁷⁶ *Ivi*, p. 290.

rete fanno parte, senza che vi siano regole precise a formalizzare tali relazioni⁷⁷, che sono piuttosto rinvenibili in linee guida o, comunque, strumenti di *soft law*, come subito si vedrà.

6. La rete EIONET.

Come poco sopra si accennava, l'EEA si configura come il «centro» di una rete strutturalmente complessa e vasta, EIONET, oltre che di una rete più ristretta, EPA⁷⁸. Quello della rete è un modello organizzativo ormai assai diffuso a diversi livelli ordinamentali a causa della sua duttilità morfologica e funzionale. Nonostante l'origine delle reti sia storicamente risalente, la diffusione del modello ha manifestato un andamento crescente in tempi recenti⁷⁹. L'utilizzo della rete appare particolarmente significativo nell'amministrazione europea, rappresentando una parte della c.d. amministrazione condivisa o mista⁸⁰ e costituendo, così, un aspetto saliente del complessivo funzionamento di questa.

La rete EIONET è disciplinata dal medesimo regolamento istitutivo dell'agenzia, il quale, all'art. 4, ne definisce la composizione: «[l]a rete comprende: a) i principali elementi delle reti nazionali di informazione; b) punti focali nazionali; c) i centri tematici operativi».

Secondo quanto previsto dal regolamento, gli elementi delle reti nazionali di informazione sull'ambiente sono individuati dagli Stati membri⁸¹ e comunicati all'agenzia. Si tratta di istituzioni, enti e organizzazioni di varia natura alcune delle quali possono essere «specificamente incaricate di cooperare con l'[a]genzia per quanto riguarda determinati argomenti di interesse particolare»⁸²: in tal caso, l'organizzazione in parola è in grado di divenire «centro tematico» della rete (*European Topic Centre – ETC*) attraverso la stipulazione di un apposito accordo con l'agenzia e previa designazione da parte del consiglio di amministrazione⁸³.

⁷⁷ L. CUOCOLO, *Le Agenzie per l'ambiente*, cit., p. 98.

⁷⁸ EPA (di cui ISPRA è la componente italiana) è la rete che collega l'Agenzia europea dell'ambiente e le autorità ambientali dei 27 Stati membri dell'Unione e di altri 10 paesi europei, con l'obiettivo di raccogliere le *best practices* nazionali, facilitarne lo scambio e compilare reports sullo stato dell'ambiente.

⁷⁹ S. CASSESE, *Le reti come figura organizzativa della collaborazione*, in ID., *Lo spazio giuridico globale*, Roma, 2003, pp. 21-26.

⁸⁰ P. CRAIG, *Shared Administration and Networks: Global and EU Perspectives*, *University of Oxford Legal Research Paper Series*, 2009, n. 6, reperibile [online](#), p. 27.

⁸¹ Partecipano alla rete, oltre agli Stati membri, anche Islanda, Liechtenstein, Norvegia, Svizzera e Turchia, e ulteriori sei Stati dell'area balcanica (c.d. *cooperating countries*: Serbia, Bosnia-Erzegovina, Montenegro, Kosovo, Macedonia del Nord e Albania), per un totale di trentotto Stati e di circa quattrocento istituzioni.

⁸² Così il par. 4 dell'art. 4 del regolamento n. 401/2009, cit.

⁸³ Cfr. l'art. 4, par. 5 del regolamento n. 401/2009, cit. Gli ETC settoriali possono formare anche consorzi specializzati su tematiche specifiche e contribuire così all'attività dell'agenzia e degli Stati. Gli ETC sono attualmente sette e, precisamente: biodiversità ed ecosistemi (ETC BE); economia circolare e uso delle risorse (ETC CE); adattamento ai cambiamenti climatici e uso del suolo (ETC CA); mitigazione

Sempre gli Stati membri designano i c.d. punti focali nazionali (*National Focal Points* – NFP) con la funzione di coordinare e trasmettere le informazioni da fornire all'agenzia e agli altri componenti la rete. Il NFP costituisce dunque il primo punto di raccordo tra l'EEA e lo Stato.

