GIUSTAMM
RIVISTA DI DIRITTO PUBBLICO

Elementi di governance ambientale tra Stato e Regioni: SNPA un modello a rete federale e federato

4 Ottobre 2021

Dottrina: Elementi di governance ambientale tra Stato e Regioni: SNPA un modello a rete federale e federato

---

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI "SAPIENZA" DOTTORATO DI RICERCA IN DIRITTO PUBBLICO COMPARATO E INTERNAZIONALE – Curriculum Diritto Amministrativo Europeo dell'Ambiente

Resoconto del seminario del 17 Giugno 2021.

Prefetto Stefano Laporta
(Presidente di ISPRA e SNPA)

L'incontro di studi tenutosi il 17 giugno 2021, nell'ambito del ciclo di seminari organizzati dal curriculum di diritto amministrativo europeo dell'ambiente del dottorato in Diritto Pubblico, Comparato e Internazionale, ha ospitato il Prefetto Stefano Laporta, presidente dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) e del Sistema Nazionale per la Protezione Ambientale (SNPA).
I temi affrontati nel corso del seminario hanno riguardato i meccanismi di funzionamento del sistema di *governance* ambientale del Paese. In primo luogo, è stata presentata una ricostruzione dell'evoluzione sul piano giuridico della materia ambientale all'interno dell'ordinamento nazionale, tenendo debitamente conto della giurisprudenza costituzionale. Sulla base di tali premesse, sono stati in seguito delineati i tratti caratterizzanti del SNPA, che, insieme al Servizio Nazionale di Protezione Civile, costituisce un modello di amministrazione a rete federato e federale, che consente un'efficace integrazione tra livello centrale e regionale. Le peculiarità di tale sistema di *governance* rendono dunque tale amministrazione un modello particolarmente virtuoso anche in un'ottica comparata sul piano europeo. Il tema presenta peraltro, come osservato, rilevanti profili di attualità dal momento che, nell'ambito delle esigenze relative al rispetto degli impegni sottoscritti a livello europeo e internazionale e dell'assoluta centralità acquisita dal tema ambientale all'interno delle nuove politiche pubbliche di investimento, le amministrazioni pubbliche, e in particolare il SNPA, rivestiranno un ruolo di focale importanza nel rispondere a tali sfide. Il dibattito e le riflessioni, anche di ordine scientifico, non possono pertanto che rivolgersi, tra i vari aspetti, anche ai profili relativi alla distribuzione delle competenze e alle organizzazioni e articolazioni di governo, stante la necessità di un'adeguata coerenza complessiva in grado di soddisfare le esigenze sottese ai

processi decisionali e attuativi relativi a tali programmi di investimento.

Nell'ambito delle considerazioni preliminari, è stata opportunamente ricordata l'assenza all'interno del testo costituzionale di un riconoscimento anche solo formale della materia ambientale, avvenuto solo con la riforma costituzionale del Titolo V del 2001 benché con esclusivo riferimento alla ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni. A tal proposito, è stata sottolineata l'importanza del disegno di legge costituzionale per la riforma degli art. 9 e 41 della Costituzione[1], riconoscendone le potenziali positive ricadute sul piano dei diritti e della relativa tutela giurisdizionale, non solo con riferimento alla giustizia amministrativa, ma anche a quella civile[2] e penale[3].

L'assenza di un esplicito riferimento alla materia ambientale nella legge fondamentale non aveva tuttavia impedito il Giudice delle Leggi di dedurne la caratura di valore costituzionale, attraverso un'interpretazione integrata degli art. 2, 9 e 32 del testo costituzionale. Nello specifico, anche grazie ad una progressiva diffusione della sensibilità ambientale, l'ambiente è stato riconosciuto dalla Corte costituzionale come *99un bene giuridico riconosciuto e tutelato da norme::*, la cui tutela costituisce *99un diritto fondamentale della persona umana::*, oltre che *99un valore costituzionale primario::*[4] dal carattere trasversale che deve essere sempre preso in considerazione e integrato con tutte le politiche e azioni di governo[5].

