



CONFERENZA DELLE REGIONI
E DELLE PROVINCE AUTONOME

2024/105/CR05bis/C2

QUESTIONE DI CONFORMITÀ COSTITUZIONALE SUL FINANZIAMENTO DELLE ARPA CON UNA PERCENTUALE DI RISORSE CHE PROVENGONO DAL SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE

Inquadramento normativo che ha contrassegnato l'istituzione delle Agenzie Regionali per la Protezione Ambientale.

Le Agenzie per la protezione dell'ambiente sono state istituite a livello nazionale a seguito del referendum popolare del 18 aprile 1993 in esito al quale è conseguita l'abrogazione delle disposizioni della legge 23 dicembre 1978, n. 833 che affidavano alle unità sanitarie locali i controlli in materia ambientale.

Per assicurare la continuità in materia di controlli ambientali fu istituito il sistema delle Agenzie che trova origine e disciplina nelle disposizioni del D.L. 4 dicembre 1993, n. 496, convertito con modificazioni dalla legge 21 gennaio 1994, n. 61.

Il D.L. 496/1993, all'art. 3, prevede l'attribuzione ai nuovi organismi delle funzioni, del personale, dei beni mobili e immobili, delle attrezzature e della dotazione finanziaria dei presidi multizonali di prevenzione, nonché il personale, l'attrezzatura e la dotazione finanziaria dei servizi delle unità sanitarie locali adibiti alle attività tecnico- scientifiche per la protezione ambientale.

Il comma 2 del richiamato art. 3 prevede che *“Le Agenzie sono istituite senza oneri aggiuntivi per le Regioni, utilizzando, oltre al personale di cui al comma 1, personale già in organico presso di esse o presso enti finanziati con risorse regionali. Corrispondentemente sono ridotti gli organici regionali, i relativi oneri e i trasferimenti destinati agli enti finanziati con risorse regionali da cui provenga il personale dell'Agenzia”*.

In sostanza i nuovi organismi hanno rilevato, nell'ottica di introdurre una maggiore specializzazione, le competenze ambientali della vigilanza e controllo locali del SSN già esercitate tramite i Presidi Multizonali di Prevenzione (PMP) delle Unità Sanitarie Locali e prima ancora dai Laboratori Provinciali di Igiene e Profilassi, sorti nel 1934 con il Regio Decreto del 27 luglio, n. 1265, "Testo unico delle leggi sanitarie".

Queste funzioni, in base al principio **dell'invarianza finanziaria**, pertanto dovevano essere finanziate con riduzioni di trasferimenti destinati alle amministrazioni dalle quali provenivano le funzioni e il personale assegnato alle Agenzie.

La successiva approvazione della Legge **n. 132 del 28 giugno 2016** “*Istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e disciplina dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale*” introduce all'art. **9 il concetto di LEPTA inteso come livello minimo omogeneo in tutto il territorio nazionale per le attività che il Sistema nazionale è tenuto a garantire, anche ai fini del perseguimento degli obiettivi di prevenzione collettiva previsti dai livelli essenziali di assistenza sanitaria (LEA).**

Il comma 2 dell'art. 9 della Legge n. 132/2016 prevede che i criteri di finanziamento per il raggiungimento dei medesimi sono stabiliti con un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che non è stato ancora emanato.

L'art. 15 “*Modalità di finanziamento*”, della medesima Legge, prevede al comma 1, **che l'ISPRA e le agenzie provvedono allo svolgimento delle proprie funzioni istituzionali nell'ambito delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente e comunque senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.**

Si afferma quindi, nell'ambito del quadro normativo successivo alla novella della Legge n. 132/2016, **un doppio ordine di principi:**

- l'integrazione tra le prestazioni rese dal sistema di protezione ambientale e gli obiettivi di prevenzione collettiva previsti dai LEA;
- una conferma del principio dell'invarianza della spesa al quale consegue come inevitabile che il perdurante trasferimento delle funzioni e del personale alle Agenzie introdotto nel 1993 debba continuare ad essere finanziato con parte dei fondi precedentemente destinati al SSR.

La Relazione tecnica predisposta in data 18/4/2016 (Prot. n. 36047/2016) dall'Ufficio Legislativo del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare sul testo definitivo della proposta di legge di istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione ambientale, positivamente verificata dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato condizionata all'inserimento della clausola di invarianza finanziaria riporta espressamente che **“Il finanziamento delle Agenzie è definito dalle Regioni a valere sul Fondo sanitario, pertanto non emergono nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica”.**

In recepimento delle disposizioni normative nazionali, le leggi regionali con le quali sono state istituite le Agenzie Regionali per la Protezione dell'Ambiente hanno previsto, tra le fonti di finanziamento, una quota del fondo sanitario regionale determinata secondo i principi di autonomia finanziaria per il finanziamento delle funzioni assegnate a seguito dello scorporo dal Servizio Sanitario.

