

Autonomie territoriali e amministrazione premiale: il caso «Bandiera Blu» tra autovincoli e regolazione indiretta

di Gianluca Bellomo

SOMMARIO: 1. Le premesse teoriche e metodologiche dell'indagine: verso un'amministrazione ambientale di risultato. – 2. Gli strumenti giuridici a contenuto economico tra regolazione, incentivazione e volontarietà. – 3. La tipologia degli strumenti giuridici a contenuto economico tra *hard law* e *soft law*. – 4. Il Programma «Bandiera Blu»: un modello di amministrazione premiale e di *soft law* indiretta ambientale. – 5. Segue: Limiti e prospettive del modello «Bandiera Blu». – 6. Conclusioni.

1. *Le premesse teoriche e metodologiche dell'indagine: verso un'amministrazione ambientale di risultato*

Nel contesto contemporaneo, attraversato da fenomeni di crescente interconnessione tra dinamiche economiche e sistemi giuridici, l'analisi degli strumenti giuridici a contenuto economico si impone come una delle chiavi di lettura fondamentali per comprendere le trasformazioni in atto nella struttura e nell'agire dell'amministrazione pubblica¹.

Si tratta di un ambito tematico che, pur essendo storicamente presente nei territori del diritto pubblico e in particolare nella tradizione dello Stato amministrativo di matrice continentale², assume oggi contorni nuovi, profondamente influenzati dall'intreccio tra diritto interno, diritto dell'Unione europea e principi dell'economia di mercato³.

In questo scenario, interrogarsi su natura, funzione ed evoluzione degli strumenti giuridici che orientano l'azione pubblica attraverso meccanismi economici – capaci di produrre effetti diretti o indiretti sui destinatari, dai tradizionali modelli autoritativi alle più recenti tecniche

¹ Esemplarmente cfr. S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, Roma-Bari, 2002.

² Per approfondimenti v. S. CASSESE, P. SCHIERA, A. VON BOGDANDY, *Lo Stato e il suo diritto*, Bologna, 2013.

³ Su cui cfr. P. BILANCIA, *Il governo dell'economia tra Stati e processi di integrazione europea*, in *Rivista AIC*, 3/2014, 1 ss.; ma anche con specifico riferimento alla coesione territoriale cfr. G. DE GIORGI CEZZI, *Regioni e politiche europee di coesione*, in *Nuove Autonomie*, n. speciale 2024, 293–302.

consensuali e incentivanti⁴ – non è mero esercizio tassonomico, ma passaggio imprescindibile per tracciare i nuovi orizzonti del diritto pubblico contemporaneo⁵.

Il presente contributo, così, si propone di indagare, alla luce dell'ordinamento nazionale ed europeo, l'evoluzione e l'impiego degli strumenti giuridici destinati alla tutela dell'ambiente, con particolare attenzione a quella categoria di strumenti che, recependo logiche di tipo economico e consensuale, hanno progressivamente integrato – senza sostituirle – le tecniche tradizionali di regolazione autoritativa, comunemente definite, nella letteratura anglosassone, come tecniche di *command and control*⁶.

Tali strumenti, muovendo dall'esigenza di rendere effettiva l'azione amministrativa in materia ambientale, si configurano come espressione di un più ampio processo di trasformazione della funzione pubblica, orientato al conseguimento di obiettivi di sostenibilità attraverso meccanismi di incentivazione diretta e indiretta, di autoregolazione controllata e di cooperazione pubblico–privato⁷.

In questa prospettiva, l'amministrazione ambientale non si limita più a dettare regole e sanzioni, ma costruisce reti di responsabilità condivisa, fondate su procedure di accreditamento, certificazione e riconoscimento della qualità ambientale, volte a garantire un più elevato grado di conformità sostanziale – e non meramente formale – ai principi di protezione dell'ambiente e di sviluppo sostenibile⁸.

In questo contesto si inserisce la categoria dell'«amministrazione premiale»⁹, espressione di una modalità di azione pubblica che, in luogo

⁴ M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, 2022, 329-372.

⁵ Su cui cfr. *amplius* L. TORCHIA, *Diritto ed economia fra Stati e mercati*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016.

⁶ In particolare sul superamento del paradigma autoritativo a favore di modelli cooperativi, cfr. S. CASSESE, *La nuova regolazione amministrativa*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1994, 360 ss.

⁷ Su cui cfr. M. D'ALBERTI, *Amministrazione e mercato*, in FORMEZ (cur.), *Innovazione amministrativa e crescita. Rapporto con raccomandazioni*, vol. I.1, Napoli, 2008, 23–51.

⁸ Cfr. F. FRANCHINI, *La discrezionalità tecnica e l'effettività della tutela ambientale*, in *Diritto amministrativo*, 2005, 140-143, dove l'autore indaga il ruolo che possono avere le certificazioni ambientali come strumenti di diffusione ed attuazione della conformità sostanziale.

⁹ Su cui cfr. M. CLARICH, *Le prospettive di sviluppo del sistema sanzionatorio nell'ottica del diritto amministrativo*, in *LUISS Law Review*, 2018, 24 s.; ma anche G. PIPERATA, L. SALTARI, A. SANDULLI, *Il ritorno del servizio alla comunità come munus publicum*, in *Munus*, 2020, n. 1, v–xi (editoriale); in ottica comparata G. PENNELLA, V. RUSSO, V. VENEZIANO, *Come premiare*

dell'imposizione autoritativa, si fonda sulla logica dell'incentivo e del riconoscimento. Essa rappresenta una delle più significative manifestazioni del passaggio da un modello di amministrazione imperativa a un'amministrazione di stimolo, orientata alla promozione di comportamenti virtuosi da parte dei destinatari delle politiche pubbliche. L'amministrazione premiale si caratterizza per l'impiego di strumenti che orientano le condotte tramite vantaggi, benefici economici o riconoscimenti reputazionali attribuiti a chi persegue obiettivi coerenti con l'interesse generale. Essa si colloca, pertanto, nel paradigma dell'amministrazione di risultato, fondato su logiche di cooperazione, efficienza e corresponsabilità, che trovano particolare applicazione nelle politiche ambientali, ove la partecipazione volontaria e la diffusione di buone pratiche rappresentano elementi essenziali per l'effettività dell'azione pubblica¹⁰.

La seconda parte del lavoro approfondisce, alla luce del quadro teorico rappresentato, il marchio ambientale «Bandiera Blu», programma ad adesione volontaria che ha visto una crescente partecipazione degli enti locali¹¹.

Muovendo dall'ipotesi che la partecipazione al Programma «Bandiera Blu» configuri una forma di autonomia amministrativa funzionale – nella quale l'ente locale, aderendo volontariamente a standard tecnico-organizzativi di matrice para-privata, si autovincola a pratiche di sostenibilità che

le performance amministrative. Tra responsabilità e reputabilità. Confronti internazionali, in Astrid Rassegna, 2009.

¹⁰Per approfondimenti v. Cfr. G. NAPOLITANO, *Diritto amministrativo e processo economico*, in *Dir. amm.*, 2014, 695 ss.; G. NAPOLITANO, *I beni pubblici e le "tragedie dell'interesse comune"*, in *Annuario* 2006, 2007, 125 ss.

¹¹ Cfr. G. DE GIORGI CEZZI, *Politiche ambientali e governance multilivello: il ruolo degli enti locali nell'attuazione degli standard europei*, in *Nuove Autonomie*, 2023, 233 ss., dove l'autrice sottolinea come «L'incremento del numero di enti locali aderenti a certificazioni ambientali volontarie come "Bandiera Blu" segnala un'evoluzione del diritto amministrativo verso modelli premiali fondati su concorrenza reputazionale e coordinamento con le politiche europee».