A seguito della richiamata riforma costituzionale del Titolo V del 2001, la Corte costituzionale si è pronunciata ulteriormente, precisando che l'ambiente, benché costituisca oggetto di competenza esclusiva statale, non può che considerarsi una materia trasversale, tutt'altro che circoscritta, che si intreccia inestricabilmente con altre materie di competenza concorrente e regionale[6]. In siffatto quadro di distribuzione di competenze, dunque, mentre allo Stato spetta la definizione dei livelli adeguati e non riducibili di tutela, le Regioni regolano la fruizione dell'ambiente nel rispetto di siffatti limiti[7].

A partire dal dettato costituzionale e dagli orientamenti della giurisprudenza costituzionale, il legislatore ha approvato la legge 28 giugno 2016, n. 132[8], istituendo il Sistema Nazionale di Protezione Ambientale al fine di far confluire all'interno di un unico sistema di amministrazione reticolare l'ISPRA[9] e le agenzie regionali di protezione ambientale[10]. L'obiettivo di tale legge è dunque di conciliare, attraverso un sistema amministrativo reticolare, da un lato le esigenze di coordinamento del governo tecnico-scientifico della materia ambientale e dall'altro gli aspetti legati alla territorialità, le informazioni e i dati ambientali di base e locali a disposizione delle agenzie regionali. La necessità sottesa a tale intervento riformatore era dunque di scongiurare forme di disomogeneità regionale relative al controllo dello stato dell'ambiente del territorio e, conseguentemente, al livello di tutela garantito. Nel quadro di questa significativa riforma del sistema complessivo di controllo ambientale, il legislatore è pertanto intervenuto costruendo un innovativo modello di organizzazione amministrativa, senza alterare gli equilibri tra i diversi livelli di *governance* con meccanismi di dipendenza funzionale delle agenzie regionali rispetto ad ISPRA[11]. Sulla base dell'art. 117, comma 2, lett. m) e s), Cost.[12] e analogamente a quanto era stato disposto nel settore

sanitario[13], il legislatore ha individuato lo strumento operativo funzionale a siffatta uniformità nei livelli essenziali di prestazione tecnica ambientale (LEPTA), che costituiscono un punto essenziale della riforma del 2016. Nel dettaglio, si tratta di *99parametri funzionali, operativi, programmatici, strutturali, quantitativi e qualitativi*:: che le agenzie regionali sono tenute a rispettare nell'erogazione delle prestazioni di loro competenza[14]. La centralità di questi ultimi si evince anche dalle disposizioni dell'art. 7, co. 4, l. n. 132/2016, ai sensi del quale, lo svolgimento di ulteriori attività istituzionali da parte delle agenzie regionali rimane consentito, purché non interferisca con il conseguimento dei LEPTA.

La determinazione dei LEPTA non costituisce tuttavia il singolo strumento normativo riconosciuto dal legislatore per assicurare l'omogeneità delle prestazioni tecniche di controllo e valutazione ambientale nel Paese. Difatti, al fianco di questi ultimi, è possibile richiamare il regolamento sulle attività ispettive *ex* art. 14[15] e le molteplici attività definite dall'art. 3, co. 1, l. n. 132/2016, tra cui, in particolare, la predisposizione di programmi di educazione ambientale e di partecipazione ai sistemi nazionali e regionali di protezione civile[16]. Un ulteriore strumento normativo finalizzato ad assicurare omogeneità di intervento è inoltre il Sistema informativo nazionale ambientale, predisposto dall'ISPRA, che, avvalendosi dei poli territoriali costituiti da punti focali regionali (PFR), cui concorrono i sistemi informativi regionali ambientali (SIRA), costituiscono, insieme, la rete informativa nazionale ambientale (SINANET)[17]. Al fine di armonizzare i sistemi di conoscenza, monitoraggio e controllo delle matrici ambientali[18], il SNPA è altresì responsabile della predisposizione di una rete nazionale di laboratori che si occupano di analisi ambientali.