La rete EIONET costituisce dunque lo strumento di connessione tra Stati, agenzia e organizzazioni che operano nel settore ambientale al fine di permettere non solo lo scambio di informazioni affidabili ma anche la diffusione di *best practices*, la definizione di *benchmarks* e, più in generale, la costruzione di percorsi di miglioramento nella gestione delle problematiche riguardanti la tutela dell'ambiente, anche attraverso la collaborazione con le istituzioni responsabili delle relative politiche.

L'attività di EIONET si inserisce nel quadro programmatico di azione in materia ambientale che nel 2022 è giunto alla sua ottava edizione, coprendo il periodo 2021-2030⁸⁴. In particolare, l'agenzia ha pubblicato, nel 2021, l'*EEA-EIONET Strategy 2021-2030*⁸⁵, documento in cui sono stati posti cinque obiettivi strategici da raggiungere, a supporto di quelli previsti dall'8° programma di azione ambientale⁸⁶. Tali obiettivi coinvolgono, in primo luogo, la funzione informativa della rete orientandola maggiormente verso il tema della sostenibilità, nel senso di destinarla, da un lato, al supporto delle politiche di transizione verso la stessa e, dall'altro, come stimolo alla ricerca di soluzioni innovative anche attraverso la discussione pubblica⁸⁷. In secondo luogo, gli obiettivi in parola prospettano un rafforzamento della struttura della rete, (soprattutto sul fronte nazionale) e dei dati a sua disposizione attraverso il pieno utilizzo della digitalizzazione, nonché la necessità di accompagnare gli sviluppi ora visti con idonee risorse, finanziarie e umane⁸⁸.

Il documento individua, inoltre, cinque aree di intervento delle attività della rete, con l'idea di fornire informazioni in grado di garantire una visione «a tutto tondo» delle

dei cambiamenti climatici (ETC CM); integrazione dati e digitalizzazione (ETC DI); ambiente e salute umana (ETC HE); transizioni verso la sostenibilità (ETC ST).

⁸⁴ [Decisione \(UE\) 2022/591](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 aprile 2022, relativa a un programma generale di azione dell'Unione per l'ambiente fino al 2030. L'ottavo programma «dovrebbe sostenere gli obiettivi del Green Deal europeo» (considerando n. 11) e costituire «la base per il conseguimento degli obiettivi ambientali e climatici definiti nell'ambito dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite» (considerando n. 13).

⁸⁵ Il documento è disponibile nel [portale EIONET](#).

⁸⁶ L'art. 2, par. 2 della decisione sopra menzionata prevede sei obiettivi tematici prioritari che possono essere così riassunti: a) riduzione delle emissioni di gas a effetto serra; b) rafforzamento della capacità di adattamento; c) transizione verso un'economia circolare; d) riduzione dell'inquinamento da sostanze chimiche nocive; e) ripristino della biodiversità marina e terrestre; f) promozione della sostenibilità ambientale.

⁸⁷ Così, ad esempio, il primo e il secondo obiettivo strategico (SO1 – *Supporting policy implementation and sustainability transition* e SO2 – *Providing timely input to solution for sustainability challenges*).

⁸⁸ Cfr. il terzo, quarto e quinto obiettivo (SO3 – *Building stronger networks and partnerships*, SO4 – *Making full use of the potential of data, technology and digitalisation* e SO5 – *Resourcing our shared ambitions*).

problematiche ambientali, evidenziando le interconnessioni esistenti tra i settori produttivi, i sistemi produttivi e i consumi (c.d. *actionable knowledge*). Le aree previste riguardano: *a*) biodiversità ed ecosistemi, *b*) mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici, *c*) rapporto tra inquinamento e salute umana, *d*) economia circolare ed uso delle risorse ed *e*) azioni per lo sviluppo sostenibile anche attraverso il cambiamento degli stili di vita e dei consumi della collettività⁸⁹.

6.1. La rete EIONET in Italia.

La complessità del sistema informativo reticolare ambientale è ben rappresentata dal caso italiano.

NFP di EIONET in Italia è, infatti, l'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA), istituito con decreto legge 25 giugno 2008, n. 112⁹⁰ con l'intento di razionalizzare le strutture tecniche statali⁹¹.

L'organizzazione dell'ente, per il quale lo stesso decreto istitutivo prevede la vigilanza del ministro dell'ambiente, è demandata ad un regolamento dello stesso ministro, emanato di concerto con quello dell'economia e delle finanze, sentite le competenti commissioni parlamentari.