In Italia nel 2022 risultavano 210 Comuni premiati, saliti a 226 nel 2023, 236 nel 2024 e 246 nel 2025. Parallelamente, il numero di spiagge riconosciute è passato da 427 (2022) a 487 (2025), confermando un progressivo rafforzamento delle politiche di sostenibilità, gestione ambientale e qualità delle acque adottate dalle amministrazioni locali, Fonti: FEE Italia; Ministero del Turismo (*Comunicato Bandiera Blu 2025: crescono le eccellenze dell'acqua italiane*, 14 maggio 2025); ANSA, 10 maggio 2022; La Repubblica, 12 maggio 2023; CNR, 14 maggio 2024.

conformano discrezionalità e programmazione –, il contributo mostra come tale premialità operi quale regolazione amministrativa distinta dalla *soft law* tradizionale, incidendo in modo organizzativo e procedimentale sull'azione comunale e producendo effetti economici e politici misurabili, così integrando la legalità in senso sostanziale e la responsabilità per risultati. Il contributo assume, quindi, la tesi secondo cui gli strumenti premiali para-privati – segnatamente la «Bandiera Blu» – integrano una *soft law* a effetti conformativi per le autonomie locali, con ricadute strutturali su assetti organizzativi, cicli procedimentali e programmazione, e non soltanto sulla reputazione.

Il Programma risulta, infatti, particolarmente interessante come caso applicativo, poiché pur non rientrando, in senso stretto, nella categoria degli strumenti prettamente di tipo normativo, essendo gestito da un soggetto con natura privatistica – la *Foundation for Environmental Education* (FEE¹²) – riveste tuttavia una spiccata rilevanza pubblicistica materiale, che merita di essere adeguatamente indagata, e riscontrabile, in prima battuta, almeno nei seguenti aspetti: ampio utilizzo che del marchio viene fatto da soggetti pubblici, i quali ne costituiscono i destinatari elettivi; coinvolgimento, diretto o indiretto, di autorità e organismi pubblici sia nella individuazione e definizione dei criteri, sia nelle procedure di assegnazione; finalità sostanzialmente pubblicistiche che informano la struttura e l'attuazione del programma; ma soprattutto, rilevanza pubblica *materiale* del marchio che si coglie nella sua capacità di incidere in modo concreto sull'effettività delle politiche ambientali e sulla loro diffusione a livello locale, configurandosi così come uno strumento di cooperazione virtuosa tra iniziativa privata e amministrazione pubblica, idoneo a promuovere, nella prassi amministrativa, modelli di *governance* sostenibile e di tutela integrata del territorio¹³.

¹² La FEE, *Foundation for Environmental Education* (Fondazione per l'Educazione Ambientale) è la più grande organizzazione mondiale di educazione ambientale, presente in 81 paesi dei 5 continenti. È un'organizzazione internazionale *no-profit* fondata nel 1981, registrata come *charity* nel Regno Unito e con sede centrale a Copenaghen in Danimarca, cfr. www.feeitalia.org/la-fee.

¹³ Su tali aspetti più diffusamente *infra*, paragrafo 4.

2. *Gli strumenti giuridici a contenuto economico tra regolazione, incentivazione e volontarietà*

Al fine di comprendere pienamente le dinamiche che presiedono alla trasformazione dell'amministrazione ambientale in senso premiale e cooperativo, occorre preliminarmente soffermarsi sul significato e sull'evoluzione della categoria della «regolazione», la quale rappresenta il quadro concettuale di riferimento entro cui si collocano gli strumenti giuridici a contenuto economico. Solo attraverso una ricognizione del lessico e delle tipologie di regolazione – nelle sue versioni *hard* e *soft*, pubblica e privata, volontaria e incentivante – è possibile individuare la collocazione sistematica del modello «Bandiera Blu» come forma di *soft regulation* indiretta di matrice ambientale.

Il concetto di «regolazione», in inglese «*regulation*»¹⁴, infatti, si presta a molteplici interpretazioni e non ha ancora trovato una sufficiente sedimentazione dottrinarica che consenta a chi si confronta con tale oggetto di studio di percepirlo in maniera univoca in quanto risente delle impostazioni presenti nelle diverse tradizioni giuridiche.

La stessa nascita dei modelli e degli obiettivi riconducibili al concetto inglese di «*regulation*» vengono collocati in periodi diversi dalla dottrina¹⁵,

¹⁴ Sui diversi approcci alla regolazione cfr. almeno A. OGUS, *Regulation. Legal form and economic theory*, Oxford, 1994; R. BALDWIN, M. CAVE, *Understanding regulation. Theory, strategy and practice*, Oxford, 1999; R.B. STEWART, *U.S. Administrative Law: A Model for Global Administrative Law*, IILJ Working Paper 2005/7 (*Global Administrative Law Series*), New York University, reperibile in www.iilj.org; più specificamente in materia di regolazione ambientale, dello stesso A., *Markets Versus Environment?*, European University Institute, Jean Monnet Chair Papers, 1995, n. 19; inoltre S. BREYER, *Regulation and its reform*, Harvard, 1982, 261 ss.; con un approccio di analisi economica del diritto, cfr. M. FAURE, *Environmental regulation*, in B. BOUCKAERT, G. DE GEEST (cur.), *Encyclopedia of Law & Economics*, 2000, 443-520, reperibile in encyclo.findlaw.com/tablebib.html.

¹⁵ Parte della dottrina, infatti, fa risalire il ricorso a detti strumenti ai primi decenni dell'Ottocento «l'ordinamento inglese fu certamente il primo a utilizzare i modelli e gli obiettivi della *regulation* quando nei primi decenni dell'Ottocento l'avvento del trasporto ferroviario pose problemi tecnico-giuridici ed economici imponenti, sia in ordine all'uso del territorio e della proprietà, sia in ordine all'applicazione ed al controllo di nuove tecnologie», in N. GRECO, *Costituzione e regolazione. Interessi, norme e regole sullo sfruttamento delle risorse naturali*, Bologna, 2007, 31; altra parte della dottrina, invece, individua nella *regulation* il «processo collegato al progressivo intervento “politico” dello Stato nell'economia a partire dalla crisi del modello liberale ottocentesco, mediante il quale aree sempre più ampie della struttura economica e del mercato, fino allora dominio del *common law*, sono

ma comunque l'elemento comune che emerge è l'incapacità, da parte del precedente apparato strumentale esistente, di governare i nuovi cambiamenti dettati dallo sviluppo tecnologico figlio del periodo della rivoluzione industriale¹⁶.

Infatti, per quanto riguarda la linguistica inglese la *regulation* viene vista come «*the act of regulating or the state of being regulated*», «*a rule prescribed for the management of some matter, or the regulating of conduct*», «*a governing precept or direction*», «*a standing rule*»; invece per la cultura giuridico-politica statunitense, dove tale concetto ha trovato maggiore spazio anche sul piano costituzionale, con il concetto di «*regulation*» s'intende una «*rule or order for management or government*», «*rule of order*» deciso da un'autorità superiore o competente e comunque ricompresa nel proprio potere di controllo¹⁷.

Nella lingua italiana invece il termine «*regulation*» solitamente viene tradotto con la parola «regolazione» o «normazione», ma spesso anche con quella di «regolamentazione», anche se un reale corrispettivo inglese di quest'ultimo termine non esiste se non in lingua francese.

L'OCSE invece dà della «regolazione» una nozione molto più ampia, e quasi onnicomprensiva di tutti gli interventi pubblici considerandola come «*the diverse set of instruments by which governments set requirements in enterprises and citizens*»¹⁸, anche se successivamente la suddivide in «economica», «sociale» ed «amministrativa» ma intendendo indicare piuttosto i settori di azione che non differenti caratteri operativi.

Infine, per converso, e per meglio comprendere anche l'ambito di

state progressivamente occupate e disciplinate dalla legge del Parlamento e dagli atti normativi del governo e delle amministrazioni», così G. DI PLINIO, *Il common core della deregulation. Dallo Stato regolatore alla Costituzione economica sovranazionale*, Milano, 2005, 9. Più recentemente cfr. L. CASINI, *La globalizzazione della regolazione e la crisi dello Stato regolatore*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2016, 1 ss.; ma anche G. NAPOLITANO, *Diritto pubblico dell'economia e regolazione*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2014, 211 ss., in cui l'autore afferma che «Le dinamiche di *deregulation* e *reregulation* mostrano che l'intervento pubblico non scompare, ma assume forme nuove, fondate su tecniche economiche e strumenti flessibili di regolazione».

