

AssoArpa

Associazione tra le Agenzie Regionali
e Provinciali per la Protezione dell'Ambiente
c/o ARPA –C.so Trieste,27 , 70126 Bari
Tel. 080.5460151 – fax 080.5460150
e-mail: dg@arpa.puglia.it

AI MINISTRO DELL'AMBIENTE
On.le Andrea Orlando
segreteria.ministro@minambiente.it

AI PRESIDENTE DELL'ISPRA
Prof. Bernardo De Bernardinis
segreteria.presidenza@isprambiente.it

AI MINISTERO ECONOMIA E FINANZE
Ispettorato Generale per la Spesa
Sociale
Dr. Francesco Massicci
Via XX Settembre,97
00187 ROMA
francesco.massicci@tesoro.it

AI PRESIDENTE DELLA REGIONE MOLISE
Arch. Paolo Di Laura Frattura
presidente.frattura@regione.molise.it

E p.c. AI DIRETTORE GENERALE ARPA MOLISE
Dr. Quintino Pallante
pallante@arpamolise.it

OGGETTO: PROPOSTA DELLA REGIONE MOLISE IN ORDINE ALLA SOPPRESSIONE DI ARPA MOLISE

In qualità di presidente dell'ASSOARPA, associazione delle Agenzie regionali e provinciali per la protezione ambientale, sottopongo all'attenzione delle SS.LL. la questione, invero di estrema rilevanza per l'intero sistema agenziale, riguardante la presentazione da parte della Regione Molise (*rectius* Commissario ad Acta per il Piano di rientro dai disavanzi sanitari) di una proposta di soppressione della propria Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale.

Difatti, come comunicatomi dalla stessa, l'Agenzia, dalla lettura delle principali testate giornalistiche regionali nonché del Programma operativo 2013-2015 della Regione Molise, inviato al tavolo tecnico interministeriale Salute-Economia (Tavolo Massicci) nello scorso dicembre, ha appreso che la Regione Molise, nell'ambito del piano di rientro dal debito sanitario che impone l'obbligo alla Regione di ridurre la spesa gravante sul Fondo sanitario regionale, ha previsto "il trasferimento all'ASREM (Azienda Sanitaria regionale

AssoArpa

Associazione tra le Agenzie Regionali
e Provinciali per la Protezione dell'Ambiente
c/o ARPA -C.so Trieste,27 , 70126 Bari
Tel. 080.5460151 – fax 080.5460150
e-mail: dg@arpa.puglia.it

Molise) delle funzioni attualmente in capo all'ARPA". L'ASREM verrebbe così organizzata in due macroaree: quella ospedaliera e quella territoriale ed ambientale, la quale assorbirebbe, a seguito dell'approvazione di specifica proposta di legge regionale, le funzioni, il patrimonio ed il personale dell'ARPA.

Inoltre, nel documento di programma regionale, a fronte della soppressione dell'ARPA e dell'attribuzione delle sue funzioni all'ASREM, viene ipotizzato un risparmio a dir vero minimo, frutto di nessuna giustificata analisi né di confronto con l'Ente, strumentalmente utilizzato solo per ripianare i disavanzi generati dall'Azienda sanitaria molisana e non dall'Arpa Molise.

Va peraltro evidenziato che la proposta di che trattasi rientra appunto nel Piano operativo redatto dal Presidente della Regione Molise, quale Commissario ad acta nominato per il rientro del debito sanitario, il quale in alcun modo può andare ad incidere, tanto meno sopprimere, enti e strutture che non rientrano nel sistema sanitario.

L'incidenza della questione prospettata dall'ARPA Molise è tale da imporre una serie di considerazioni, *in primis*, quelle di ordine strettamente giuridico in rapporto alla conformità di detta previsione al vigente quadro normativo.

Difatti, come noto, il Sistema delle Agenzie di Protezione ambientale è stato introdotto nell'ordinamento italiano dalla Legge 21 gennaio 1994 n. 61, di conversione del decreto legge n. 496/93, che all'art. 03 prevede appunto l'istituzione, con legge regionale, delle Agenzie Regionali per la protezione ambientale, attribuendo ad esse le funzioni, il personale, i beni e le dotazioni finanziarie dei Presidi Multizonali di Prevenzione.

Detta previsione normativa scaturisce dall'esito largamente positivo del referendum popolare proposto all'elettorato nell'aprile del 1993, che ha determinato l'abrogazione delle norme inserite nella Legge quadro 23/12/1978 n. 833 "Istituzione del Servizio Sanitario Nazionale" e segnatamente dell'articolo 22, che affidava alle Unità Sanitarie Locali i controlli ambientali attraverso l'istituzione, con legge regionale e nell'ambito delle Unità Sanitarie Locali medesime, dei Presidi e servizi multizonali e per la prevenzione degli infortuni sul lavoro (PMIP).

Dunque, attraverso tale strumento di democrazia diretta è stata chiaramente espressa la volontà di sottrarre al Servizio Sanitario Nazionale le competenze in materia di

AssoArpa

Associazione tra le Agenzie Regionali
e Provinciali per la Protezione dell'Ambiente
c/o ARPA –C.so Trieste,27 , 70126 Bari
Tel. 080.5460151 – fax 080.5460150
e-mail: dg@arpa.puglia.it

protezione ambientale, ad esso attribuite nel 1978 dalla citata Legge n. 833. La *ratio* sottesa a siffatta scelta è stata proprio quella di determinare una radicale separazione delle attività ambientali da quelle sanitarie, al fine di conferire alle prime maggiore autonomia gestionale, consentendone uno sviluppo basato su una riconosciuta specificità di interessi perseguiti, propri appunto della tutela ambientale, ed evitando altresì che esse soccombessero inevitabilmente di fronte all'entità, anche e soprattutto economico-finanziaria, di quelle facenti capo al sistema sanitario. Non sarebbe pertanto ipotizzabile, atteso il processo che ha visto dapprima la netta separazione delle attività ambientali da quelle sanitarie e, quindi, la nascita dell'intero sistema agenziale, che, attraverso la detta soppressione, possa realizzarsi non solo una battuta d'arresto di tale sviluppo, ma addirittura un ritorno alla commistione di ruoli, di presidio sanitario ed al contempo ambientale, facendo confluire nell'ambito di una unica gestione, attività che assumono connotazioni distinte.

Alla scelta di riparto di funzioni, sanitarie ed ambientali, con l'espunzione di queste ultime dalle competenze delle USL, è quindi conseguita la necessità di riorganizzare i controlli ambientali, attraverso l'istituzione delle Agenzie Regionali che, ai sensi del comma 1 dell'art. 03, hanno autonomia tecnico-giuridica, amministrativa, contabile e sono poste sotto la vigilanza della Presidenza della Giunta Regionale.

La Regione Molise, analogamente alle altre Regioni, ha, quindi, provveduto all'emanazione di propria Legge Regionale, la legge n. 13/12/1999 n. 38 recante "Istituzione dell'Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale del Molise (ARPAM)" con cui sono state disciplinate la costituzione, la natura giuridica, le finalità nonché le funzioni attribuite all'ARPAM; sono stati altresì normati gli organi, l'articolazione organizzativa e le dotazioni per il funzionamento dell'Agenzia. La legge Regionale, inoltre, ha soppresso espressamente il PMIP del Molise, in esecuzione dell'abrogazione dell'art. 22 della L. 833/1978.

Tale breve excursus per sottolineare, innanzitutto, la *ratio* alla base della introduzione nell'ordinamento della netta separazione delle competenze in materia ambientale da quelle sanitarie nonché la successiva istituzione delle ARPA.

AssoArpa

Associazione tra le Agenzie Regionali
e Provinciali per la Protezione dell'Ambiente
c/o ARPA -C.so Trieste,27 , 70126 Bari
Tel. 080.5460151 – fax 080.5460150
e-mail: dg@arpa.puglia.it

Ma occorre anche richiamare l'attenzione su ulteriori aspetti che completano quello che è il quadro normativo che regola l'istituzione delle Agenzie Ambientali e sul quale non può minimamente incidere alcuna disposizione regionale.

Infatti, come noto, la richiamata legge n. 61/1994 ha istituito altresì l'Agenzia Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (ANPA), sostituita poi, ai sensi dell'art. 28 della legge 06/08/2008 n. 133, dall'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA); si è così venuta a creare la rete nazionale delle Agenzie ambientali, disciplinandone altresì l'ordinamento.

Il comma 3 del citato art. 28, dopo aver istituito l'ISPRA, ne ha demandato a specifico Decreto del Ministero dell'Ambiente la regolamentazione dell'organizzazione; difatti, il Decreto 21/05/2010 n. 123 del Ministero dell'Ambiente (emanato ai sensi dell'art. 17, comma 3, della Legge 23/08/1988 n. 400) ha disciplinato la costituzione dell'Istituto, le funzioni, le dotazioni finanziarie e gli organi. In particolar modo, l'articolo 15 ha istituito, sotto coordinamento dell'ISPRA, il Consiglio Federale delle Agenzie Ambientali, che è presieduto dal Presidente dell'ISPRA e composto dai Direttori Generali delle Agenzie Regionali per la protezione Ambientale.

Il descritto impianto normativo denota dunque la presenza, nell'ordinamento giuridico italiano, di un sistema a rete: il Sistema delle Agenzie Ambientali, composto da ISPRA e dalle 21 Agenzie Regionali (ARPA) e Provinciali (APPA - per le Province Autonome di Trento e Bolzano), per cui nessuna Regione ha la potestà di abrogare l'istituzione della propria Agenzia Regionale.

Né la modica del Titolo V della Carta Costituzionale (Legge Costituzionale 18/10/2001 n. 3) ha inciso su tale impianto.

Difatti, l'articolo 117 della Costituzione nella potestà legislativa esclusiva dello Stato inserisce, alla lettera s), la tutela dell'Ambiente e dell'ecosistema.

E' evidente che, qualora il legislatore avesse voluto incidere sull'ordinamento preposto alla tutela ambientale (art. 117, comma 2, lett. s) Costituzione) avrebbe espressamente disposto con fonte a valenza di legge ordinaria nazionale, cui le Regioni nell'ambito della propria autonomia avrebbero dovuto adeguarsi.

AssoArpa

Associazione tra le Agenzie Regionali
e Provinciali per la Protezione dell'Ambiente
c/o ARPA -C.so Trieste,27 , 70126 Bari
Tel. 080.5460151 – fax 080.5460150
e-mail: dg@arpa.puglia.it

È il caso di sottolineare come la paventata emanazione di una legge regionale, la quale disponesse la soppressione dell'Agenzia, in palese contrasto con il sopra descritto quadro normativo nazionale, darebbe luogo ad una evidente illegittimità della stessa, con l'insorgenza di un conflitto di attribuzioni, atteso che si verificherebbe una chiara invasione della sfera di competenza assegnata al legislatore statale dalla Costituzione.

Fin qui alcuni cenni alle principali connotazioni tecnico-giuridiche della questione, che ostano alla realizzazione di quanto previsto nel Piano operativo Regionale.

Non di minore rilievo le implicazioni di carattere istituzionale che conseguirebbero alla soppressione dell'Agenzia.

L'ARPA Molise, come detto, è parte di un sistema agenziale, di una rete coordinata su tutto il territorio nazionale che trova la sua fonte nella più volte richiamata legge n.61/94. Lo sviluppo delle attività di tutela ambientale ha prodotto nel tempo un potenziamento di tale rete istituzionale agenziale, determinando, di fatto, una vera e propria istituzionalizzazione di tale sistema.

