



POSITION PAPER ASSOARPA

SULLE MODALITA' DI FINANZIAMENTO DEL SISTEMA NAZIONALE DELLE AGENZIE

Alcune Agenzie sono state recentemente interessate dalle Regioni su questioni afferenti la destinazione e l'utilizzo dei trasferimenti a valere sulle risorse del fondo sanitario nazionale. In particolare per la Regione Sicilia, le Sezioni Riunite della Corte dei Conti nella Relazione sul rendiconto per l'esercizio 2019, con riferimento alle risorse assegnate ad Arpa Sicilia in attuazione dell'art. 58 comma 2, della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9, pari a 29 milioni di euro, in quanto risorse afferenti al FSR, hanno rilevato che *"in assenza di una qualsivoglia precisa destinazione delle stesse per specifiche finalità afferenti all'erogazione dei LEA, risultano irregolarmente assegnate ed erogate per finalità extra sanitarie."*

Tuttavia siffatto rilievo, lungi dall'essere stato fondato sulla disamina della effettiva e concreta destinazione delle predette somme alle richieste specifiche finalità afferenti all'erogazione dei LEA, ha risentito della declaratoria di incostituzionalità dell'art. 54 della legge regionale 11 agosto 2017, n. 16, nella parte in cui aveva annoverato l'Arpa Sicilia, destinataria di risorse, in sede di riparto del fondo sanitario, tra gli enti del SSR.

Con la sentenza n. 172 del 5 giugno 2018, la Corte costituzionale ha infatti divisato la fondatezza della questione di costituzionalità con riferimento alla dedotta violazione dell'art. 117, terzo comma, Costituzione, in materia di coordinamento della finanza pubblica, affermando che *"l'attribuzione all'ARPA siciliana della natura di ente del settore sanitario da parte della norma impugnata viola il principio di contenimento della spesa pubblica sanitaria, da ritenersi principio di coordinamento della finanza pubblica, sulla base di quanto già rilevato, in molteplici occasioni, da questa Corte (ex multis, sentenze n. 203 del 2008 e n. 193 del 2007)."*

Il pronunciamento muove dal rilievo che l'attribuzione tout court all'Agenzia della natura di ente del settore sanitario contrasta, quindi, con il sopra ricordato principio di contenimento della spesa, lasciando ancora una volta impregiudicata la questione del finanziamento delle attività svolte da ARPA.

Anche altre Regioni, tra le quali, per esempio le Marche e l'Umbria, a seguito di interlocuzioni con il Ministero della Salute, sono state invitate a produrre riscontri sull'utilizzo da parte delle rispettive Agenzie dei finanziamenti a valere sul fondo sanitario.

In altri termini, al di là della qualificazione del soggetto ARPA, il corretto inquadramento delle funzioni dal medesimo svolte e dunque la correttezza dell'assegnazione delle relative risorse a carico del fondo sanitario effettuata dalla quasi totalità delle Regioni in favore delle rispettive Agenzie, necessita di un definitivo chiarimento per la migliore realizzazione degli interessi pubblici perseguiti con la normativa che ha istituito e potenziato le stesse Agenzie.

La questione del finanziamento delle Agenzie con trasferimenti di quote dei fondi sanitari regionali ha particolare rilevanza ai fini del corretto utilizzo delle risorse, della corretta



allocazione dei trasferimenti tra le diverse missioni contabili e, più in generale, con le politiche di bilancio connesse all'utilizzo di fonti alternative di finanziamento (in quanto l'eventuale sostituzione di tali risorse richiederebbe l'impiego di fonti finanziarie alternative per assicurare il regolare funzionamento dell'Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e garantire gli obiettivi di prevenzione sanitaria e di protezione dell'ambiente e del territorio).

Al fine di meglio inquadrare la questione di cui trattasi si ritiene opportuno ripercorrere storicamente l'evoluzione normativa 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. 03, 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. 03 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, dovevano essere finanziate con economia 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**



Pertanto, un'eventuale diversa destinazione delle predette risorse del FSR, così come paventata dalla Corte dei Conti per la Regione Siciliana, comporterebbe da un lato un'espressa violazione di legge, per distrazione dei fondi rispetto alla finalità prevista dal legislatore, e dall'altro comporterebbe un incremento della spesa a carico della finanza pubblica, a valere sul bilancio regionale, violando il principio di invarianza della spesa.

Fermo restando l'exkursus sopra delineato, il finanziamento del Sistema delle Agenzie Regionali per la protezione ambientale è diffusamente assicurato da quote del fondo sanitario nazionale come è documentato dal prospetto seguente (fonte Assoarpa, 2021 "Risorse finanziarie, investimenti e costi di produzione delle Agenzie del Sistema nazionale di protezione ambientale - SNPA").

Agenzia	Trasferimento regionale da FSR (Bilancio di esercizio/Rendiconto 2021)	Trasferimenti regionali da altri fondi (Bilancio di esercizio/Rendiconto 2021)	Totale Trasferimenti regionali (Bilancio di esercizio/Rendiconto 2021)	Quota (%) del trasferimento regionale da FSR su Totale trasferimenti
Abruzzo	12.496.000,00 €	690.000,00 €	13.186.000,00 €	95%
Basilicata	- €	13.684.639,26 €	13.684.639,26 €	0%
Bolzano	- €	3.477.744,00 €	3.477.744,00 €	0%
Calabria	15.000.000,00 €	8.393.166,00 €	23.393.166,00 €	64%
Campania	52.560.000,00 €	1.914.438,31 €	54.474.438,31 €	96%
Emilia-Romagna	52.684.000,00 €	20.828.281,00 €	73.512.281,00 €	72%
Friuli VG	- €	21.200.000,00 €	21.200.000,00 €	0%
Lazio	24.000.000,00 €	10.414.000,00 €	34.414.000,00 €	70%
Liguria	19.000.000,00 €	2.926.445,00 €	21.926.445,00 €	87%
Lombardia	80.460.000,00 €	1.335.275,96 €	81.795.275,96 €	98%
Marche	13.225.000,00 €	1.080.092,00 €	14.305.092,00 €	92%
Molise	6.000.000,00 €	1.550.000,00 €	7.550.000,00 €	79%
Piemonte	48.500.000,00 €	14.000.000,00 €	62.500.000,00 €	78%
Puglia	17.023.150,00 €	10.000.000,00 €	27.023.150,00 €	63%
Sardegna	- €	28.045.197,76 €	28.045.197,76 €	0%
Sicilia	29.000.000,00 €	2.900.000,00 €	31.900.000,00 €	91%
Toscana	44.575.000,00 €	3.050.185,00 €	47.625.185,00 €	94%
Trento	- €	1.942.697,98 €	1.942.697,98 €	0%
Umbria	14.213.516,19 €	- €	14.213.516,19 €	100%
Valle d'Aosta	- €	6.670.000,00 €	6.670.000,00 €	0%
Veneto	46.700.000,00 €	5.000.000,00 €	51.700.000,00 €	90%



E' peraltro 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, diversamente da quanto sancito dalla Corte Costituzionale con la citata sentenza n. 172 del 5 giugno 2018, 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"*.

Ne derivano orientamenti non univoci della giurisprudenza in materia di inquadramento delle attività delle Agenzie.

Ulteriore conferma che le attività delle Agenzie rientrano nel perimetro di spese correlate alla prevenzione sanitaria oltre che meramente ambientale e che pertanto debbano trovare copertura con risorse destinate al Fondo sanitario nazionale è rinvenibile nel *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. Il livello si articola nelle seguenti aree di intervento:

- A. Sorveglianza, prevenzione e controllo delle malattie infettive e parassitarie, inclusi i programmi vaccinali



- B. Tutela della salute e della sicurezza degli ambienti aperti e confinati
- C. Sorveglianza, prevenzione e tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro
- D. Salute animale e igiene urbana veterinaria
- E. Sicurezza alimentare – Tutela della salute dei consumatori
- F. Sorveglianza e prevenzione delle malattie croniche, inclusi la promozione di stili di vita sani ed i programmi organizzati di screening; sorveglianza e prevenzione nutrizionale
- G. Attività medico legali per finalità pubbliche

Ai fini della presente relazione occorre rilevare che 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 di tutta evidenza che le funzioni svolte dalle Agenzie, seppur differenziate secondo le specifiche discipline regionali, siano in larga parte riconducibili 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”, 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, 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 (LEPTA), di cui al citato art. 9.

In quest'ottica di tutela ambientale complessiva, (traduzione di una definizione coniata dall'Organizzazione mondiale della sanità), le modalità operative non possono che basarsi sull'integrazione di competenze ambientali e sanitarie e sul contributo congiunto di molteplici discipline, con l'obiettivo di concorrere a salvaguardare e tutelare un ambiente che presenti caratteristiche tali da porsi a supporto della salute.

Anche i più recenti orientamenti del legislatore nazionale depongono per una sempre più stretta integrazione tra l'area sanitaria e quella ambientale.

Il Consiglio dei ministri del 21 aprile 2022 ha definitivamente approvato il Decreto-legge che introduce ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Per la sanità il decreto introduce nel sistema sanitario un nuovo organismo, il "Sistema Nazionale Prevenzione Salute dai rischi ambientali e climatici" (SNPS) che andrà a sostituire le strutture e le modalità di intervento in materia contemplati dal Dlgs 502 del 1992, allo "scopo di migliorare e armonizzare le politiche e le strategie messe in atto dal Servizio sanitario nazionale per la prevenzione, il controllo e la cura delle malattie acute e croniche, trasmissibili e non trasmissibili, associate a rischi ambientali e climatici".

Saranno quindi il neo SNPS e l'esistente SNPA a concorrere "al perseguimento degli obiettivi di prevenzione primaria correlati in particolare alla promozione della salute, alla prevenzione e al controllo dei rischi sanitari associati direttamente e indirettamente a determinanti ambientali e climatici, anche derivanti da cambiamenti socio-economici, valorizzando le esigenze di tutela delle comunità e delle persone vulnerabili o in situazioni di vulnerabilità, in coerenza con i principi di equità e prossimità".

Allo scopo di assicurare l'interazione del SNPS con il SNPA si prevede la prossima istituzione presso la Presidenza del Consiglio dei ministri di una Cabina di regia.

Qualora non trovi conferma sulla base della legislazione vigente il principio per il quale è legittimo l'utilizzo di quote del fondo sanitario nazionale trasferito alle Regioni per il



finanziamento delle Agenzie, si ritiene opportuno suggerire l'adozione dello strumento legislativo interpretativo o correttivo per risolvere l'incertezza applicativa della norma.

La norma di interpretazione autentica o di integrazione dell'art. 15, comma 1, potrebbe stabilire che:

“Fino alla emanazione del decreto di cui all'articolo 9, comma 3, per la definizione del finanziamento del Sistema Nazionale per la protezione dell'Ambiente le regioni e le provincie autonome possono provvedere al finanziamento delle agenzie con un trasferimento a valere sulla rispettiva quota del Fondo sanitario nazionale nel rispetto del principio dell'invarianza finanziaria”.

Luglio 2022