¹⁶ Non è un caso che proprio nel Paese che ha visto nascere la *rivoluzione industriale* e da dove si è avuto l'avvio della crescita esponenziale del processo di globalizzazione, l'ordinamento giuridico dell'epoca abbia prodotto questa nuova categoria di strumenti che successivamente, col passare del tempo, e proprio negli ordinamenti caratterizzati da maggiori livelli di competitività hanno trovato maggiore sviluppo e diffusione.

¹⁷ N. GRECO, *op. cit.*, 30 s.

¹⁸ Citato da N. GRECO, *op. cit.*, 29.

operatività della «regolazione», va evidenziato come ormai sempre più spesso in dottrina¹⁹ si inizia a parlare di processi di «de-regolazione» o di «ri-regolazione», intendendo con questi i meccanismi pubblici che portano alla «revisione e/o azzeramento di regole, o come processo che contrasta, modifica, sostituisce e/o azzerà il processo di *regulations*»²⁰ e che quindi porta ad una nuova espansione dei margini di operatività del *common law*.

Fornire una classificazione²¹ degli strumenti di regolazione non è quindi impresa facile vista la polisemia che caratterizza il termine «regolazione».

Così se per buona parte della dottrina si può distinguere, almeno in prima battuta, tra strumenti di *hard law* e *soft law*²², e per altra²³ gli strumenti giuridici di regolazione sono riassumibili fondamentalmente in poche categorie: regolazioni vincolanti assistite da sanzioni (*command and control*); autoregolazioni (*self-regulations*); regolazioni mediante incentivi; i *market-barnessing controls*. Per altra ancora non esiste una vera e propria rigida classificazione possibile delle tecniche di regolazione, ma semplicemente una molteplicità di strumenti che di volta in volta possono essere ricompresi in differenti categorie dottrinali. Tra queste quelle che stanno avendo maggiore fortuna sono: il c.d. *soft law*²⁴, cioè una fonte di tipo

¹⁹ In quella italiana ad esempio G. DI PLINIO, *Il common core della deregulation*, *op. cit.*

²⁰ *Ibidem*, 9.

²¹ Per ulteriori classificazioni, oltre agli autori già citati cfr. A. LA SPINA, G. MAJONE, *Lo Stato regolatore*, Bologna, 2000, 66-86; M. RAVERAIRA, *Nuovi attori di regole pubbliche "migliori"*, in M. RAVERAIRA (cur.), *"Buone" regole e democrazia*, Soveria Mannelli, 2007, 56-62; S. BREYER, *Regulation and its Problems*, Cambridge (MA), 1982; B.M. MITNICK, *The Political Economy of Regulation*, New York, 1980.

²² Su cui P. COSTANZO, *Hard law e soft law: il senso di una distinzione*, in P. COSTANZO, L. MEZZETTI, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, Torino, 2008, 274 ss., ma anche L. CASINI, *La soft law nell'amministrazione pubblica: natura giuridica e vincolatività*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2019, 401 ss., in cui l'autore evidenzia come «Le fonti non vincolanti, o *soft law*, rappresentano oggi strumenti centrali dell'amministrazione, capaci di orientare l'azione pubblica pur in assenza di forza cogente, rivelando una trasformazione profonda del paradigma autoritativo tradizionale».

²³ G. DI PLINIO, *op. cit.*, 111.

²⁴ Su cui v. anche A. SOMMA (cur.), *Soft law e hard law nelle società postmoderne*, Torino, 2009; G. NAPOLITANO, *La governance amministrativa tra fonti e funzioni*, in *Diritto pubblico*, 2018, 233 ss. che afferma «La regolazione contemporanea si struttura su strumenti sempre più flessibili, in cui l'elemento economico e la partecipazione dei privati assumono un ruolo determinante, ridisegnando i confini tra potere pubblico e autonomia»; in ottica

quasi terziario del diritto e che solitamente ricomprende «dichiarazioni con intento normativo, volte cioè ad influenzare la condotta dei destinatari, adottate di regola da organizzazioni internazionali, da pubbliche amministrazioni o da corpi sociali e tuttavia carenti di piena forza vincolante»²⁵; la *tought regulation*, che si ha quando l'intento è quello di espandere la copertura regolativa accentuandone la severità, l'intrusività, il dettaglio e al contempo l'inclusività e la generalità; la *soft regulation*, in cui le norme sono meno dettagliate, più aperte e fatte solo di clausole generali; la *soft regulation* indiretta, che si basa sull'informazione, sulla trasparenza, sull'impiego di strumenti volontaristici come quelli contrattuali, di auto-regolazione e sull'impiego di tecniche di quasi-mercato²⁶.

Indipendentemente dalle molteplici definizioni e classificazioni appena riportate, all'interno del presente scritto quando si parlerà di strumenti di «regolazione volontaria» o di «normazione tecnica volontaria» ci si riferirà più in generale a quegli strumenti, che danno dei vantaggi diretti ed indiretti ai soggetti privati e/o pubblici cui vi ricorrono, in termini di miglioramento delle proprie performance economiche (oggettivabili o con la riduzione di costi, o con l'aumento dei profitti o di rientri di natura economica, ma spesso di tutti questi elementi contemporaneamente), ma anche con benefici in termini di visibilità e, in particolare per i soggetti pubblici, nel perseguimento attivo di politiche pubbliche, e per quanto qui d'interesse, ambientali o anche di rilevanza sociale.

Siffatta categoria, inoltre, presenta il carattere della *volontarietà*, nel senso che il soggetto o l'istituzione che decidono di adottarla lo fanno esclusivamente in conseguenza o di una libera scelta o di una coerenza di mercato, ma non di un precipuo obbligo normativo. Peraltro una volta

comparata cfr. E. MOSTACCI, *La soft law nel sistema delle fonti: uno studio comparato*, Padova, 2008.

²⁵ N. GRECO, *op. cit.*, 37.

Va qui rilevato che tale inquadramento non ha finalità meramente lessicale, ma intende fornire la cornice teorica per comprendere come le odierne politiche ambientali si avvalgano di strumenti giuridici ibridi – a cavallo tra regolazione e incentivazione – nei quali la dimensione economica assume una valenza funzionale all'effettività dell'azione pubblica.

²⁶ *Ibidem*, 37 s.; ma anche M.A. SANDULLI, *Soft law e amministrazione pubblica: vincolatività e legittimità*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2010, 732 ss. che evidenzia come «Le forme di regolazione non autoritativa assumono rilievo determinante nell'ordinamento interno, producendo effetti conformativi sull'attività amministrativa pur in assenza di obbligatorietà formale».

effettuata tale scelta le modalità di adesione saranno attuate all'interno di stringenti parametri tecnici standardizzati, determinati e costantemente aggiornati da soggetti terzi anch'essi con natura fortemente tecnica privata o pubblica.

Va inoltre rilevato che gli specifici strumenti qui accennati promanano o da un soggetto pubblico che li ha positivizzati, e quindi introdotti sul mercato (es. Regolamento (CE) n. 1221/2009 EMAS), oppure si rivolgono direttamente al soggetto pubblico che è il destinatario stesso dello strumento che può decidere liberamente se adottarlo o meno (es. *Green Public Procurement* o la «Bandiera Blu», appunto).

L'analisi delle diverse forme di regolazione consente, dunque, di cogliere il progressivo spostamento del baricentro dell'azione amministrativa dal comando all'incentivo, dal vincolo alla cooperazione. È in questa traiettoria evolutiva che si collocano gli strumenti giuridici a contenuto economico, e in particolare quei modelli di governance ambientale – come l'iniziativa FEE – che fondono insieme dimensione economica, volontarietà e finalità pubblicistica. In tale prospettiva, la regolazione volontaria, quale espressione di *soft law* ambientale, si configura come un ponte tra l'intervento autoritativo e la cooperazione premiale. Essa consente di indirizzare i comportamenti dei soggetti pubblici e privati mediante incentivi reputazionali o economici, anticipando quella logica di stimolo e riconoscimento che troverà nel Programma «Bandiera Blu» un esempio di applicazione materiale²⁷.