Sul piano della *governance* interna, il SNPA è dotato di un regolamento di funzionamento che prevede l'istituzione di Tavoli istruttori del Consiglio SNPA (TIC), quali articolazioni del Consiglio aventi il compito di istruire, approfondire e articolare gli elementi necessari ad assumere le decisioni formali e/o ad adottare gli atti necessari in relazioni alle finalità di cui alla l. n. 132/2016[19]. Con riferimento invece alle risorse umane, il Sistema è dotato complessivamente di 10.000 unità, con un numero di operatori ambientali pari a 1,65 ogni 10.000 abitati, che rimane un quantitativo esiguo rispetto alle complesse e numerose competenze assegnate dalla riforma del 2016.

Una particolarità di ordine strettamente giuridico che va tuttavia puntualizzata è che il SNPA, ideato e strutturato come un organismo a rete di raccordo tecnico-scientifico, non è stato dotato di personalità giuridica. Tale mancato riconoscimento, come osservato, costituisce attualmente una fonte di significative problematicità con riferimento non solo a quelle previsioni legislative che subordinano il rilascio di provvedimenti amministrativi autorizzatori al parere del sistema, ma anche alle delibere delle agenzie regionali e del Ministero della Transizione Ecologica che vengono emanate sulla base delle delibere del Sistema, che ne costituiscono gli atti presupposti.

Nelle considerazioni conclusive dell'incontro, è stata infine ribadita la centralità del ruolo del SNPA nello sviluppo delle politiche pubbliche di investimento per la ripresa del Paese. Con riferimento ad esempio alle procedure di bonifica dei siti contaminati e la riconversione dei siti industriali da poter destinare alla realizzazione dei progetti

individuati nel PNRR, viene espressamente riconosciuta dall'art. 37 del d.l. 31 maggio 2021, n. 77[20], la competenza del SNPA, insieme all'Istituto Superiore di Sanità, a valutare le condizioni dei siti. La ferma consapevolezza espressa dall'ospite, in termini conclusivi, è dunque che nella ripresa, verso la quale le forze del Paese verranno canalizzate, i fondamentali non possano calpestati. Nel pur necessario soddisfacimento delle esigenze dettate dalla semplificazione dei processi amministrativi, il servizio di controllo pubblico ambientale e le conseguenti misure di tutela non possono che continuare a configurarsi come un aspetto fondamentale della decisione pubblica per una (ri)costruzione resiliente ai rischi che espongono il territorio

[1] Si tratta del disegno di legge costituzionale, approvato il 9 giugno 2021 in sede di prima deliberazione dal Senato, risultante dall'unificazione dei disegni di legge costituzionale n. 83 d'iniziativa delle senatrici De Petris e Nugnes; n. 212 d'iniziativa delle senatrici De Petris, Cirinnà, Giammanco e Nugnes; n. 938 d'iniziativa dei senatori Collina, Marcucci, Ferrari e Ferrazzi; n. 1203 d'iniziativa del senatore Perilli; n. 1532 d'iniziativa della senatrice Gallone; n. 1627 d'iniziativa della senatrice L'Abbate; n. 1632 d'iniziativa della senatrice Bonino; n. 2160 d'iniziativa dei senatori Calderoli, Augussori, Grassi, Pirovano e Riccardi. Ai sensi di tale disegno di legge costituzionale, all'art. 9 Cost. verrebbe aggiunto il seguente comma: *99Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali::*. Con riferimento invece all'art. 41, a seguito della parola *99danno::* al secondo comma dell'articolo, verrebbero inserite le parole *99alla salute, all'ambiente::*, mentre al terzo comma, in fine, le parole *99e ambientali::*.

[2] Come puntualmente osservato dall'ospite, la tutela dell'ambiente si concretizza anche nella tutela dei diritti soggettivi dell'individuo e della sfera soggettiva dei diritti civili, nella misura in cui non è possibile concepire un concetto di sicurezza nel nostro Paese che non includa la dimensione della sicurezza ambientale con le sue interrelazioni con il diritto alla salute.

[3] Sul punto, è stato ricordato l'intervento del legislatore nazionale con la l. 22 maggio 2015, n. 68 in materia di reati ambientali.

[4] Corte costituzionale, sentenza n. 210/1987 e n. 641/1987.

[5] Corte costituzionale, sentenza n. 151/1986.

[6] Corte costituzionale, sentenza n. 407/2002.

