

Il paradigma *One Health* e i tentativi di integrazione istituzionale dei sistemi di tutela della salute e dell'ambiente*

Armando Dirienzo**

Corti supreme e *One Health*. Vent'anni di giurisprudenza

SOMMARIO: 1. Una premessa metodologica: la crisi ambientale come “*minaccia esistenziale*”. – 2. La pervasività della crisi climatica e l'unitarietà della reazione: la prospettiva *One Health*. – 3. I tentativi di istituzionalizzazione dell'approccio *One Health*: il PNRR, l'istituzione del SNPS e i rapporti con il SNPA. – 3.1. La centralità della prevenzione nel rapporto ambiente-salute. – 3.2. Le applicazioni nell'ordinamento italiano: il PNRR e l'istituzione del SNPS. – 3.3. Il SNPA: genesi e caratteristiche. La nozione di LEPTA. – 3.3.1. Le ragioni alla base dell'istituzione: la disomogeneità del contesto ambientale. – 3.3.2. L'uniformità (disattesa) dal punto di vista amministrativo... – 3.3.3. (*segue*) ...e dal punto di vista legislativo. – 3.4. SNPA e SNPS: l'integrazione a livello territoriale attraverso i LEPTA e il Dipartimento di prevenzione. – 3.4.1. Il rapporto tra SNPS e SNPA mediante la Cabina di regia: critiche. – 4. Conclusioni.

ABSTRACT:

A partire dall'analisi della crisi climatica e del suo impatto sulla salute umana, il contributo intende promuovere l'approccio c.d. *One Health* per definire un maggiore rapporto tra ambiente e salute, in prospettiva olistica e di tutela integrata. L'indagine si focalizza sui tentativi di istituzionalizzazione del paradigma nell'ordinamento italiano, presenti nel PNRR e sfociati nell'istituzione del SNPS e nella avvertita necessità di raccordo con il SNPA. Tuttavia, la mancata definizione dei LEPTA e la debolezza del coordinamento “*dall'alto*” – attraverso la Cabina di regia – ostacolano il perseguimento di questo obiettivo. Dunque, si propone l'integrazione in sede territoriale, fondata sul Dipartimento di prevenzione e sui meccanismi della leale collaborazione, tenendo presente anche la necessità di una evoluzione culturale oltre che giuridica.

* Lo scritto costituisce la rielaborazione dell'intervento preparato dall'Autore per il XXII Convegno nazionale di Diritto sanitario “Corti supreme e *One Health*. Vent'anni di giurisprudenza” (Alessandria, 21-22 ottobre 2024), organizzato nell'ambito del PRIN “Il diritto costituzionale della salute e dell'organizzazione sanitaria dopo l'emergenza della pandemia” (p.i. prof. Renato Balduzzi).

** Borsista di ricerca presso l'Università del Piemonte Orientale, armando.dirienzo@uniupo.it.

Starting from the analysis of the climate crisis and its impact on human health, the contribution aims to promote the so-called One Health approach to define a greater relationship between environment and health, from a holistic and integrated protection perspective. The investigation focuses on the attempts to institutionalize the paradigm in the Italian legal system, which were present in the PNRR and resulted in the establishment of the SNPS and the perceived need for linkage with the SNPA. However, the failure to define LEPTAs and the weakness of “top-down” coordination-through the Cabina di Regia-impede the pursuit of this goal. So, integration is proposed at the territorial level, based on the Department of Prevention and the mechanisms of loyal collaboration, while also keeping in mind the need for cultural as well as legal evolution.

1. Una premessa metodologica: la crisi ambientale come “*minaccia esistenziale*”

È opinione comune che il nuovo millennio sia caratterizzato dalla concatenazione, dalla diffusione e dall'insorgenza dell'emergenza come dato, come situazione di fatto endemica, pervasiva e immanente alle società contemporanee. Già in tempi ancora non particolarmente sospetti era stato evidenziato che, oltre al pericolo nucleare, i recenti sviluppi tecnologici «hanno reso possibili una serie di minacce [...] che potrebbero essere ben più gravi», sulla base dell'assunto che «nuove scienze offrono un [...] potere di distruzione anche a gruppi piccoli, persino a singoli individui, su intere società»¹. La globalizzazione, oltre ad aver prodotto rilevanti effetti positivi sulla vita dell'essere umano e delle organizzazioni sociali, pubbliche e private in cui esso opera, ha sicuramente comportato una maggiore esposizione dell'umanità al rischio del verificarsi di accadimenti negativi: infatti, quest'ultimo è divenuto *delocalizzato, incalcolabile, non compensabile*, poiché non limitato a un ambito territoriale predefinito, le cui conseguenze siano in qualche modo predeterminate o controllate attraverso l'assunzione di decisioni puntuali e circoscritte².