Ciò in piena attuazione del citato articolo 3, comma 2, del D.L. 496/1993, che, si ribadisce, **ha previsto espressamente la corrispondente riduzione dei trasferimenti destinati agli enti finanziati con risorse regionali da cui provenga il personale dell'Agenzia.**

Difatti, i finanziamenti fino ad allora erogati ai menzionati Presidi Multizonali di Prevenzione, già incardinati nelle USL, ed i cui costi di funzionamento erano totalmente sostenuti dal SSR, sono stati

trasferiti tout court alle istituite Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente, nel pieno rispetto del principio di invarianza della spesa.

Pertanto, un'eventuale diversa destinazione delle predette risorse del FSR, si ritiene possa determinare un incremento della spesa a carico della finanza pubblica, a valere sul bilancio regionale, violando il principio di invarianza della spesa.

È indubbio, che le attività dell'Agenzia, pur essendo connotate da una specializzazione ambientale, abbiano una correlazione con la prevenzione sanitaria e una ricaduta sulla qualità della salute che giustifica la legittimità dell'assegnazione in parola. Tale correlazione può essere più o meno diretta in relazione a singole funzioni, attività o prestazioni ma è evidente che ambiente e salute sono due ambiti eziologicamente interrelati.

Si richiama in proposito la sentenza della Cassazione Civile Sez. V, Ord., (ud. 23-01-2019) 30-04-2019, n. 11409 nella quale, ricostruito il quadro di riferimento nell'ambito del quale le Agenzie sono state istituite, si afferma, relativamente all'ARPA Toscana, che ***“La normativa che disciplina l'Agenzia consente infatti di affermare che le attività da quest'ultima svolte non possono considerarsi meramente "collaterali e complementari" a quelle istituzionalmente assegnate al settore sanità, ma investono in via immediata e diretta prestazioni di rilievo sanitario, in quanto rivolte alla tutela della salute con particolare riferimento alla prevenzione collettiva”***.

Ulteriore riferimento normativo è rappresentato dal DPCM del 12 gennaio 2017 avente ad oggetto *“Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502”* pubblicato nella GU Serie Generale n. 65 del 18/03/2017 - Suppl. Ordinario n. 15.

Il DPCM definisce i cosiddetti nuovi L.E.A. e stabilisce che il Servizio Sanitario Nazionale assicuri, attraverso le risorse finanziarie pubbliche e in coerenza con i principi e i criteri indicati dalla Legge 23 dicembre 1978, n. 833 e dal decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e ss.mm.ii., i seguenti livelli essenziali di assistenza:

- a) Prevenzione collettiva e sanità pubblica;
- b) Assistenza distrettuale;
- c) Assistenza ospedaliera.

L'Allegato 1, in particolare, riferito all'ambito della *“Prevenzione Collettiva e Sanità Pubblica”* include le attività e le prestazioni volte a tutelare la salute e la sicurezza della comunità da rischi infettivi, ambientali, legati alle condizioni di lavoro, correlati agli stili di vita.

Questo livello si articola in 7 aree di intervento che includono programmi/attività volti a perseguire specifici obiettivi di salute tra cui si rilevano le aree **Tutela della salute e della sicurezza degli ambienti aperti e confinati**.

Lo stesso Allegato 1 recita: *“I programmi inclusi nell'area di intervento B e le relative prestazioni sono erogati in forma integrata tra sistema sanitario e agenzie per la protezione ambientale, in accordo con le indicazioni normative regionali nel rispetto dell'articolo 7 quinquies del decreto legislativo 502/1992”*.

Appare pertanto coerente affermare, inoltre, che **le funzioni svolte dalle Agenzie, seppur differenziate secondo le specifiche discipline regionali, siano afferenti a programmi inclusi nelle aree di intervento dell'ambito della "Prevenzione Collettiva e Sanità Pubblica" di cui al punto a) dei Livelli Essenziali di Assistenza definiti con il DPCM del 12 gennaio 2017.**

Quanto esposto trova il proprio fondamento giuridico altresì nell'art. 1 della legge n. 132 del 28 giugno 2016 *"Istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e disciplina dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale"*, (ISPRA) che ne definisce le finalità **nell'assicurare omogeneità ed efficacia all'esercizio dell'azione conoscitiva e di controllo pubblico della qualità dell'ambiente a supporto delle politiche di sostenibilità ambientale e di prevenzione sanitaria a tutela della salute pubblica.**

Difatti, il già richiamato art. 9, comma 1, della legge n.132/2016 disciplina il concetto di LEPTA inteso come livello minimo omogeneo in tutto il territorio nazionale per le attività che il Sistema nazionale è tenuto a garantire, anche ai fini del perseguimento degli obiettivi di prevenzione collettiva previsti dai livelli essenziali di assistenza sanitaria (LEA). Mentre al comma 2 prescrive che i relativi aspetti organizzativi, gestionali e finanziari, riferibili a costi standard per tipologia di prestazione, sono definiti tramite l'adozione di un Catalogo nazionale dei servizi.