Proprio in ragione di tale consolidamento della rete agenziale, il legislatore nazionale, sensibile alle istanze di sviluppo agenziale, si è fatto promotore della proposta di legge (c.d Bratti, prima Realacci) volta proprio a potenziare il Sistema agenziale, composto dall'ISPRA quale polo nazionale e dalle ARPA/APPA quali poli regionali e provinciali, al fine di dotare il Paese di una vera e propria Rete di soggetti che assicurino omogeneità ed efficacia all'esercizio dell'azione conoscitiva e di controllo pubblico dell'ambiente, anche attraverso l'introduzione di standard minimi ed omogenei su tutto il territorio nazionale quali i LETA ed i LEPTA.

In simile contesto non è pertanto ipotizzabile sopprimere una Agenzia, laddove il sistema è retto proprio da una rete capillare che investe l'intero territorio nazionale e dove ciascuna Regione e ciascuna Provincia autonoma, a prescindere da caratteristiche territoriali e demografiche, contribuisce ad assicurare livelli adeguati ed uniformi di tutela ambientale. D'altro canto, detta evenienza costringerebbe la Regione Molise, privata dell'istituzione specificamente preposta alla tutela ambientale, ad un inevitabile isolamento nell'ambito del quadro nazionale e del Sistema Agenziale, oltre che in sede di

AssoArpa

Associazione tra le Agenzie Regionali
e Provinciali per la Protezione dell'Ambiente
c/o ARPA - C.so Trieste, 27, 70126 Bari
Tel. 080.5460151 - fax 080.5460150
e-mail: dg@arpa.puglia.it

Consiglio Federale, non essendo più dotata, in tale consesso, della referenzialità istituzionale propria delle sole agenzie ambientali.

Del resto la soppressione stessa del modello organizzativo agenziale, quale soggetto preposto esclusivamente alla tutela ambientale, è una scelta che va contro i principi posti alla base del processo che da oltre un ventennio ha riformato la pubblica amministrazione, proprio attraverso l'introduzione della figura delle Agenzie, quali strutture tecnico-operative, dotate di autonomia organizzativa contabile, gestionale, in grado di assicurare la massima specializzazione in settori, come quello ambientale, connotati da complessità e specificazione dei fini perseguiti. Le agenzie sono nate appunto in un'ottica di evoluzione verso la specificità, quale chiave per attuare efficacia ed efficienza nella gestione dell'azione amministrativa e nel razionale perseguimento dei fini pubblici.

Perciò un ipotetico accorpamento all'Azienda sanitaria riporterebbe ARPA, ma in generale l'assetto istituzionale della Regione Molise, ad una anacronistica commistione di ruoli istituzionali, secondo ormai superate logiche di gestione indistinta di attività invece profondamente differenziate.

Il soggetto preposto alla tutela ambientale, verrebbe quindi, da un lato, relegato ad un ruolo marginale nell'ambito del sistema agenziale nazionale; dall'altro, in ambito regionale, verrebbe assorbito in un contesto sanitario, perdendo la sua specificità ed autonomia, o addirittura assumendo un ruolo subalterno a quest'ultimo. In ogni caso dovrebbe soggiacere alle politiche gestionali che regolano il sistema sanitario che, allo stato, in attuazione di un rigido piano di rientro dal debito, impongono, in nome della riduzione dei costi sanitari, anche tagli indiscriminati, a scapito dei servizi resi alla collettività.

Le considerazioni fin qui riportate costituiscono spunti volti all'approfondimento, nelle opportune sedi istituzionali, anche previa audizione da parte dell'On.le Ministro, della tematica sottoposta alla autorevole attenzione delle SS.LL., con l'auspicio di un intervento dissuasivo delle paventate intenzioni di riorganizzazione da parte delle istituzioni regionali.

IL PRESIDENTE ASSOARPA
Prof. Giorgio Assenatore