Tuttavia, nel caso dei fenomeni connessi alle alterazioni climatiche ed ecologiche, la fenomenologia del rischio viene accentuata dall'impiego del termine “*minaccia*”, se con quest'ultima si intende la prefigurazione di eventi che sono per definizione sempre incombenti. In questo senso, anche il legislatore eurounitario definisce il cambiamento climatico come “*minaccia esistenziale*”³ e, in quanto tale, chiarisce che – come unica reazione possibile e auspicabile – è necessario delineare «un complesso insieme di politiche di mitigazione e adattamento»⁴.

¹ F. STELLA, *Giustizia e modernità. La protezione dell'innocente e la tutela delle vittime*, III ediz., Milano, Giuffrè, 2003, pp. 5-7.

² U. BECK, *La società (mondiale) del rischio e le insicurezze fabbricate*, in *Iride*, 2008, n. 3, p. 514.

³ Cons. 1 del Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 (“Normativa europea sul clima”).

⁴ L. FASANARO, *Il discorso sul clima in Europa. (De)politizzazione e tentativi di securitizzazione*, in *Rivista italiana di storia internazionale*, 2023, n. 1, p. 204.

In particolare, l'adozione di politiche pubbliche multilivello finalizzate al perseguimento degli obiettivi di salvaguardia qualitativa del territorio, di prevenzione e di promozione delle misure di contrasto al cambiamento climatico e agli effetti che ne derivano rende evidente la differenza della minaccia ecologica rispetto all'emergenza pandemica, quale evento ulteriore che ha connotato drasticamente gli ultimi anni. Infatti, il termine "emergenza" (differente a sua volta dal termine "eccezione"⁵) richiama il carattere temporaneo della situazione di fatto, carattere oltretutto noto al dettato costituzionale. Come sottolineato dalla giurisprudenza costituzionale, «l'esigenza della tutela dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica» consente agli organi costituzionali, ovvero Parlamento e Governo, «il diritto e potere, ma anche il preciso ed indeclinabile dovere di provvedere, adottando una apposita legislazione di emergenza», purché sia «essenzialmente temporanea»⁶.

A differenziare, dunque, l'emergenza pandemico-sanitaria dalla minaccia (o crisi) ecologico-climatica è l'assenza di temporaneità di quest'ultima: essa, cioè, non è limitata o circoscritta a un determinato periodo storico, ma costantemente in evoluzione e asimmetrica sia dal punto di vista spaziale che dal punto di vista temporale⁷. Nella prima prospettiva, il *climate change* scaturisce da attività umane i cui insediamenti sono sì localizzabili, ma i cui effetti – una volta dispersi nell'atmosfera – si dispiegano nell'intero pianeta: a titolo esemplificativo, gli allevamenti intensivi, i processi di deforestazione per lo sfruttamento agricolo e intensivo dei suoli, l'impiego dei combustibili fossili⁸. Nella seconda prospettiva, appare utile precisare che i processi di alterazione dell'ambiente e dei meccanismi ecosistemici non sono immediati, ma differiti: in questo senso, ogni attività antropica produce

⁵ Infatti, per "stato di eccezione", secondo A. VENANZONI, *L'innominabile attuale. L'emergenza Covid-19 tra diritti fondamentali e stato di eccezione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2020, n. 1, p. 497, potrebbe farsi riferimento semplicemente a un "ciclico rivolgimento che tende al proprio auto-consolidamento, anche mediante rituali di mobilitazione", cioè "il situarsi fuori dalla architettura portante, sia in chiave di gerarchia normativa sia assiologica, dell'ordine costituzionale". Tuttavia, ciò sembrerebbe evocare le elaborazioni schmittiane di "stato di eccezione", in cui "è la decisione che fonda il criterio risolutivo per la risoluzione del *quantum* di stato di necessità capace di ingenerare il presentarsi dello stato di eccezione medesimo" (*ivi*, p. 495), il che implica che "[il] sovrano decide tanto sul fatto se sussista il caso estremo di emergenza, quanto sul fatto di che cosa si debba fare per superarlo. Si situa fuori dalla latitudine dell'ordinamento giuridico normalmente vigente e al tempo stesso appartiene a esso poiché a lui tocca la competenza di decidere se la Costituzione nel suo insieme possa essere sospesa" (*ibidem*). In questo modo, dunque, qualsiasi atto dell'autorità decidente sarebbe contrario all'ordinamento costituzionale vigente, poiché non sarebbe soggetto al controllo del circuito democratico-rappresentativo e al principio di legalità.