[7] Corte costituzionale, sentenza n. 61/2009.

[8] L'approvazione della legge n. 68/2015 e della legge n. 132/2016 sono state il frutto di un intervento sinergico e coordinato del legislatore che da un lato ha provveduto a tipizzare determinate fattispecie di reato in materia ambientale, dall'altro ha coerentemente riformato l'organizzazione delle amministrazioni competenti ai controlli ambientali.

[9] L'ISPRA è stato istituito con l'art. 28 del d.l. n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, in legge 24 novembre 2006, n. 286, riunendo, nell'ambito del medesimo istituto, le funzioni precedentemente attribuite all'Agenzia per la protezione dell'Ambiente e per i servizi tecnici (APAT), all'Istituto Nazionale per la fauna selvatica (INFS) e all'Istituto Centrale per la Ricerca scientifica e tecnologica applicata al mare (ICRAM). L'istituto è divenuto operativo nel 2010, a seguito dell'emanazione del Decreto 21 maggio 2010 n. 123 del Ministero dell'Ambiente e per la Tutela del Territorio e del Mare.

[10] L'istituzione delle agenzie regionali e provinciali era stata demandata alle medesime Regioni e Province autonome dall'art. 3, co. 1, decreto-legge 4 dicembre 1993, n. 496, convertito, con modificazioni, nella legge 21 gennaio 1994, n. 61, a seguito dell'esito positivo del referendum abrogativo relativo a disposizioni della l. 23 dicembre 1978, n. 833, cui seguì la sottrazione della responsabilità dei controlli ambientali ai presidi multizonali di prevenzione delle Unità sanitarie locali.

[11] Rimane ad esempio esclusa la possibilità per il Presidente di ISPRA di intervenire nell'ambito dell'organizzazione interna delle agenzie regionali, che, sotto questo profilo, rimangono dotate della propria autonomia.

[12] Tali disposizioni si riferiscono alla competenza esclusiva statale in materia di *99determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale::* (lett. m)) e di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (lett. s))

[13] Il riferimento è ai Livelli essenziali di assistenza (LEA), quali prestazioni e servizi che il Servizio Sanitario Nazionale è tenuto ad erogare a tutti i cittadini.

[14] Cfr. art. 9 l. n. 132/2016.

[15] Si tratta di un regolamento che stabilisce, nell'ambito delle risorse umane disponibili, le modalità di individuazione del personale incaricato degli interventi ispettivi nel quadro delle funzioni di controllo svolte dal Sistema Nazionale, il codice edito, le relative competenze e i criteri generali per lo svolgimento delle medesime attività. Con riferimento alla procedura di approvazione, ai sensi del comma 3 dell'art. 14, il regolamento è emanato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministero della Transizione ecologica, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. Lo schema viene altresì trasmesso alle Camere per l'espressione, entro venti giorni, del parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti, decorsi i quali il regolamento può comunque essere adottato. In merito allo schema di regolamento presentato, la sezione consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato ha espresso il parere 6 ottobre 2020, n. 1640.

[16] Ai sensi dell'art. 13, co. 1, lett. f), d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1 (Codice della protezione civile), il SNPA costituisce una struttura operativa nazionale del Servizio nazionale della protezione civile.

[17] Per meglio precisare, dunque, il SINANET è la rete informativa nazionale ambientale costituita dal SINA, i PFR e

i SIRA.

[18] Cfr. art. 12 l. n. 132/2016.

[19] I TIC sono stati costituiti con la deliberazione del Consiglio SNPA 9 maggio 2018, n. 36. Il numero complessivo è pari a sette e sono denominati come segue: *LEPTA* (TIC I); *CONTROLLI E MONITORAGGI* (TIC II); *OSSERVATORIO LEGISLATIO* (TIC III); *LABORATORI* (TIC IV); *SINANET, REPORTISTICA, COMUNICAZIONE, FORMAZIONE, EDUCAZIONE AMBIENTALE* (TIC V); *OMOGENEIZZAZIONE TECNICA* (VI); *RICERCA FINALIZZATA* (VII).

[20] Si tratta del decreto-legge in materia di *governance* per il PNRR, di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure.