



Claudio Falasca

44. Eps-EconomiaPoliticaSocietà I Livelli Essenziali di Prestazioni Ambientali (LEPA)

A quale livello di prestazioni ambientali hanno diritto i cittadini in termini di “conoscenza-controllo” è un quesito a cui, nel nostro paese, non è possibile dare una risposta univoca.

Allo stato attuale nel nostro Paese esistono il “livelli essenziali di assistenza” (LEA) per le prestazioni e i servizi che il Servizio sanitario nazionale è tenuto a fornire a tutti i cittadini, gratuitamente o dietro pagamento di una quota di partecipazione (D.lgs. 502/92). È opportuno sottolineare come il termine “essenziale” non va inteso come “minimo”, bensì è riferito a ciò che è necessario a garantire la “qualità” della salute e dell'ambiente, caratteristica “universalistica” pur se in relazione alle peculiarità territoriali. Nei LEA è, quindi, connaturato il concetto di “qualità” della vita, nel senso di “benessere” secondo l'Organizzazione Mondiale della Sanità.

Esistono poi i “Livelli Essenziali di Assistenza e Servizi alle Persone” (LivEAS) istituiti con Legge 328/200 che prevede all'articolo 1, comma 1 “la Repubblica assicura alle persone e alle famiglie un sistema integrato di interventi e servizi sociali, promuovere interventi per garantire la qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione e diritti di cittadinanza, previene, elimina o riduce le condizioni di disabilità, di bisogno e di disagio individuale e familiare, derivanti da inadeguatezza di reddito, difficoltà sociali e condizioni di non autonomia, in coerenza con gli articoli 2, 3 e 38 della Costituzione”

Tanto i LEA, quanto i LivEAS, tuttavia, anche se fanno riferimento alla qualità dell'ambiente lo fanno in riferimento al “benessere sanitario” e al “benessere sociale”, ma non si curano di altri aspetti riconducibili alla “qualità dell'ambiente” da un punto di vista “ecologico e paesistico” che, come abbiamo potuto vedere dagli indicatori CNEL-ISTAT, è componente importante nella determinazione della condizione di “benessere” dei cittadini. Inoltre, cosa non secondaria, tanto i LEA quanto i LivEAS, non prendono assolutamente in considerazione la tutela e riproducibilità delle risorse ambientali, condizione essenziale di sostenibilità.

Si tratta allora di comprendere le possibilità di introdurre anche per l'ambiente “livelli essenziali di prestazioni ambientali” (LEPA) estensivi e integrativi degli importantissimi LEA.

I riferimenti normativi del concetto di “livelli essenziali di prestazione” (di seguito LEP), sono rinvenibili nell'articolo 117, comma 2, lettera m) e nell'articolo 120, comma 2, della Costituzione. In particolare l'articolo 117, comma 2, lettera m) attribuisce alla legislazione esclusiva dello Stato “la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”, mentre l'articolo 120, comma 2, attribuisce al Governo il potere sostitutivo nel caso in cui gli enti territoriali locali non rispettino il LEP “Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridi-

ca o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione”

Tra i diritti sociali e civili da garantire, come previsto dalla Costituzione, rientra la “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali”, competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, comma 2, lettera s).

La Costituzione sancisce, quindi, al più alto livello il principio di garantire “risposte” alla domanda individuale e collettiva, esplicita o meno, la qualità dell'ambiente.

Dalla lettura dell'articolo 117 i LEP non possono essere determinati con riferimento a qualsivoglia prestazione assicurata/erogata da Regioni ed enti territoriali, ma soltanto con riferimento a quelli che incidono sul godimento di diritti civili e sociali. Ciò spiega perché il LEP hanno trovato applicazione nei settori dei servizi sanitari attraverso i LEA nei servizi socio assistenziali attraverso i LivEAS.

Ulteriori LEP potrebbero trovare applicazione per quei servizi o prestazioni strumentali che più incidono o possono incidere sulla tutela della integrità e sullo sviluppo dei cittadini.

Sulla scorta di quanto già previsto per i servizi sanitari, i Livelli Essenziali di Prestazioni (conoscenza/controllo) Ambientali dovrebbero rappresentare, quindi, le prestazioni necessarie per garantire la qualità ambientale in modo omogeneo su tutto il territorio nazionale.

È sostenibile tale approccio?

Tra le “prestazioni che incidono o possono incidere sui diritti sociali e civili da garantire su tutto il territorio nazionale” possono rientrare anche quell'insieme di attività di prevenzione, tutela e ripristino finalizzate a garantire le condizioni di qualità ambientale dei luoghi di vita e di lavoro dei cittadini?

La definizione giuridica di tale questione è preliminare a qualsivoglia proposta di definizione da parte dello Stato di Livelli Essenziali di Prestazioni Ambientali da garantirsi su tutto il territorio nazionale.

A monte di tale definizione c'è, tuttavia, un'altra questione fondamentale: nel nostro ordinamento esiste un “diritto soggettivo all'ambiente”, cui collegare l'individuazione di specifici Livelli Essenziali di Prestazioni che incidono sulla sua tutela?

Nella Costituzione italiana manca una definizione di “ambiente” e una espressa affermazione di un connesso diritto dell'individuo.

Tuttavia, le costanti elaborazioni della giurisprudenza della Corte Costituzionale e la riforma del Titolo V della Costituzione consentono di enucleare, dalla stessa, almeno tre fondamentali aspetti in merito alla tutela costituzionale dell'ambiente:

1. paesaggistico – culturale (Art. 9);
2. diritto all'ambiente salubre (Artt. 2, 3, 32, e 41);
3. fonti del diritto ambientale (Art. 117, comma 2, lettera s).

Per quanto riguarda il primo aspetto, la Corte Costituzionale ha “esploso” e allargato il significato costituzionale di “paesaggio” giungendo ad una definizione molto ampia. Nella sentenza n. 210/87, la Corte definisce la tutela dell'ambiente come la “conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali, l'esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esse vivono allo stato naturale ed in definitiva la persona umana nelle sue estrinsecazioni.

Relativamente al secondo aspetto, la Corte ha ricondotto al dettato costituzionale la sussistenza ad un diritto all'ambiente salubre, in virtù del combinato disposto degli Artt. 2, 3, 32, e 41 della Carta Costituzionale. Il diritto all'ambiente salubre è stato letto come un diritto della personalità (Art. 2 della Costituzione) e dunque un diritto individuale e fondamentale della persona. La persona necessita, infatti, un ambiente che sia idoneo a consentire ad essa di esprimersi compiutamente. E' per questo che, nella visione della Corte, il diritto all'ambiente salubre, se parte dal riferimento costituzionale alla tutela della salute (Art. 32), va anche oltre il concetto di incolumità fisica e appartiene piuttosto ai diritti della personalità che presuppongono una partecipazione alle "formazioni sociali" (Art. 3) affinché avvenga la piena formazione della persona (diritti sociali e collettivi). Ma alla individuazione del diritto all'ambiente salubre concorre anche l'articolo 41, comma 2, laddove stabilisce che l'iniziativa privata è libera, purché non si svolga "in contrasto con l'utilità sociale od in modo da recare danno alla sicurezza, alla dignità ed alla dignità umana". Tale norma pone dei limiti all'iniziativa economica privata, reprimendo quelle azioni aggressive nei confronti della salute dell'uomo.

Per quanto riguarda, invece, le fonti della tutela del diritto all'ambiente, con la riforma del Titolo V della Costituzione, articolo 117, comma 2 lettera s), è prevalsa l'unitarietà nella potestà legislativa in materia ambientale: "la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali" rientra tra le competenze legislative esclusive dello Stato.

Si è consolidato, altresì, il principio in base al quale, pur non potendosi parlare per l'ambiente di "materia", si afferma che esso si configura come "valore costituzionalmente protetto". In quanto tale, l'ambiente deve essere considerato come valore trasversale, in ordine al quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenza di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale.

Il diritto sostanziale a un ambiente salubre si riscontra anche nell'ambito della Convenzione internazionale di Aarhus, sull'accesso alle informazioni ambientali, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, ratificata dall'Italia con la Legge 108/2001. L'Art. 1 della Convenzione recita: "Al fine di contribuire a proteggere il diritto di ciascuno, nelle generazioni presenti e future, a vivere in un ambiente consono ad assicurare la salute ed il benessere, ogni parte garantisce il diritto all'accesso alle informazioni, la partecipazione al processo decisionale e l'accesso alla giustizia in materia di ambiente ...".

Alla luce di tale premesse, si può ritornare a considerare le due questioni iniziali e cioè se e quali prestazioni per la tutela e prevenzione ambientale, da garantire su tutto il territorio nazionale, possano essere idonee ad incidere sul diritto all'ambiente, in quanto diritto soggettivo con valenza sociale e civile. In altri termini se ed in quali casi sia opportuno definire Livelli Essenziali di Prestazioni Ambientali ai sensi dell'Art. 117, comma 2, lettera m) della Costituzione.

Si può affermare che le attività tecniche conoscitive, di controllo pubblico della qualità dell'ambiente possano ritenersi direttamente in grado di incidere sul diritto all'ambiente dei singoli individui, sia nella componente della garanzia della salubrità dell'ambiente, sia in quella, più ampia, della dimensione civile e collettiva del bene ambiente.

Ciò è particolarmente vero per quelle attività ritenute come obbligatorie come quelle relative a:

- informazione e conoscenza ufficiale sullo stato dell'ambiente e sulla sua evoluzione, sui fattori e sulle pressioni ambientali, sui rischi naturali e ambientali, nonché condivisione sistematica delle stesse ai diversi livelli istituzionali preposti al governo delle tematiche ambientali e diffusione al pubblico dell'informazione ambientale ai sensi del D.lgs. 195/2005 "Attuazione della Direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale";
- monitoraggio dello stato dell'ambiente, delle risorse ambientali e della loro evoluzione in termini quantitativi e qualitativi;

- controllo dell'inquinamento di natura chimica, fisica e biologica e delle altre fonti di pressione ambientale rilevanti;
- pareri e valutazioni tecniche dell'impatto ambientale di opere e progetti, valutazione e prevenzione del rischio di incidenti rilevanti connessi ad attività industriali e, infine, valutazione ambientale strategica di piani e programmi.

Si può sostenere, quindi, che le prestazioni corrispondenti a ciascuna di queste aree di attività, per il loro grado di incidenza “diretta” nella prevenzione ambientale e nel godimento del diritto all'ambiente da parte dei singoli individui e della collettività intera, rappresentino prestazioni tese alla realizzazione dei valori connessi a tale diritto e a quelli ad esso connessi (salute), da garantire uniformemente sull'intero territorio nazionale.

Ma quali enti dovrebbero essere responsabili del raggiungimento del Livello Essenziali di Prestazioni in materia ambientale?

L'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli Enti Locali nel documento “LEP e perequazione finanziaria” afferma: “... Poiché i servizi effettivamente offerti ai cittadini dipendono non solo dalle decisioni dell'ente ma anche in larga misura dalle decisioni assunte a monte dell'erogazione da altri enti, sembra ragionevole assumere che i LEP riguardino tutti gli enti territoriali coinvolti nel processo di programmazione, produzione e finanziamento dei servizi in oggetto e che la responsabilità possa essere eventualmente estesa agli enti titolari delle funzioni di controllo e monitoraggio, ... In ogni caso, il sostanziale rispetto della parità di trattamento dei cittadini residenti nelle diverse aree del Paese richiede l'attivazione di opportuni processi di monitoraggio della prestazione e della spesa per i servizi cui sono associati i LEP. Tale monitoraggio dovrebbe riguardare sia gli aspetti quantitativi che quelli qualitativi ... Nel caso del mancato rispetto dei LEP in misura rilevante o per un prolungato periodo di tempo, lo Stato potrà fare ricorso al potere di sostituzione di cui al comma 2 dell'Art. 120 della Costituzione, ... È palese che applicare quanto su esposto non è facile perché la responsabilità dei diversi livelli di governo potrebbero non essere agevolmente separabili. Sembra necessaria l'emanazione di norme procedurali e il coinvolgimento della Conferenza unificata”.

Tenuto conto di queste considerazioni si può ritenere quindi che responsabili del raggiungimento del Livello Essenziali di Prestazioni in materia ambientale siano tutte le amministrazioni pubbliche, per quanto di competenza.

In particolare, vanno sottolineate le attività tecniche conoscitive, di controllo pubblico della qualità ambientale, nonché di supporto alle amministrazioni (Ministero ambiente – enti locali), demandate dalla normativa vigente alle Agenzie ambientali, possano ritenersi direttamente in grado di incidere sul diritto all'ambiente dei singoli individui, sia nella componente della garanzia della salubrità dell'ambiente, sia in quella, più ampia, della dimensione civile e collettiva del bene ambiente.

Si può inoltre sostenere che le prestazioni di competenza del sistema agenziale, seppur rivolte a fornire un supporto tecnico operativo alle funzioni amministrative degli Enti Locali, in realtà, per il loro grado di incidenza “diretta” nella prevenzione ambientale e nel godimento del diritto all'ambiente da parte dei singoli individui e della collettività intera, rappresentino strumenti di realizzazione dei valori connessi a tale diritto ed a quelli ad esso connessi (salute), da garantire uniformemente su tutto il territorio nazionale.

Infine, il D.lgs. 195/2005, finalizzato a garantire il diritto di accesso all'informazione ambientale da parte delle autorità pubbliche e che l'informazione ambientale sia sistematicamente resa disponibile al pubblico e diffusa, fa riferimento al concetto di “livelli minimi omogenei di informazione al pubblico” (Art. 11, comma 1, lett. b).

Ebbene, è proprio attraverso le attività del sistema agenziale che possono essere garantiti tali livelli “essenziali”.

Sarebbe auspicabile che gli elementi conoscitivi derivanti dalle attività di monitoraggio, controllo e produzione dell'informazione e della conoscenza del sistema agenziale costituiscano “riferimento ufficiale” per le attività di competenza della pubblica amministrazione e altresì per la disponibilità dell'informazione ambientale al pubblico.

Al riguardo, si sottolinea come la disciplina dell'informazione ambientale, di cui la DLgs 195/2005, è stata ricondotta dalla Corte Costituzionale al diritto di accesso di cui alla Legge 241/1990 e, dunque, anche per essa è stata ribadita l'attinenza ai “livelli essenziali di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” (Art. 22, comma 2, Legge 241/1990).

Individuare nelle Agenzie gli enti preposti al controllo dei LEPA garantisce, tra l'altro, un equilibrato rapporto tra federalismo amministrativo e uguaglianza nel godimento di diritti fondamentali, ed essere altresì in linea con le competenze legislative in materia ambientale derivanti dall'Art. 117, comma 2, lettera s) della Costituzione.

L'elevata specializzazione tecnica delle attività e la capacità di intervento delle Agenzie, strutturate capillarmente nei territori regionali, è la garanzia della prevenzione, attraverso il controllo–conoscenza, delle varie forme di inquinamento e dei connessi rischi ambientali per la salute.