⁶ Corte cost., sent. n. 15 del 1982. Si tratta di una sentenza pronunciata nel contesto degli "Anni di piombo", caratterizzati dal terrorismo e dall'eversione politica.

⁷ In questo senso, si veda A. D'ALOIA, *Crisi climatica. Il futuro è già adesso?*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 2023, n. 2, p. 1, il quale afferma che la crisi climatica "[c]onfonde i piani dello spazio, del tempo, della responsabilità. Un fenomeno "differito", asimmetrico: il ciclo di vita del biossido di carbonio può arrivare a centinaia, anche migliaia di anni. Questo significa che le variazioni climatiche del tempo presente sono il prodotto di emissioni di anni addietro, e che ancora non sappiamo (possiamo solo immaginare) quali saranno le conseguenze delle emissioni di questi ultimi 30-40 anni, che peraltro sono le più alte della storia contemporanea".

⁸ M. MENDILLO, *La COP27 e il percorso di attuazione degli obiettivi posti dall'Accordo di Parigi: opportunità e criticità alla luce dell'istituzione del Fondo Loss and Damage*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 2023, n. 2, p. 198.

effetti negativi anche a distanza di decenni o secoli e, per questo motivo, lo stesso sistema di monitoraggio del fenomeno in esame è concepito secondo una prospettiva di scala⁹.

2. La pervasività della crisi climatica e l'unitarietà della reazione: la prospettiva *One Health*

Appare ora utile evidenziare che ogni evento avverso legato all'alterazione ecologico-climatica non incide esclusivamente sul territorio, sulla salubrità dell'acqua e dell'aria o sulla tenuta di singoli ecosistemi, ma produce impatti inevitabili anche sulla salute umana. Ad esempio, le anomalie termiche, acuite da stati di persistente siccità ed estremizzate dalla presenza di giorni torridi, esasperano «la sensazione di disagio percepita dal corpo umano per l'effetto combinato di alte temperature e umidità», inducendo «più di metà della popolazione [...] in stato di disagio a causa delle condizioni ambientali»¹⁰.

Da una tale considerazione, meramente esemplificativa sul piano degli effetti prodotti da un fenomeno altamente complesso come quello in esame, si riconosce l'inscindibilità del nesso tra tutela della salute e tutela dell'ambiente in senso stretto¹¹. Si tratta, tuttavia, di una conclusione cui la giurisprudenza¹², il legislatore¹³ e la dottrina erano già pervenuti in passato, costruendo in via ermeneutico-interpretativa – ovvero, in base al combinato disposto degli artt. 9, comma 2, e 32 Cost. – il c.d. diritto a un ambiente salubre, come

⁹ Tali considerazioni si desumono dai Report internazionali: in particolare, “*observed increases in well-mixed GHG concentrations since around 1750 are unequivocally caused by GHG emissions from human activities. Land and ocean sinks have taken up a near-constant proportion (globally around 56% per year) of CO2 emissions from human activities over the past six decades, with regional differences (high confidence)*”, come si legge in *Climate Change 2023. Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Core Writing Team, H. Lee and J. Romero (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, p. 42.

¹⁰ “*Il clima in Italia nel 2022*”, Report SNPA n. 36/2023, p. 137.

¹¹ Rinvenibile, del resto, anche dal nucleo storico delle funzioni di igiene e di prevenzione delle malattie che, ancora oggi, implicano l'organizzazione e l'erogazione di servizi fondamentali per la collettività: si pensi, ad esempio, alla realizzazione degli acquedotti e delle reti fognarie, al sistema di smaltimento dei rifiuti, all'organizzazione dei centri urbani quanto più conforme alle norme igienico-sanitarie. Su questo tema si veda, *ex multis*, E. GRIGLIO, *La sanità “oltre” le Regioni. Il superamento della dimensione territoriale statica e la riscoperta del ruolo dei comuni*, in R. BALDUZZI (a cura di), *Trent'anni di Servizio sanitario nazionale. Un confronto interdisciplinare*, Bologna, Il Mulino, 2009, p. 227.

¹² Cassaz., Sezz. Un., n. 5172 del 1979. In particolare, la Suprema Corte aveva affermato che “*la salute [...] è protetta in via primaria, [...] come modo di essere della persona umana. Il trasparente riferimento dell'art. 2 Cost. [...] esplicita [...] che la protezione non si limita all'incolumità fisica dell'uomo [...] ma è diretta ad assicurare [...] la sua effettiva partecipazione mediante presenza e frequentazione fisica alle [...] comunità senza che ciò costituisca pericolo per la sua salute. La protezione si estende, cioè, alla vita associata dell'uomo [...]: essa assume in tal modo un contenuto di socialità e di sicurezza, per cui il diritto alla salute [...] si configura come diritto all'ambiente salubre*”.

¹³ Infatti, all'interno della L. n. 833 del 1978, istitutiva del Servizio sanitario nazionale, il legislatore ha stabilito che, oltre all'obiettivo di tutela della salute strettamente inteso, è perseguito l'obiettivo della “promozione e [del]la salvaguardia della salubrità e dell'igiene dell'ambiente naturale di vita e di lavoro” (Art. 2, comma 1, n. 5); inoltre, viene statuito che “[c]on decreto del Presidente del Consiglio dei ministri [...] sono fissati e periodicamente sottoposti a revisione i limiti massimi di accettabilità delle concentrazioni e i limiti massimi di esposizione relativi ad inquinanti di natura chimica, fisica e biologica e delle emissioni sonore negli ambienti di lavoro, abitativi e nell'ambiente esterno” (Art. 4).

«diritto a godere di un ambiente (naturale, antropico e sociale) che non generi rischi per la salute umana»¹⁴. Infatti, è pacifico che, per garantire lo «stato di completo benessere fisico, psichico e sociale»¹⁵, non è più possibile limitarsi «soltanto alla situazione momentanea [...] dell'essere fisico o psico-fisico dell'individuo, ma [è fondamentale preservare anche la] sfera esterna in cui questi si muove, vive e lavora»¹⁶. A questo approdo la dottrina è pervenuta anche sulla base della qualificazione del diritto alla salute in termini di fundamentalità¹⁷. Nella lettera dell'art. 32 Cost. tale attributo, poiché predicabile per entrambe le declinazioni della salute («*diritto dell'individuo*» e «*interesse della collettività*»¹⁸), consente di evidenziare che la primaria esigenza di tutela della salute del singolo non può prescindere dallo stato di salute della collettività, e quest'ultimo è subordinato necessariamente all'adozione di politiche pubbliche e all'esercizio di funzioni che preservino l'ambiente di vita, gli spazi di movimento di tutti e di ciascuno.

Ora, la continuità che lega la tutela dell'ambiente e la tutela della salute non ha costituito esclusivamente oggetto di analisi a livello nazionale: infatti, a livello internazionale – e sovranazionale, come si vedrà *infra* – il legame salute-ambiente è stato chiarito, approfondito e valorizzato dall'approccio *One Health*, secondo cui lo stato di salute degli esseri viventi dipende fortemente dal contesto di vita di riferimento. In altri termini, si tratta di «*an integrated, unifying approach that aims to sustainably balance and optimize the health of people, animals and ecosystems*»¹⁹: consiste in un «modello di tutela integrata e multidisciplinare della salute umana, ambientale e animale»²⁰, finalizzato alla costruzione di un sistema globale e unitario di tutela.

Inoltre, la nozione di globalità non implica esclusivamente la definizione di politiche pubbliche a livello, appunto, «globale», nel senso di internazionale²¹. Per globalità, infatti, appare utile far riferimento alla nozione di salute fatta propria dalla legge istitutiva del

¹⁴ R. BALDUZZI, D. SERVETTI, *La garanzia costituzionale del diritto alla salute e la sua attuazione nel Servizio sanitario nazionale*, in R. BALDUZZI, G. CARPANI (a cura di), *Manuale di diritto sanitario*, Bologna, Il Mulino, 2013, pp. 30-31.

¹⁵ È la definizione elaborata dall'OMS nel 1946.

¹⁶ M. LUCIANI, *Salute (I. Diritto alla salute – Diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. XXXII, Roma, 1994, p. 6.

¹⁷ Sul carattere di fundamentalità, si veda D. MORANA, *Sulla fundamentalità perduta (e forse ritrovata) del diritto e dell'interesse della collettività alla salute: metamorfosi di una garanzia costituzionale, dal caso ILVA ai tempi della pandemia*, in *Consulta Online*, 30 aprile 2020, pp. 1 e ss.

¹⁸ R. BALDUZZI, *Il diritto alla salute durante e dopo la pandemia. Milestones per un confronto*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 2021, n. 4, p. 39, nt. 1.

¹⁹ È la definizione fornita da Joint Tripartite (FAO, OIE, WHO) and UNEP Statement – Tripartite and UNEP support OHHLEP's definition of «One Health», (1° dicembre 2021), disponibile al link: <https://www.fao.org/3/cb7869en/cb7869en.pdf>.

²⁰ G. RAGONE, *One Health e Costituzione italiana, tra spinte eco-centriche e nuove prospettive di tutela della salute umana, ambientale e animale*, in *Corti Supreme e Salute*, 2022, n. 3, p. 810.

²¹ Anche se le politiche pubbliche a livello globale – che richiedono un'autorità globale a governarle – sono in alcuni casi necessarie, ad esempio in materia di eventuali eventi pandemici e di contrasto a essi: in proposito, si veda R. BALDUZZI, *La liberalizzazione dei diritti di proprietà intellettuale sui vaccini. Profili costituzionali e internazionali*, in *Quaderni costituzionali*, 2022, n. 2, pp. 263 e ss.

SSN, ovvero la globalità della cura, della prestazione e della relativa copertura finanziaria²²: è un'attuazione efficace del precetto costituzionale, sulla cui base il concetto di salute ha confermato la sua «larga estensione, dal piano biologico a quello sociale e relazionale, fino a coinvolgere la salubrità dell'ambiente e dei luoghi di lavoro»²³.

Ed è a partire da una tale consapevolezza che la prospettiva *OneHealth*²⁴ opera, nel riconoscere che l'approccio olistico e integrato di tutela della salute e dell'ambiente può favorire il consolidamento di maggiori capacità di prevenzione, di intervento e di reazione rispetto, ad esempio, alla diffusione delle malattie infettive, che riguardino al contempo l'essere umano e gli esseri viventi in generale. Inoltre, dal punto di vista socio-relazionale, un simile approccio può innescare meccanismi positivi di collaborazione tra autorità governative, cittadini e società civile, coinvolgendo quest'ultima attraverso la logica sussidiaria propria dei rapporti tra amministrazione e soggetti privati. Il tutto, in ogni caso, è finalizzato alla conservazione delle risorse, della biodiversità, degli ambienti di vita e, dunque, necessariamente, dello stato di salute degli esseri umani e degli esseri viventi in generale²⁵.

²² A. PITINO, *Il regionalismo differenziato e il conseguimento di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" nella materia "tutela della salute"*, in *Corti Supreme e salute*, 2024, n. 2, pp. 734-740.

²³ D. MORANA, *La salute nella Costituzione italiana. Profili sistematici*, Milano, Giuffrè, 2002, p. 16.

²⁴ Il riferimento qui effettuato è ai c.d. *Manhattan Principles on One World, One Health*, i quali «consistono in dodici raccomandazioni volte a stabilire un approccio olistico alla prevenzione di epidemie/epizoozie e a mantenere l'integrità dell'ecosistema a beneficio degli esseri umani, degli animali domestici, della fauna selvatica e della biodiversità. Il fil rouge che lega le dodici raccomandazioni è l'acquisita coscienza che una comprensione più ampia della salute e della malattia richiede un'unità di approccio, posto che fenomeni come la perdita di specie, il degrado degli habitat, l'inquinamento, le specie aliene invasive e il cambiamento climatico globale stanno alterando fundamentalmente la vita sul nostro pianeta, dalle aree selvagge terrestri a dalle profondità oceaniche alle città più densamente popolate», secondo A. LATINO, *Il paradigma One Health nell'ordinamento internazionale: un'analisi critica di origini, protagonisti, strumenti normativi*, in *Corti Supreme e salute*, 2022, n. 3, p. 788.

²⁵ Si tratta di un'applicazione pratica del c.d. principio di sussidiarietà orizzontale, ai sensi dell'art. 118, comma 4, Cost., il quale dispone che «Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà». A partire da alcune considerazioni generali di carattere propriamente sanitario (per cui si veda anche G. PASTORI, *Sussidiarietà e diritto alla salute*, in *Diritto pubblico*, 2002, n. 1, pag. 85 e ss.), si può evidenziare l'evoluzione che in quest'ambito ha caratterizzato il principio in questione. Infatti, nell'ottica del superamento post-pandemico della centralizzazione dell'organizzazione sanitaria, le disposizioni normative emergenziali – in particolare, l'art. 1, comma 4-bis, del D.L. n. 34 del 2020, conv. in L. n. 77 del 2020 – hanno recuperato i principi in materia di coordinamento della sperimentazione di strutture di prossimità per la promozione della salute e per la prevenzione sociosanitaria, da attuare attraverso il coinvolgimento degli Enti del Terzo Settore presenti sul territorio. Si è trattato di un recupero, perché il coinvolgimento del privato sociale era stato auspicato già dal D. lgs. n. 502 del 1992: l'art. 1, comma 18, infatti, aveva sottolineato la necessità del concorso, nella realizzazione dei doveri costituzionali di solidarietà sociale, delle istituzioni pubbliche e degli Enti del Terzo Settore nell'erogazione non soltanto dei servizi sanitari propriamente intesi ma, *globalmente*, dei servizi alla persona. In questa direzione, sulla scia dell'esperienza cooperativa maturata in materia di trasporto sanitario di emergenza e urgenza (ai sensi dell'art. 57 del D. lgs. n. 117 del 2017), la Missione n. 6 del PNRR prima e il d.m. n. 77 del 2022 poi hanno stabilito, come nuovo criterio organizzativo per la riforma della sanità territoriale, il rafforzamento dei servizi territoriali attraverso la valorizzazione della co-progettazione con gli utenti, successiva all'attuazione delle varie forme di integrazione basate sul coinvolgimento dei diversi attori locali, come ASL, Comuni e loro Unioni e, soprattutto, associazioni e organizzazioni del Terzo Settore. Ora, nell'ottica dell'approccio olistico *One Health*, le considerazioni appena esposte assumono maggior rilievo, se si considera che il coinvolgimento del privato sociale nei meccanismi di tutela integrata e multidisciplinare della salute e dell'ambiente può basarsi non solo sull'esperienza maturata nel settore socio-sanitario, ma anche nel settore ambientale strettamente inteso, come accaduto nel caso dei consorzi ambientali – enti di

Nella medesima direzione, pare aver operato - nell'ordinamento costituzionale italiano - la revisione costituzionale di cui alla L. cost. n. 1 del 2022, di modifica degli articoli 9²⁶ e 41, comma 2, Cost. Infatti, a discapito delle voci che hanno ravvisato nell'intervento riformatore una mera ricognizione del diritto giurisprudenziale vivente in materia ambientale sviluppatosi nei decenni precedenti²⁷, attraverso la costituzionalizzazione dell'ambiente in termini di principio fondamentale è stata delineata una «nuova gerarchia assiologica alla luce della quale rileggere i rapporti giuridici»²⁸, grazie alla cristallizzazione di una prospettiva – solo apparentemente, in realtà – maggiormente “ecocentrica”²⁹. La revisione costituzionale può sicuramente configurarsi come la traduzione domestica della prospettiva *One Health*, poiché ha comportato il riconoscimento della piena ed effettiva tutela dell'ambiente, dell'ecosistema, della biodiversità e degli animali, anche in prospettiva intergenerazionale. Tuttavia, si è parlato di una prospettiva solo apparentemente ecocentrica: infatti, se da un lato la revisione

diritto privato senza scopo di lucro, ai sensi degli artt. 223, comma 2, e 224, comma 1, del D. lgs. n. 152 del 2006 – nel settore degli imballaggi (G. Mosco, *Sussidiarietà orizzontale, imprese, burocrazia*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 2020, n. 1, pp. 282 e ss.). Dunque, come si vedrà *infra*, assumendo quale fulcro del sistema di interazione tra settore sanitario e ambientale il Dipartimento di Prevenzione delle ASL, quest'ultimo, avvalendosi del supporto degli Enti del Terzo Settore e dei consorzi, può più efficacemente raccogliere dati, effettuare analisi, elaborare proposte, monitorare il proprio territorio al fine di perseguire al meglio gli obiettivi caratterizzanti l'approccio *One Health*, facendo tesoro delle esperienze maturate distintamente nei due settori e fondendole in vista della comune finalità di tutela.

²⁶ La revisione costituzionale ha avuto ad oggetto una disposizione qualificata espressamente in termini di principio fondamentale. Nel dettaglio, l'art. 9 Cost., oltre a tale qualifica, è inteso in termini di principio supremo della forma di Stato (Corte cost., sent. n. 459 del 1989). Nonostante la giurisprudenza costituzionale avesse chiarito, in tempi risalenti, l'immodificabilità di principi supremi, poiché “*appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana*”, in quanto dotati di una “*valenza superiore rispetto alle altre norme o leggi di rango costituzionale*” (Corte cost., sent. n. 1146 del 1988), è stata tuttavia avanzata a livello dottrinale la possibilità di modifica *in melius* di detti principi, per “adattare tali diritti a sopravvenute esigenze” (A. Pace, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale. Introduzione allo studio dei diritti costituzionali*, III ediz., Padova, CEDAM, 2003, pp. 41-46). In altri termini, tale modifica *in melius* è addirittura doverosa, poiché “altrimenti il rischio gravissimo che si corre è proprio quello della discontinuità costituzionale, la quale [...] non necessariamente si pone quale esito naturale di un fatto costituente ma può risultare anche dal graduale spegnimento della luce dei valori a motivo dell'acclarata incapacità dei principi di darvi voce, assicurandone l'inveramento nell'esperienza, il massimo consentito alle non di rado difficili condizioni oggettive di contesto”, secondo A. RUGGERI, *Tre questioni in tema di revisione costituzionale*, in *Rivista del gruppo di Pisa*, 2018, n. 2, p. 2.

²⁷ Infatti, secondo P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, VII ediz., Milano, Wolters Kluwer, 2022, p. 6, “si è trattato di una sottolineatura del tutto ridondante, che nulla ha aggiunto alle disposizioni precettive in materia”, poiché “[l]a presenza in Costituzione dell'ambiente come materia era stata già codificata con la riforma costituzionale del 2001, che ne aveva ulteriormente valorizzato la funzione con la riserva alla competenza statale”, per cui potrebbe trattarsi di mero “marketing costituzionale, i cui contenuti consolidano la capacità ordinante della Costituzione, senza però recare profonde innovazioni rispetto ai precedenti orientamenti interpretativi”, secondo M. FERRARA, *La forma dell'ambiente. Un percorso tra scelte di politica costituzionale e vincoli discendenti dalla Cedu*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2022, n. 4, p. 856. Tuttavia, l'inserimento del riferimento agli interessi delle future generazioni può essere concepito non soltanto come punto di arrivo di un percorso giurisprudenziale dispiegatosi anche in altri settori (ad esempio, nell'ambito della sostenibilità economico-finanziaria), ma anche come “punto di partenza”, soprattutto “per i giudici [...] che saranno chiamati a sviluppare la norma costituzionale, così come per i legislatori [...] sia quello nazionale sia quelli regionali, la cui potestà legislativa è esercitata, oltre che nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, anche nel rispetto della Costituzione” (L. BARTOLUCCI, *Le generazioni future (con la tutela dell'ambiente) entrano “espressamente” in Costituzione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2022, n. 2, p. 30), ai sensi dell'art. 117, comma 1, Cost.

²⁸ S. VALAGUZZA, *L'ambiente da valore a principio (costituzionale)*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2022, n. 4, p. 1015.

²⁹ M. D'AMICO, *Una riforma costituzionale importante (Editoriale)*, in *Rivista giuridica dell'ambiente (RGA Online)*, nr. 39 (febbraio 2022), p. 1.

di un principio fondamentale potrebbe condurre a individuarvi un impatto notevole sulla forma di Stato – che potrebbe dunque determinarne il passaggio da Stato di democrazia pluralista a un vero e proprio «Stato per l'ambiente o Stato ambientale»³⁰ –, dall'altro i contenuti della riforma stessa non appaiono, allo stato dell'arte, valorizzati nella loro totalità. Ad esempio, nello specifico, la questione animale pare ancora marginale, cedente rispetto a una visione strettamente antropocentrica: infatti, la lettera dell'art. 9 Cost. non sembra permettere «il superamento dell'approccio tradizionale [...], legato a una tutela ispirata al [solo] sentimento per gli animali»³¹. In altri termini, gli animali non sono riconosciuti come esseri senzienti, non essendo attribuita loro alcuna forma di soggettività giuridica: l'unica indicazione per la tutela degli animali sembra rinvenirsi nel solo innalzamento del livello di ragionevolezza alla base delle scelte del legislatore penale, poiché la riforma ha avuto il merito di poter indurre il legislatore a «estendere la disciplina penalistica del maltrattamento anche alle ingiustificate sofferenze procurate agli animali nell'ambito di attività di per sé lecite»³². Prospettive differenti si rinvergono a livello internazionale, in cui si assiste a uno sviluppo sempre più ampio del fenomeno della “giustizia ecologica”, secondo cui sussiste «una reciproca interdipendenza tra le comunità di esseri umani e non umani; il pensare, cioè, alla terra come a un organismo complesso, appartenente a un sistema integrato dal quale dipende la sopravvivenza di tutte le forme di vita»³³. Oltre agli emblematici casi giurisprudenziali maturati negli ordinamenti sudamericani, seppur più cautamente anche la giurisprudenza tedesca federale ha pronunciato una sentenza particolarmente rilevante. Infatti, nel noto caso *Neubauer*³⁴, il giudice tedesco ha adottato la prospettiva dell'antropocentrismo “non esclusivo” (o “situato”, secondo le parole di una nota enciclica³⁵), per cui