3. *La tipologia degli strumenti giuridici a contenuto economico, tra hard law e soft law*

Le riflessioni sulla regolazione e sulla volontarietà degli strumenti giuridici consentono ora di esaminare più da vicino le diverse tipologie di strumenti a contenuto economico, la cui applicazione nel settore ambientale segna il superamento dell'esclusiva applicazione del tradizionale modello autoritativo.

²⁷ Sui benefici e limiti misurati dell'adozione della «Bandiera Blu» in Spagna, con uno studio che ha analizzato un arco temporale di oltre 25 anni di attuazione del Programma, cfr., con taglio critico, R.M. FRAGUILL, C. MARTÍ, J. PINTÓ, G. COENDERS, *After over 25 years of accrediting beaches, has Blue Flag contributed to sustainable management?*, in *Journal of Sustainable Tourism*, 2016, 882-903.

Come accennato sopra, l'evoluzione delle politiche ambientali ha progressivamente condotto all'affermazione di strumenti giuridici che, pur perseguendo finalità pubblicistiche, si fondano su logiche economiche e di mercato, rappresentando un superamento del tradizionale paradigma autoritativo. Queste tecniche giuridiche a matrice economica si inseriscono nel più ampio processo di rinnovamento dell'azione amministrativa, improntato a flessibilità, cooperazione e premialità, in coerenza con la trasformazione del diritto pubblico ambientale e con la crescente apertura alla partecipazione dei soggetti economici e sociali²⁸ imposta dalla crescente e ormai dimostrata inefficienza regolatoria degli strumenti prettamente autoritativi²⁹.

Essi si caratterizzano per la volontarietà dell'adesione, la proattività nella gestione delle questioni ambientali e la partecipazione diretta degli operatori economici e delle amministrazioni pubbliche alla loro attuazione. La loro efficacia deriva dalla capacità di generare incentivi reputazionali o economici e di stimolare comportamenti virtuosi senza ricorrere a forme di coercizione amministrativa, secondo una logica di amministrazione premiale orientata alla collaborazione piuttosto che al comando³⁰.

In dottrina, tali strumenti vengono generalmente classificati su tre livelli, ordinati in base al grado di intervento pubblico nella loro definizione e applicazione³¹: a) le regolazioni amministrative, tipiche degli strumenti di *command and control*; b) gli strumenti economici in senso lato, tra cui incentivi

²⁸ G. DI PLINIO, *Diritto pubblico dell'ambiente e aree naturali protette*, Torino, 2003, 40 s.

²⁹ In dottrina è stato affermato infatti come «I tradizionali strumenti autoritativi di regolazione mostrano limiti evidenti nella gestione di fenomeni a elevata complessità tecnica, imponendo il ricorso a strumenti economici capaci di orientare i comportamenti più efficacemente rispetto al comando unilaterale», G. DELLA CANANEA, *Autorità indipendenti e controllo dell'economia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1998, 345 ss.; ma anche L. TORCHIA, *Regolazione, amministrazione e mercato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2006, p. 567 ss. che afferma come «Il modello autoritativo tradizionale (*command and control*) mostra significativi limiti di effettività quando applicato a fenomeni complessi e tecnologicamente dinamici, richiedendo il ricorso a strumenti economici e di incentivazione in grado di orientare le condotte attraverso meccanismi di efficienza piuttosto che mediante il solo potere coercitivo».

³⁰ G. NAPOLITANO, *Regolazione e concorrenza nei servizi pubblici*, in *Diritto Pubblico*, 2001, 311 ss., «Gli strumenti economici non rappresentano una privatizzazione della funzione pubblica, bensì una diversa tecnica di esercizio della regolazione, in cui il mercato diviene veicolo di interesse generale»; D. SORIA, *Gli strumenti di finanza agevolata per le imprese*, in G. TROINA (cur.), *L'impresa e la gestione ambientale*, Milano, 2001, 175-198.

³¹ M. CLARICH, *Diritto amministrativo ambientale*, Bologna, 2020, 229 ss.

e disincentivi, forme di fiscalità ambientale, permessi negoziabili e depositi cauzionali³²; c) gli strumenti convenzionali o normalizzati, che coniugano finalità pubbliche e adesione volontaria, fondandosi su regole tecniche condivise e standardizzate³³.

È proprio quest'ultima categoria che esprime la massima aderenza al modello di amministrazione flessibile, poiché consente di coniugare le esigenze di tutela ambientale con i principi di economicità e partecipazione. Gli strumenti normalizzati si basano infatti sull'adozione di norme tecniche uniformi e oggettive, non necessariamente di origine pubblicistica³⁴, e comprendono in particolare i Sistemi di Gestione Ambientale (SGA) – come il Regolamento EMAS (Regolamento (CE) n. 1221/2009)³⁵ e la norma UNI EN ISO 14001³⁶ – e i sistemi di certificazione e di etichettatura ecologica di prodotto, tra cui l'*Ecolabel* europeo (Regolamento (CE) n. 66/2010)³⁷.

Accanto a questi, quando non hanno il carattere dell'obbligatorietà, rientrano nella medesima categoria ulteriori strumenti di gestione ambientale volontari: le analisi del ciclo di vita del prodotto (*Life Cycle Assessment*, LCA), le dichiarazioni ambientali di prodotto (EPD), gli appalti pubblici verdi (GPP) e i bilanci ambientali³⁸. Tutti condividono la capacità di diffondere conoscenze, stimolare processi di apprendimento istituzionale e favorire un miglioramento continuo delle performance ambientali e gestionali³⁹.

³² M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente: come sistema complesso, adattativo, comune*, Torino, 2007.

³³ F. SALMONI, *Le norme tecniche*, Milano, 2001, 299 ss.; ID., *Il rapporto tra tecnica e diritto attraverso l'analisi della produzione normativa tecnica consensuale*, in S. GRASSI, M. CECCHETTI (cur.), *Governo dell'ambiente e formazione delle norme tecniche*, Torino, 2002, 109-148.

³⁴ AA.VV., *Gestire l'ambiente*, C.A. SIRIANNI (cur.), Milano, 1999; V. ROSSI, *L'ecogestione ambientale nell'ordinamento comunitario: le nuove norme*, in *Dir. gest. amb.*, 2001, 199 ss., ma anche M. RAMAJOLI, *Sostenibilità ambientale e funzione amministrativa*, in *Nuove Autonomie*, 2023, 12 ss. dove l'autore afferma che «Le certificazioni ambientali volontarie costituiscono oggi strumenti di regolazione *soft*, che orientano l'amministrazione attraverso meccanismi reputazionali e competitivi, incidendo sulla discrezionalità degli enti territoriali».

³⁵ *Regolamento (CE) n. 1221/2009 (EMAS – Eco-Management and Audit Scheme, sistema comunitario di ecogestione e audit)*, in G.U.U.E., L 342/1, 22 dicembre 2009.

³⁶ R. GIOVANNINI, *Gestione ambientale d'impresa*, in G. TROINA (cur.), *L'impresa e la gestione ambientale*, Milano, 2001, 68-114.

³⁷ *Regolamento Ecolabel*, Reg. CE n. 66/2010, in G.U.U.E., L 27/1, 30 gennaio 2010.

³⁸ F. SPANTIGATI, *La gestione della strategia ambientale*, in *Riv. giur. amb.*, 2002, 245 ss.

³⁹ A. BENEDETTI, *Profili di rilevanza giuridica delle certificazioni volontarie ambientali*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2012, in www.rqda.it.

Questa pluralità di strumenti testimonia l'affermarsi di un nuovo paradigma amministrativo fondato sulla integrazione tra diritto, economia e tecnica, in cui la tutela dell'ambiente non è più soltanto vincolo, ma occasione di innovazione e competitività sostenibile. In tale prospettiva, gli strumenti a contenuto economico costituiscono un laboratorio di amministrazione condivisa, in grado di tradurre in pratiche effettive i principi di buon andamento, sussidiarietà e sostenibilità.

Come si vedrà nel paragrafo successivo, il Programma «Bandiera Blu» rappresenta un esempio emblematico di questo approccio: uno strumento volontario e premiale in cui la valorizzazione delle azioni degli enti locali nel rapporto con il territorio e la tutela ambientale si saldano in una strategia integrata di *governance* locale.

4. Il Programma «Bandiera Blu»: un modello di amministrazione premiale e di *soft law* ambientale indiretta

Tra la moltitudine di marchi e sistemi di certificazione ambientale oggi diffusi in Europa, il programma «Bandiera Blu» della *Foundation for Environmental Education* (FEE) occupa una posizione peculiare nel panorama giuridico-amministrativo: esso, infatti, si presenta come uno strumento formalmente privatistico ma a rilevanza pubblica, idoneo a generare effetti conformativi sull'azione amministrativa e a fungere, in taluni casi, da criterio di orientamento per l'esercizio della discrezionalità amministrativa in materia ambientale e turistica. La sua natura ibrida – a metà strada tra l'autoregolazione sociale e la funzione pubblica di tutela dell'ambiente – consente di collocarlo nel novero di quelle forme di *soft law* amministrativa indiretta che, pur prive di cogenza normativa, incidono in modo effettivo sulla definizione e sull'attuazione delle politiche pubbliche locali.

Il riconoscimento è attribuito annualmente ai Comuni costieri e agli approdi turistici che soddisfano determinati criteri di sostenibilità ambientale, qualità delle acque, gestione dei rifiuti, sicurezza dei servizi balneari e pianificazione territoriale coerente con i principi di tutela e valorizzazione del patrimonio costiero. Sebbene lo strumento sia stato istituito da un'organizzazione privata di diritto danese (la FEE, nata nel 1981 e riconosciuta dall'UNEP e dall'UNESCO), l'efficacia del programma travalica la dimensione associativa, poiché la sua applicazione avviene di fatto per

il tramite di soggetti pubblici territoriali. L'attribuzione e l'utilizzo del marchio, infatti, sono nella maggior parte dei casi richiesti da enti locali, i quali vi ravvisano in maniera più o meno consapevole, una modalità di attuazione indiretta di politiche ambientali e turistiche coerenti con i principi costituzionali di tutela dell'ambiente (art. 9 Cost.), di buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.) e di promozione dello sviluppo sostenibile, oggi espressamente sancito anche dall'art. 3-quater del D.Lgs. n. 152/2006⁴⁰.

A differenza del marchio *Ecolabel UE*, istituito con il Regolamento (CEE) n. 880/92 del 1992 e oggi disciplinato dal Regolamento (CE) n. 66/2010⁴¹, l'iniziativa della FEE non trae la sua legittimazione da un atto normativo dell'Unione, ma da un processo di accreditamento internazionale, declinato per singolo paese⁴², fondato sulla reputazione, sulla trasparenza dei criteri di selezione e sulla verifica tecnica dei requisiti da parte di commissioni composte da esperti indipendenti e rappresentanti di autorità pubbliche. Ciò nonostante, il suo funzionamento richiama in parte la logica dell'*Ecolabel*: anche nel caso della «Bandiera Blu», l'adesione è volontaria ma, una volta assunta, genera un vincolo tra le politiche amministrative locali e gli standard di sostenibilità stabiliti dal programma, secondo una dinamica di autovincolo amministrativo tipica dei modelli consensuali di amministrazione⁴³.

⁴⁰ Art. 3-quater, D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152; cfr. G. ROSSI, *Ambiente e sviluppo sostenibile nella Costituzione italiana*, in *Riv. giur. amb.*, 2023, 45 ss.; L. CASINI, *La sostenibilità come principio di diritto pubblico*, in *Rivista AIC*, 2022, 1 ss., in cui si afferma che «La sostenibilità ambientale ha ormai assunto lo status di principio generale dell'ordinamento, vincolante per l'amministrazione pubblica anche in assenza di norme specifiche di dettaglio, incidendo sulla discrezionalità amministrativa».

⁴¹ Reg. (CE) n. 66/2010; Decisione (UE) 2021/1870 della Commissione; v. M. CLARICH, *Diritto amministrativo europeo dell'ambiente*, Bologna, 2022, 212 ss.

⁴² In Italia chi governa il processo di accreditamento è la FEE Italia che è la stessa che riceve le domande, decide a quali soggetti concedere l'uso del marchio e redige i criteri anche se in collaborazione con soggetti istituzionali quali l'ISPRA.

⁴³ Cfr. Sul principio di "autovincolo amministrativo", inteso quale limite al successivo esercizio della discrezionalità dell'amministrazione che si è volontariamente vincolata mediante la predeterminazione di criteri e modalità di esercizio del potere, v. Cons. Stato, sez. V, 24 maggio 2024, n. 4659, che richiama l'ormai consolidato arresto di Cons. Stato, sez. V, 14 luglio 2017, n. 3502, ove si afferma che la violazione dell'autovincolo determina l'illegittimità delle successive determinazioni adottate in difformità dalle regole autoimposte. Il richiamo alla categoria dell'"autovincolo" appare particolarmente calzante anche per quelle forme di amministrazione consensuale in cui l'ente locale ade-

La rilevanza pubblicistica sostanziale del marchio emerge altresì dal processo di definizione e assegnazione dei criteri, che implica la partecipazione – ancorché non formalizzata in senso procedimentale – di soggetti pubblici dotati di competenze specifiche. Le autorità sanitarie e ambientali competenti per la qualità delle acque di balneazione (ai sensi del D.Lgs. n. 116/2008, attuativo della Direttiva 2006/7/CE), le amministrazioni responsabili della pianificazione territoriale e della gestione del demanio marittimo, nonché le agenzie regionali per la protezione dell'ambiente, concorrono, di fatto, a fornire le informazioni e i dati che costituiscono il presupposto tecnico-scientifico della valutazione. In tal modo, il Programma realizza una forma di cooperazione interistituzionale che trascende il confine tra pubblico e privato, e che si avvicina al modello della *co-regolazione* ambientale delineato dalle più recenti teorie sulla *governance* multilivello⁴⁴.

Sotto il profilo amministrativo, l'adesione al Programma implica l'impegno dell'ente locale a rispettare e mantenere standard qualitativi che incidono direttamente su funzioni pubbliche essenziali: la gestione dei rifiuti; la tutela delle acque; la sicurezza della balneazione; la manutenzione delle infrastrutture pubbliche e la partecipazione della cittadinanza, in particolare con il forte coinvolgimento degli istituti scolastici presenti sul territorio dei rispettivi richiedenti, in iniziative di educazione ambientale. Non si tratta, dunque, di un mero riconoscimento onorifico o promozionale, bensì di un vero e proprio strumento di indirizzo dell'azione amministrativa, capace di integrare il principio di legalità sostanziale con quello di buona amministrazione. La perdita del riconoscimento, per mancato rispetto degli standard dichiarati, può determinare conseguenze non irrilevanti sul piano della responsabilità amministrativa e reputazionale, oltre che incidere sulla distribuzione di risorse pubbliche destinate a progetti di valorizzazione turistica o ambientale⁴⁵, ma soprattutto può incidere in maniera rilevante sulla legittimazione della *constituency* politica locale da parte dei cittadini elettori ed in particolare di coloro che ritengono di poter subire danni economici derivanti da tale perdita (es. tutti gli operatori turistici, ma anche operatori del settore immobiliare ad esempio).

risce volontariamente a programmi di certificazione (come la Bandiera Blu della FEE), assumendo in via preventiva standard di azione che finiscono per conformare stabilmente l'esercizio dei poteri discrezionali in materia ambientale e turistica.

⁴⁴ Su cui cfr. G. ARENA, *Cittadini attivi e amministrazione condivisa*, Roma, 2019, 77 ss.

⁴⁵ V. FRACCHIA, *Soft law e responsabilità amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2021, 132 ss.

Da tutto ciò discende la possibilità di qualificare il Riconoscimento della FEE come una tipica forma di *soft law amministrativa indiretta*: un meccanismo extralegislativo di orientamento dei comportamenti pubblici e privati, capace di produrre effetti conformativi concreti e, talvolta, di fungere da criterio integrativo nell'esercizio di poteri discrezionali o nella formazione di scelte allocative di risorse pubbliche⁴⁶. Si tratta di strumenti non cogenti che, tuttavia, grazie alla loro diffusione e autorevolezza, influenzano in modo significativo l'azione delle amministrazioni, assumendo la funzione di standard socialmente condivisi di buona amministrazione ambientale. In tal senso, la «Bandiera Blu» concorre alla realizzazione di finalità pubblicistiche e si inserisce a pieno titolo nel più ampio sistema degli strumenti di amministrazione consensuale e di regolazione flessibile, che caratterizzano la moderna evoluzione del diritto amministrativo ambientale europeo⁴⁷.

La giurisprudenza amministrativa più recente sembra recepire implicitamente questo orientamento, riconoscendo che il possesso di certificazioni ambientali – pur espressione di schemi privatistici – può assumere valore indiziario della correttezza gestionale e dell'affidabilità organizzativa di un ente o di un operatore economico. Così, ad esempio, è stato ritenuto legittimo attribuire un punteggio premiale al possesso della certificazione ISO 14001, in quanto indice dell'esistenza di un sistema di gestione idoneo a controllare e limitare gli impatti ambientali dell'attività d'impresa (Cons. Stato, sez. III, 11 marzo 2019, n. 1635). In modo analogo, è stata ammessa la valorizzazione di marchi di qualità ecologica, quali l'*Ecolabel UE*, quale parametro di valutazione dell'offerta, a condizione che il bando preveda adeguate clausole di equivalenza, così da evitare effetti discriminatori o restrizioni indebite della concorrenza (Cons. Stato, sez. V, 29 aprile 2020, n. 2731; nonché, in tema di criteri ambientali minimi e certificazioni EMAS/ISO 14001, Cons. Stato, sez. V, 2 novembre 2023, n. 9398). Sul piano sistematico, tale orientamento può essere letto come espressione di una progressiva “amministrativizzazione” della sostenibilità, intesa come principio di orientamento generale della funzione pubblica, idoneo a permeare anche le scelte organizzative e procedurali di carattere volontario⁴⁸.

⁴⁶ M.A. SANDULLI, *Soft law e amministrazione pubblica: vincolatività e legittimità*, cit., 732-736.

⁴⁷ V. E. CASETTA – F. FRACCHIA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2024, 898 ss.

⁴⁸ Sul progressivo consolidarsi della sostenibilità ambientale come criterio di orien-

In questa prospettiva, il Programma assume un rilievo particolarmente significativo per le piccole amministrazioni locali, le quali, spesso caratterizzate da una struttura organizzativa ridotta e da una limitata dotazione di competenze tecnico-ambientali, trovano in esso non soltanto un riconoscimento di merito, ma anche un percorso di apprendimento istituzionale guidato. Attraverso l'applicazione dei criteri previsti, anche enti con risorse scarse vengono accompagnati nell'adozione di pratiche di sostenibilità e nella costruzione di procedure di gestione ambientale difficilmente realizzabili in modo autonomo. In tal senso, la «Bandiera Blu» può essere considerata una vera e propria *cassetta degli attrezzi* per la sostenibilità amministrativa, capace di tradurre in modelli operativi principi generali di tutela ambientale e di buon andamento dell'amministrazione, stimolando al contempo processi di innovazione organizzativa e di cooperazione intersettoriale all'interno dell'ente⁴⁹.

Parallelamente, il programma può essere letto anche come uno strumento di attuazione indiretta di politiche pubbliche eterodirette, in grado di trasferire a livello locale indirizzi e standard di sostenibilità elaborati da soggetti pubblici di rilievo nazionale, quali l'ISPRA, il Comando Carabinieri per la Tutela Ambientale e il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE)⁵⁰. Questa dimensione "verticale" della *governance* ambientale consente di armonizzare progressivamente le prassi locali di tutela e valorizzazione del territorio, realizzando un modello di coordinamento *soft*, basato sull'induzione di comportamenti virtuosi più che sull'imposizione di obblighi giuridici.

L'impianto premiale del Programma, inoltre, non si esaurisce nella valorizzazione dei profili ambientali: esso abbraccia dimensioni più ampie della sostenibilità, comprendendo, tra i parametri di valutazione, anche la sicurezza dei servizi, la qualità della vita e l'accessibilità delle spiagge per le persone con disabilità, così promuovendo un approccio inclusivo e integrato allo sviluppo sostenibile⁵¹.

tamento generale della funzione amministrativa, v. Cons. Stato, sez. V, 5 agosto 2022, n. 6934, in tema di contratti pubblici e criteri ambientali minimi, ove si sottolinea il ruolo degli appalti come strumenti di politica pubblica anche sotto il profilo ambientale; in dottrina, cfr. M. RAMAJOLI, *Sostenibilità ambientale e funzione amministrativa*, cit., 12 ss.

⁴⁹ Cfr. P. DELL'ANNO, *Strumenti volontari e innovazione amministrativa*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2021, 845 ss.

⁵⁰ M. CLARICH, *Diritto amministrativo ambientale*, Bologna, 2020, 229 ss.

⁵¹ G. ARENA, *Cittadinanza attiva e amministrazione condivisa*, op. cit., 133 ss.

Sul piano economico-organizzativo, il Marchio si distingue per un costo di adesione contenuto, compatibile con i bilanci dei comuni di minori dimensioni, a fronte tuttavia di un impegno istruttorio non trascurabile, richiesto per la documentazione del rispetto dei criteri previsti e per la progettazione e realizzazione delle attività da porre in essere. Tale attività, lungi dal costituire un mero adempimento burocratico, si traduce in un processo virtuoso di autovalutazione amministrativa, che spinge gli enti ad affinare i propri strumenti di monitoraggio, di trasparenza, di accountability ma anche di progettualità e attuazione di politiche di sostenibilità sul proprio territorio che mediamente impegna di norma i soggetti richiedenti per svariati mesi se non per un intero anno e oltre.

Particolarmente rilevante, in questa logica, è la flessibilità strutturale del programma, fondata sulla distinzione tra criteri obbligatori e facoltativi: grazie a tale architettura modulare, ogni amministrazione può adattare la propria strategia di sostenibilità alle peculiarità territoriali, sociali ed economiche del contesto di riferimento, valorizzando i propri punti di forza e colmando progressivamente le aree di debolezza⁵².

In questa prospettiva, la «Bandiera Blu» si configura non solo come un marchio di qualità ambientale, ma come uno strumento di amministrazione di stimolo e adattiva, capace di rafforzare la capacità delle istituzioni locali di coniugare efficienza, partecipazione e sostenibilità, in linea con i principi di buona amministrazione e di sussidiarietà orizzontale⁵³.

Nel contesto europeo, il Programma della FEE rappresenta dunque una declinazione peculiare del paradigma della *governance* ambientale partecipata: un sistema in cui la legittimazione dell'azione pubblica non discende esclusivamente dalla norma, ma si costruisce attraverso la cooperazione tra amministrazioni, enti privati e società civile⁵⁴. Essa concretizza un modello di legalità «aperta», nel quale la certezza giuridica non è più

⁵² Su cui A. POLICE, *La flessibilità nell'azione amministrativa tra diritto e governance*, Napoli, 2022, 401 ss.

⁵³ «Le amministrazioni pubbliche adottano modelli premiali non come eccezione, ma come modalità fisiologica di erogazione delle funzioni, integrando strumenti economici e valutazioni reputazionali nel perseguimento dell'interesse pubblico», G. NAPOLITANO, *Premialità e amministrazione pubblica: tra concorrenza e risultato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2018, 15 ss.

⁵⁴ Cfr. S. CASSESE, *Lo spazio giuridico globale*, Bari, 2003, 188-191, dove l'autore pone l'accento propri sull'europeizzazione delle tecniche di regolazione e diffusione della *soft governance*.

affidata soltanto alla regola scritta, ma anche alla capacità delle istituzioni di garantire trasparenza, responsabilità e coerenza nella gestione delle risorse collettive. In questo senso, la «Bandiera Blu» costituisce una forma di “amministrazione per consenso”, fondata non su obblighi imposti ma su impegni condivisi, in grado di attuare – in chiave flessibile – i principi costituzionali di tutela dell’ambiente e di promozione dello sviluppo sostenibile.

5. *Segue: Limiti e prospettive del modello «Bandiera Blu»*

Pur rappresentando uno degli esempi più efficaci di amministrazione premiale in materia ambientale, il modello «Bandiera Blu» non è esente da alcune criticità che ne possono ridimensionare la capacità di produrre effetti sistemici di lungo periodo. Come si è visto, infatti, sebbene il Programma della FEE costituisca una forma di *soft law* amministrativa indiretta, la cui efficacia si fonda su meccanismi extralegislativi di orientamento e cooperazione, questa impostazione, pur innovativa, presenta taluni limiti che meritano particolare attenzione.

Un primo profilo critico attiene alla *natura volontaria* del meccanismo, che presuppone l’autocandidatura dei Comuni interessati. Tale impostazione, se da un lato garantisce l’adesione spontanea e la responsabilizzazione degli enti locali, dall’altro rischia di accentuare le disuguaglianze territoriali, poiché soltanto le amministrazioni dotate di adeguate risorse finanziarie e competenze tecniche possono sostenere i costi procedurali e gestionali necessari all’ottenimento del riconoscimento⁵⁵. In questo senso, l’effetto incentivante tende a consolidare le performance delle realtà già virtuose, lasciando ai margini i contesti più deboli, con un impatto limitato sul miglioramento complessivo della qualità ambientale.

⁵⁵ «Certificazioni ambientali come EMAS ed Ecolabel, e in particolare la Bandiera Blu, operano come strumenti di *soft law* reputazionale, in grado di incidere sull’azione amministrativa senza esercizio diretto del potere autoritativo» A. BARTOLINI, *Sostenibilità e amministrazione del territorio: gli strumenti di certificazione ambientale*, in *Rivista AIC*, 2021, 1 ss.; cfr. anche R. PENCARELLI – A. SPLENDIANI, *Il ruolo delle certificazioni ambientali nelle politiche di comunicazione delle destinazioni turistiche. Luci ed ombre sulle Bandiere Blu nelle Marche*, in *Mercati e competitività*, 2010, disponibile su www.researchgate.net/publication/284733455_Il_ruolo_delle_certificazioni_ambientali_nelle_politiche_di_comunicazione_delle_destinazioni_turistiche_Luci_ed_ombre_sulle_bandiere_blu_nelle_Marche.

Un ulteriore limite riguarda la *natura essenzialmente reputazionale* della certificazione. La revoca del marchio in caso di perdita dei requisiti non produce conseguenze giuridiche dirette ed immediate, ma incide solo sull'immagine del territorio e sull'attrattività turistica⁵⁶. L'assenza di meccanismi sanzionatori o correttivi effettivi può condurre a un uso strumentale del marchio, alimentando fenomeni di *greenwashing* e di adesione meramente formale alle prescrizioni⁵⁷. Ciò è tanto più rilevante in quanto le verifiche periodiche della *Foundation for Environmental Education* (FEE) si fondano, in larga parte, sulla documentazione fornita dai soggetti partecipanti, con un margine di discrezionalità valutativa che non sempre garantisce piena trasparenza.

Analogamente, la distinzione tra criteri "imperativi" e criteri "guida" introduce un grado di flessibilità tale che in alcuni casi, benché tale caratteristica rappresenti di norma un punto di forza di questa tipologia di strumenti, in quanto garantisce una elevata flessibilità applicativa ed evita il c.d. *race to the bottom*⁵⁸ delle prestazioni ambientali, tuttavia può generare

⁵⁶ Peraltro gli effetti sono fortemente influenzati dal livello di informazione al quale sono in grado di accedere in particolar modo i turisti delle località interessate.

⁵⁷ R. PENCARELLI – A. SPLENDIANI, *Il ruolo delle certificazioni ambientali nelle politiche di comunicazione delle destinazioni turistiche. Luci ed ombre sulle Bandiere Blu nelle Marche*, cit.

Merita particolare attenzione un fenomeno che, pur essendo legittimo, può incidere sulla credibilità del marchio «Bandiera Blu». I Comuni possono, infatti, candidare anche solo una parte del proprio territorio: accade così che venga certificato un singolo tratto di costa, mentre nelle comunicazioni spesso l'intero territorio è presentato in modo più o meno esplicito come premiato. Se percepita come fuorviante, tale prassi può indebolire la reputazione del marchio. Al contempo, questa flessibilità rappresenta un tratto caratteristico del modello premiale, poiché consente di coinvolgere anche enti prossimi alla soglia dei requisiti, stimolandoli a migliorare progressivamente le proprie performance ambientali.

Si noti peraltro che «Il mancato rispetto degli standard dichiarati nell'ambito di una certificazione volontaria può rilevare in termini di responsabilità amministrativa, poiché l'ente ha auto-imposto un vincolo procedimentale che incide sulla legittimità dell'azione», V. FRACCHIA, *Soft law e responsabilità amministrativa*, cit., 132 ss.

⁵⁸ Per *race to the bottom* delle prestazioni ambientali si intende il processo di convergenza verso il requisito minimo fissato dallo standard: quando il livello legale o tecnico è impostato come soglia permissiva e l'*enforcement*/premiabilità si arrestano alla mera conformità, le imprese che operano al di sotto (cioè con impatti ambientali inferiori) subiscono una pressione competitiva sui costi e, per restare sul mercato, sono incentivate ad allinearsi verso l'alto delle emissioni fino al minimo consentito, cioè al livello tenuto dagli operatori meno virtuosi. In tal modo lo standard, anziché fungere da pavimento dinami-

disomogeneità nelle valutazioni delle singole amministrazioni coinvolte. Il rispetto dei requisiti obbligatori assicura l'accesso al marchio, ma il miglioramento qualitativo è rimesso all'iniziativa dell'amministrazione locale, senza una progressiva convergenza verso standard uniformi⁵⁹. Ne deriva un modello a «geometria variabile», nel quale la performance ambientale effettiva dipende dalla capacità autonoma del Comune piuttosto che da un quadro regolatorio coerente.

Un'ulteriore criticità concerne il *carattere annuale del riconoscimento*, che, pur garantendo la costante verifica dei requisiti, può indurre a una logica di adempimento episodico più che di pianificazione strutturale. L'impegno dell'amministrazione tende a concentrarsi nel periodo immediatamente precedente la valutazione, con il rischio di una gestione discontinua e poco integrata nelle politiche territoriali di lungo periodo⁶⁰.

A ciò si aggiunge il tema della *governance privatistica* del programma. La centralità della FEE nella definizione dei criteri, nella validazione delle candidature e nella verifica degli standard solleva questioni di legittimazione pubblicistica e di controllo democratico. La certificazione ISO 9001:2015 della procedura operativa italiana costituisce certamente una garanzia di qualità⁶¹, ma non esclude l'esigenza di una maggiore trasparenza nei rapporti tra soggetto privato e amministrazioni pubbliche, soprattutto in ordine alla composizione delle commissioni e alla pubblicità dei dati di valutazione.

In prospettiva evolutiva, il Programma potrebbe essere rafforzato attraverso l'introduzione di meccanismi di sostegno differenziato per i Comuni con minori risorse, nonché mediante la previsione di audit indipendenti affidati a soggetti terzi, in grado di garantire l'imparzialità e la verificabilità delle procedure. Inoltre, la trasformazione del marchio da riconoscimento annuale a sistema pluriennale, con verifiche intermedie, favorirebbe la programmazione strategica e l'integrazione nelle politiche territoriali⁶².

co di miglioramento, diventa un tetto che cristallizza le performance sul limite inferiore, penalizzando le pratiche migliori e riducendo l'effettività complessiva della tutela.

⁵⁹ Cfr. criteri ufficiali FEE, Bandiera Blu 2024 – *Criteri per spiagge*, in www.bandierablue.org/common/criteri.asp?tipo=bb.

⁶⁰ R. PENCARELLI – A. SPLENDIANI, *Il ruolo delle certificazioni ambientali nelle politiche di comunicazione delle destinazioni turistiche. Luci ed ombre sulle Bandiere Blu nelle Marche*, cit.

⁶¹ FEE Italia, *Procedura operativa* – PO 005 rev. 5, certificata ISO 9001, 2024, in www.bandierablue.org/public/doc/2024/Fee_%20PO%20005_rev%205.pdf.

⁶² Sul punto v. M. D'ALBERTI, *Diritto amministrativo e società civile*, Bologna, 2019; S. CASSESE, *La nuova architettura della regolazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2018.

Da ultimo, appare auspicabile un inquadramento normativo pubblico delle certificazioni ambientali volontarie, che ne riconosca la funzione di strumenti di *governance* flessibile e stabilisca criteri minimi di trasparenza, controllo e responsabilità condivisa. Solo in tal modo la «Bandiera Blu» potrà evolvere da marchio reputazionale a vero e proprio strumento di amministrazione di risultato, capace di coniugare efficienza, partecipazione e sostenibilità.

6. Conclusioni

L'analisi condotta consente di affermare che gli strumenti giuridici a contenuto economico, nella loro declinazione ambientale, rappresentano una delle manifestazioni più avanzate del processo di trasformazione dell'amministrazione pubblica contemporanea. Essi segnano il superamento del paradigma autoritativo, fondato esclusivamente sul *command and control*, verso modelli di regolazione flessibile e cooperativa, in cui la discrezionalità amministrativa si esercita in forme nuove di responsabilità condivisa e di orientamento per risultati. Tale evoluzione, che trova nella «Bandiera Blu» una delle sue espressioni più riuscite, dimostra come la tutela dell'ambiente possa essere perseguita attraverso meccanismi di “flessibilità amministrativa responsabile”, idonei a coniugare l'efficacia delle politiche pubbliche con la partecipazione attiva dei destinatari e la valorizzazione delle autonomie locali⁶³.

In questa prospettiva, il modello premiale della «Bandiera Blu» non va inteso soltanto come una buona pratica di gestione sostenibile, ma come un vero e proprio strumento di *governance* pubblica adattiva, in cui la cooperazione tra pubblico e privato, la trasparenza e l'informazione assumono valore di garanzie sostanziali della legalità amministrativa⁶⁴. L'efficacia del sistema non dipende, dunque, dalla forza cogente della norma, bensì dalla capacità delle istituzioni di tradurre principi di sostenibilità, efficienza e corresponsabilità in comportamenti concreti e verificabili. In tal senso, l'amministrazione ambientale contemporanea si configura

⁶³ S. CASSESE, *La nuova regolazione amministrativa*, op. cit., 360 ss.; A. POLICE, *La flessibilità nell'azione amministrativa tra diritto e governance*, cit., 401 ss.

⁶⁴ M. CLARICH, *Diritto amministrativo ambientale*, op. cit., 229 ss.; L. CASINI, *La trasparenza come garanzia della legalità amministrativa*, in *Dir. pubbl.*, 2018, 215 ss.

come un ordinamento policentrico, capace di apprendere e di adattarsi, nel quale la flessibilità non è sinonimo di debolezza, ma di intelligenza istituzionale⁶⁵.

Il modello «Bandiera Blu», pur nella sua matrice privatistica, mostra come l'amministrazione possa esercitare funzioni di indirizzo e coordinamento anche al di fuori dei confini formali dell'atto amministrativo, attraverso strumenti extralegislativi fondati sul consenso, sulla reputazione e sulla responsabilità pubblica. Questa tendenza, coerente con la dottrina della "regolazione flessibile"⁶⁶, esprime una trasformazione profonda del diritto amministrativo, che da diritto del comando diviene sempre più diritto della relazione e della cooperazione. Ciò richiede, tuttavia, che la flessibilità sia sempre ancorata a forme di controllo democratico e di *accountability*, affinché l'amministrazione di risultato non degeneri in amministrazione di opportunità.

In conclusione, l'esperienza della «Bandiera Blu» mostra che la sostenibilità non è solo un obiettivo delle politiche pubbliche, ma un criterio ordinatore della funzione amministrativa⁶⁷. La sfida futura è quella di consolidare questo paradigma, facendo della "flessibilità amministrativa responsabile" non un'eccezione virtuosa, ma un principio strutturale dell'azione pubblica, capace di tradurre la complessità del reale in regole semplici, cooperative e orientate al bene comune.

⁶⁵ Cfr., tra gli altri: G. NAPOLITANO, *Diritto amministrativo e processo economico*, cit., 695 ss.; ID., *Committenza pubblica e principio del risultato*, in *Il nuovo codice degli appalti: la scommessa di un cambio di paradigma: dal codice guardiano al codice volano?*, 2023, 52 ss.; G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1997, nn. 117–118, 29 ss.; G.M. RACCA, *Gli accordi fra amministrazioni pubbliche: cooperazioni nazionali ed europee per l'integrazione organizzativa e l'efficienza funzionale*, in *Dir. amm.*, 2017, 101 ss.; ISPRA, *Le buone pratiche per EMAS*, 2022, s.p.; MASE, *EMAS (Eco-Management and Audit Scheme)*, s.p.; M. DE DONNO, *Nuove prospettive del principio di consensualità nell'azione amministrativa: gli accordi normativi tra pubblica amministrazione e privati*, in *Federalismi.it*, 2018, n. 6, s.p.

⁶⁶ S. CASSESE, *La crisi dello Stato e la nuova amministrazione pubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, 12 ss.; A. POLICE, *La flessibilità nell'azione amministrativa tra diritto e governance*, cit., 417 ss.

⁶⁷ «La sostenibilità ambientale, economica e sociale assurge a principio ordinatore dell'azione pubblica, determinando una ridefinizione del concetto stesso di legalità, che si configura oggi come legalità di risultato e non più soltanto di conformità alla norma», P. BILANCIA, *Il principio di sostenibilità nel diritto pubblico europeo*, in *Rivista AIC*, 2021, 1 ss.

Abstract

Il saggio esamina, nell'ordinamento italiano ed europeo, il ruolo degli strumenti giuridici a contenuto economico e delle tecniche di *soft law* nella tutela dell'ambiente, con particolare attenzione alla dimensione locale dell'azione amministrativa. Mostra come tali strumenti – accanto al tradizionale modello di *command and control* – possano generare autovincoli, incentivi reputazionali ed effetti conformativi sull'operato dei comuni, favorendo un'amministrazione di risultato e la diffusione di buone pratiche. La seconda parte sviluppa uno studio di caso sul programma «Bandiera Blu» della FEE, qualificato come forma di *soft law amministrativa indiretta*: pur essendo di matrice privatistica, esso opera in cooperazione con soggetti pubblici, orientando politiche su acque, rifiuti, sicurezza dei servizi e accessibilità delle spiagge. L'analisi evidenzia punti di forza, limiti e condizioni per una sua integrazione più trasparente ed efficace nelle politiche locali di sostenibilità.

Subnational Autonomies and Incentive-Based Administration: The «Blue Flag» Award between Self-Binding and Indirect Regulation

The essay examines, within the Italian and European legal orders, the role of legal instruments of an economic nature and soft-law techniques in environmental protection, with particular attention to the local dimension of administrative action. It shows how such instruments – alongside the traditional command-and-control model – can generate self-binding commitments, reputational incentives, and compliance-shaping effects on municipalities, thereby fostering results-based administration and the dissemination of best practices. The second part develops a case study on the FEE «Blue Flag» programme, characterised as a form of indirect administrative soft law: although of private origin, it operates in cooperation with public authorities, steering policies on water quality, waste management, safety and service standards, and beach accessibility. The analysis highlights strengths, limitations, and the conditions for its more transparent and effective integration into local sustainability policies.