Il successivo comma 3 del medesimo art. 9 prevede, analogamente ai LEA e parallelamente agli stessi, che **i criteri di finanziamento per il raggiungimento dei LEPTA siano stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge, su proposta del Ministro della transizione Ecologica,** che si avvale del Consiglio del Sistema nazionale di protezione ambientale, di concerto con il Ministro della salute, previa intesa in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni.

L'emanando DPCM, di cui si auspica nel più breve tempo possibile la sua definizione, **ha, tra le altre finalità,** anche quella di **garantire al Sistema nazionale per la protezione ambientale le risorse finanziarie parametrando alle attività e alle prestazioni che le Agenzie regionali devono espletare quali livelli essenziali ed omogenei sull'intero territorio nazionale.**

Ciò nel rispetto dell'art. 17 "Clausola di invarianza finanziaria" della medesima legge n. 132 del 28 giugno 2016, il quale prescrive che le amministrazioni pubbliche interessate provvedono all'attuazione della legge e all'espletamento delle competenze istituzionali ivi previste con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, quindi, anche mediante la destinazione della quota di riparto del Fondo sanitario regionale sinora assegnato alle Agenzie di protezione ambientale.

Pertanto, **le Agenzie regionali per la protezione ambientale concorrono al conseguimento degli obiettivi di prevenzione collettiva sanitaria a tutela della salute pubblica, mediante l'espletamento delle proprie attività istituzionali conferite dall'art. 3 della più volte richiamata legge n.132 del 28 giugno 2016, declinate attraverso il Catalogo dei servizi e rese uniformi a livello nazionale attraverso i livelli essenziali di prestazioni tecniche ambientali (L E P T A), di cui al citato art.9.**

Ogni Regione ha emanato la rispettiva legge regionale a seguito del citato D.L. 496/1993,

convertito dalla legge n. 61/1994, istituendo, nel rispetto della normativa statale, l'Agazia regionale per la protezione dell'ambiente (ARPA), delineando, inoltre, gli ambiti e i contenuti dell'attività svolta dall'ARPA e specificatamente disciplinati i compiti ad essa attribuiti

In conformità a quanto disposto al comma 2, dell'articolo 3 della legge statale n.61/1994 (*“Le Agenzie sono istituite senza oneri aggiuntivi per le Regioni, utilizzando, oltre al personale di cui al comma 1, personale già in organico presso di esse o presso enti finanziati con risorse regionali. Corrispondentemente sono ridotti gli organici regionali, i relativi oneri e i trasferimenti destinati agli enti finanziati con risorse regionali da cui provenga il personale dell’Agenzia”*) le leggi regionali hanno previsto che il finanziamento dell'istituende Agenzie venisse assicurato dalla medesima quota del **Fondo sanitario nazionale che fino ad allora era utilizzata per il finanziamento delle funzioni svolte dalle ASL in materia di prevenzione e controllo ambientale e trasferita al SSR.**

Il disposto del richiamato articolo 3, comma 2 della legge statale n. 61/1994 è stato confermato anche dalla legge 28 giugno 2016, n. 132 che come sopra illustrato, ha tra l'altro introdotto all'art. 9 il concetto di LEPTA, inteso come livello minimo omogeneo in tutto il territorio nazionale per le attività che il Sistema nazionale è tenuto a garantire, anche ai fini del perseguimento degli obiettivi di prevenzione collettiva previsti dai livelli essenziali di assistenza sanitaria (LEA).

Il comma 2 dell'art. 9 della Legge n. 132/2016 prevede che i **criteri di finanziamento per il raggiungimento dei medesimi sono stabiliti con un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che, ad oggi, non è stato ancora emanato.**

Inoltre, la legge n. 132/2016, all'articolo 15, “Modalità di finanziamento” prevede al comma 1 che l'ISPRA e le agenzie regionali provvedono allo svolgimento delle proprie funzioni istituzionali nell'ambito delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente e comunque senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Le Regioni hanno modificato e adeguato le proprie leggi regionali con le quali avevano istituito le Agenzia regionali, recependo tutte le disposizioni previste dalla legge n.132/2016, rispettando però anche la disposizione relativa all'invarianza finanziaria.

In sede di controllo di legittimità costituzionale da parte del Governo le leggi regionali non hanno eccepito alcun rilievo.

Roma, 25 luglio 2024