Il regolamento ministeriale definisce ISPRA come «ente pubblico di ricerca, dotato di personalità giuridica di diritto pubblico e di autonomia tecnico-scientifica, organizzativa, finanziaria, gestionale, patrimoniale e contabile»⁹². Gli obiettivi dell'attività ordinaria, le ulteriori attività demandate all'istituto, così come gli indicatori di misurazione dell'andamento dei servizi ordinari sono contenuti, secondo l'art. 12 del regolamento, in apposita convenzione con il Ministero dell'ambiente.

ISPRA è dunque inquadrabile nel generico modello delle agenzie ministeriali deputate allo svolgimento di attività tecnico-scientifica⁹³ che, pur dotate di autonomia, risultano comunque soggette alle direttive generali del ministro e il cui statuto è parimenti approvato con regolamento ministeriale⁹⁴.

⁸⁹ Cfr. *EEA-EIONET Strategy 2021-2030*, cit., p. 7.

⁹⁰ [Decreto legge 25 giugno 2008, n. 112](#), Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria, convertito in [legge 6 agosto 2008, n. 133](#).

⁹¹ L'art. 28 del decreto sopra menzionato stabilisce, al comma 2, che l'ISPRA svolge le funzioni dell'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (APAT), dell'Istituto Nazionale per la fauna selvatica (INFS) e dell'Istituto Centrale per la Ricerca scientifica e tecnologica applicata al mare (ICRAM).

⁹² Art. 1, comma 1, del [decreto 21 maggio 2010, n. 123](#), Regolamento recante norme concernenti la fusione dell'APAT, dell'INFS e dell'ICRAM in un unico istituto, denominato Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), a norma dell'articolo 28, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

⁹³ Cfr. G. SCIULLO, *Alla ricerca del centro. Le trasformazioni in atto nell'amministrazione statale italiana*, Bologna, 2000, p. 42.

⁹⁴ Cfr., l'art. 14, comma 1, decreto n. 123/2010.

Al fine di individuare le relazioni tra l'ISPRA ed EIONET, conviene esaminare la struttura attraverso cui la prima svolge la sua funzione informativa.

L'ISPRA, infatti, è prima di tutto parte di una rete nazionale costituita dal Sistema Nazionale di Protezione dell'Ambiente (SNPA). Si tratta di un sistema istituito dalla legge nel 2016⁹⁵, di cui fanno parte, oltre all'ISPRA, le agenzie regionali e delle province autonome per la protezione dell'ambiente (rispettivamente, ARPA e APPA) con il fine di attuare i livelli essenziali delle prestazioni tecniche ambientali (LEPTA)⁹⁶.

Il sistema non ha solo funzioni di raccolta, trasmissione e diffusione di informazioni ambientali che, per disposizione della stessa legge, contengono elementi conoscitivi costituenti «riferimento ufficiale e vincolante per le attività di competenza delle pubbliche amministrazioni»⁹⁷ ma ha, più generalmente, funzioni di monitoraggio dello stato dell'ambiente, di controllo delle fonti di inquinamento, di consulenza tecnica e supporto alle amministrazioni, di collaborazione alle istituzioni scolastiche e di ricerca e di partecipazione ai sistemi nazionale e regionale di protezione civile.

All'interno del sistema, l'ISPRA ha, in particolare, il compito di realizzare e gestire il Sistema Informativo Nazionale Ambientale (SINA), anch'esso reticolare, poiché si serve dei c.d. Punti Focali Regionali (PFR) e dei Sistemi Informativi Regionali Ambientali (SIRA): SINA, PFR e SIRA, infatti, costituiscono la rete informativa nazionale ambientale denominata SINANET.

Al contempo, l'ISPRA costituisce il «nodo» nazionale della rete EIONET e, dunque, il punto di passaggio delle informazioni ambientali dal livello nazionale a quello europeo. A tale scopo, l'Istituto si configura anche come interfaccia nazionale di EIONET e interlocutore principale dell'EEA.

A questo proposito, occorre rilevare che, al fine di migliorare il collegamento tra l'agenzia e gli Stati, in linea con la citata *EEA-EIONET Strategy 2021-2030*, a partire dal 2020 sono state apportate alcune modifiche nell'organizzazione della rete a livello nazionale, su impulso della stessa agenzia europea dell'ambiente. In particolare, sono stati introdotti, quali nuove figure, in sostituzione dei precedenti Centri Nazionali di Riferimento (NRCs), tredici «Gruppi EIONET», ai quali possono essere associati appositi sottogruppi (gruppi tematici) specializzati e individuati dal *National Focal Point* e cioè, nel caso italiano, dall'ISPRA⁹⁸. È stata, inoltre, introdotta la figura del coordinatore

⁹⁵ [Legge 28 giugno 2016, n. 132](#).

⁹⁶ Secondo l'art. 2, c. 1, lett. e, della [legge 28 giugno 2016, n. 132](#), recante istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e disciplina dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale, i LEPTA costituiscono «il livello qualitativo e quantitativo di attività che deve essere garantito in modo omogeneo sul piano nazionale per le attività, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione, di cui il LEPTA costituiscono l'applicazione in materia di ambiente».

⁹⁷ Art. 3, c. 1, lett. c, legge n. 132/2016.

⁹⁸ I Gruppi EIONET di livello nazionale sono: 1) *Biodiversity – Land, Water and Marine Ecosystems 1 – Integration of knowledge for policies* (cui sono associati i seguenti Gruppi tematici: *Water, Marine/Oceans, Biodiversity monitoring, Forest ecosystems*); 2) *Biodiversity and ecosystems 2 – Cumulative pressures, and solutions*; 3) *Climate change mitigation and energy systems*; 4) *Climate change*

nazionale del flusso di dati (*National Data Flow Coordinator – NDFC*) per facilitare lo scambio di informazioni tra il Punto Focale Nazionale, i Gruppi EIONET e l'agenzia europea.

7. Considerazioni conclusive: verso un nuovo ruolo dell'informazione ambientale.

Nelle pagine che precedono si è cercato di evidenziare come le agenzie informative giochino un ruolo assai rilevante nel panorama dell'amministrazione europea. L'EEA, in particolare, ha costituito – e tuttora costituisce – il punto di riferimento per garantire l'emanazione di decisioni politiche ed amministrative ambientali consapevoli e in linea con l'impegno di una tutela sempre più effettiva, sia a livello europeo sia a livello statale. L'informazione ambientale di elevata qualità, insomma, è anch'essa una risorsa, che costituisce la base, non solo per i processi decisionali di competenza delle istituzioni ma anche una guida per orientare i comportamenti sociali verso i medesimi obiettivi di tutela.

Tuttavia, la lettura della *EEA-EIONET Strategy 2021-2030*, sopra menzionata, restituisce un cambio di passo o un avanzamento nel livello e nel ruolo che l'informazione ambientale è chiamata a svolgere. Quest'ultima, infatti, non funge più solamente da supporto al processo decisionale pubblico o privato ma aspira a divenire fattore essenziale per lo sviluppo di soluzioni innovative per raggiungere gli obiettivi di sostenibilità.

A tale scopo un rafforzamento della rete appare auspicato in diverse direzioni: nei confronti delle amministrazioni e delle collettività nazionali, attraverso il coinvolgimento di un maggior numero di soggetti; nei confronti delle organizzazioni internazionali, sia a livello regionale che globale e, soprattutto, nei confronti di altre agenzie europee operanti in settori contigui come ECHA, EFSA ed ECDPC⁹⁹, nonché di altre reti aventi obiettivi di tutela ambientale. Vale la pena, in proposito, ricordare la rete IMPEL, rete europea per l'attuazione e il rispetto del diritto dell'ambiente, cui è fatto esplicito riferimento nell'art. 3, par. 3 del citato regolamento (CE) n. 401/2009¹⁰⁰.

impacts, vulnerability and adaptation; 5) *Human health and the environment* (cui sono associati i seguenti Gruppi tematici: *Air pollution – Air quality and Emissions, Noise, Chemicals*); 6) *Circular economy and resource use* (cui sono associati i Gruppi tematici: *Circular economy monitoring, Material flows and resource /use efficiency, Sustainable production & consumption/Key product value chains, Waste prevention and management*); 7) *Foresight*; 8) *State of the environment*; 9) *Food Systems*; 10) *Land Systems* (cui sono associati i Gruppi tematici: *Soil, Land System accounting/analysis data and methods, Support to Copernicus land monitoring*); 11) *Mobility systems*; 12) *Data, technologies and digitalization* (cui sono associati i Gruppi: *Data and data analysis e Data technologies*); e 13) *Communications*. Lo schema è disponibile nel [sito ISPRA](#).

⁹⁹ Cfr., *EEA-EIONET Strategy 2021-2030*, cit., p. 15.

¹⁰⁰ IMPEL si configura, in realtà, come un'associazione internazionale non-profit di 58 autorità nazionali preposte alla tutela ambientale degli Stati membri dell'Unione europea e di altri Stati, per un totale di 38 paesi aderenti. La sua istituzione, come rete informale di autorità ambientali, risale al 1992. Fanno attualmente parte di IMPEL, per l'Italia, il Ministero dell'ambiente, ISPRA e le ARPA di Emilia-Romagna e Lombardia. Sulle reti ambientali europee cfr. anche M. ALBERTON, *Il ruolo e il funzionamento delle agenzie e delle reti ambientali in Europa*, in L. AMMANNATI, P. BILANCIA (a cura di), *Governance multilivello, regolazione e reti*, Milano, 2008, p. 259 ss.

Il progressivo ampliamento del novero dei soggetti coinvolti e connessi per la raccolta, l'elaborazione e l'utilizzo di informazioni ambientali di elevata qualità comporta verosimilmente, da un lato, una sfida organizzativa legata al coordinamento di un numero di «nodi» molto elevato, tanto più che, spesso, gli stessi nodi della rete assumono, a loro volta, il ruolo di «centro» di reti nazionali, per cui EIONET finisce per configurarsi come «rete di reti».

Dall'altro lato, appare plausibile che, all'estendersi della rete anche la quantità e la diversificazione delle informazioni aumenti, con il rischio di un eccesso informativo potenzialmente difficile da gestire, senza il costante adeguamento dei sistemi di elaborazione dei dati, ciò che, non a caso, costituisce uno specifico obiettivo strategico (il quarto) di EIONET per la fine del corrente decennio.

La sfida di EEA-EIONET per i prossimi anni appare, dunque, quella di equilibrare le dimensioni del proprio sistema, con la qualità e la diversificazione dei flussi informativi da gestire: una gestione coordinata ed efficiente delle informazioni, infatti, potrà consentire anche quell'*upgrade* funzionale a cui il sistema pare aspirare: quello di divenire un vero e proprio «motore» della tutela ambientale europea.

ABSTRACT: Lo scritto inquadra, nel contesto del sistema amministrativo europeo, il ruolo delle agenzie c.d. decentrate, con particolare attenzione alla *European Environment Agency* (EEA). La raccolta, l'elaborazione e la «restituzione», non solo alle istituzioni europee e alle amministrazioni nazionali ma anche al pubblico in generale, di informazioni e dati ambientali affidabili e comparabili, effettuata dall'agenzia, costituisce un'attività amministrativa che, pur non concretandosi in decisioni vere e proprie, ne costituisce comunque la base. La struttura reticolare che supporta l'agenzia (la rete EIONET) e che è da questa coordinata consente il collegamento con un numero significativo di attori (istituzionali e non) ai diversi livelli territoriali. Con la «Strategia 2021-2030» il sistema EEA-EIONET si propone di accrescere ulteriormente il ruolo della propria attività informativa al fine di divenire uno dei protagonisti della realizzazione degli obiettivi di transizione sostenibile in Europa.

PAROLE CHIAVE: amministrazione europea; agenzie decentrate; ambiente; EEA; reti.

European agencies, networks and environmental protection

ABSTRACT: The paper aims to highlight the role of decentralized agencies in the broader context of EU administration, focussing especially on the European Environment Agency (EEA). The agency collects, elaborates and provides sound, independent and reliable information on the environment and climate to EU and national institutions as well as to the public. This activity results in a type of administration that, albeit not strictly decisional, is actually fundamental to the latter. The network coordinated by the agency (EIONET) connects a large number of public and private institutions and supports policy making in environmental matters in Europe. With the EEA-EIONET Strategy 2021-2030, the system aims at moving forward, improving and increasing its activity to be a main actor in the achievement of the European sustainability transition.

KEYWORDS: European administration; decentralized agencies; environment; EEA; networks.