³⁰ R. BIFULCO, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in *federalismi.it*, 2022, n. 6, pp. 4-5. Inoltre, F. DE LEONARDIS, *Lo Stato Ecologico. Approccio sistemico, economia, poteri pubblici e mercato*, Torino, Giappichelli, 2023, pp. 297-298, afferma che “[s]iamo ormai di fronte ad un diritto dell'ambiente che svolge la funzione di “(ri)fondatore” del diritto pubblico”, nel senso che “[s]i sta passando dallo “*Human Law*” (diritto degli uomini per gli uomini) all’“*Earth System Law*” (diritto del sistema Terra, per il sistema Terra di cui gli uomini sono componente essenziale): il diritto che attiene agli ecosistemi non si configura più come diritto dell'ambiente ma, invece, come diritto dell’“*ecologia*”, non più *Environmental Law* ma come *Ecological Law*”.

³¹ A. ANDRONIO, *Cultura, ricerca, paesaggio, beni culturali, ambiente*, in L. DELLI PRISCOLI (a cura di), *La Costituzione vivente*, Milano, Giuffrè, 2023, pp. 201-202. In senso analogo, F. MORGANTI, *L'elefante nella stanza. Considerazioni sparse sui diritti degli animali (e dei robot)*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 2022, n. 2, p. 255.

³² A. VALASTRO, *La tutela degli animali nella Costituzione italiana*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 2022, n. 2, p. 273.

³³ R. MIGUEZ NUNEZ, *Natura, danno, soggetti. Riflessioni in tema di giustizia ecologica*, in *Corti supreme e salute*, 2019, n. 2, p. 370.

³⁴ Bundesverfassungsgericht (BVerfG), *Beschluss des Ersten Senats*, 24 marzo 2021, 1 BvR 2656/18-1BvR78/20-1BvR96/20-1BvR288/20, pubblicata il 29 aprile 2021.

³⁵ In particolare, nell'era post-pandemica sarebbe auspicabile il superamento complessivo, nella conformazione e nell'esercizio delle politiche pubbliche, del solo principio di solidarietà, da sostituire progressivamente con il principio di fratellanza, il cui ambito applicativo risulta notevolmente più esteso. In altri termini, “mentre la solidarietà sta all'interno di una logica societaria, in cui l'essere umano sviluppa la propria personalità attraverso legami sociali via via più allargati, scelti o confermati”, la fraternità, di contro, “implica[...] un legame che va oltre il mero fatto dell'interesse”. Dunque, la fraternità, contrapponendosi al rischio che il “socio [...] [faccia] prevalere il proprio gruppo, i propri obiettivi e interessi”,

non è giunto a riconoscere la titolarità di diritti o situazioni giuridiche soggettive in capo a esseri non umani o in capo alla natura, ma ha sicuramente censurato il dettato normativo «per non avere ripartito gli obblighi di emissione in atmosfera necessari per raggiungere l’obiettivo della neutralità climatica in maniera proporzionata nel tempo, in questo modo minacciando la possibilità di fruire nel futuro dei diritti di libertà»³⁶ cristallizzati nella Legge fondamentale tedesca, in cui è riconosciuto, in capo allo Stato, il dovere di tutelare i «*fondamenti naturali della vita*»³⁷. E se con quest’ultima locuzione si intendono gli elementi complessivi dell’ecosistema in sé considerato (essere umano, ambiente, paesaggio, animali), ne consegue un approccio globale, totalizzante e congiunto della tutela dell’ambiente e della salute apprestata anche da un ordinamento europeo continentale³⁸.

Dunque, emerge sempre più la consapevolezza della concezione unitaria della tutela, non soltanto sulla base dell’interazione tra salute e ambiente, ma anche per la stessa configurazione dell’ambiente in quanto tale. Infatti, oltre a individuarsi al suo interno notevoli connessioni con il diritto alla salute, l’ambiente è di per sé un concetto unitario: in altri termini, l’impiego di differenti termini nel lessico costituzionale italiano (ambiente, biodiversità, ecosistemi) non deve far pensare a elementi differenti – e, di conseguenza, a differenti modalità di tutela o a eventuali conflitti tra i medesimi –, ma deve orientare alla qualificazione dell’ambiente quale «concetto ontologicamente polimorfo, polisenso e multidimensionale»³⁹, all’interno della cui unità si dispiegano, semplicemente, molteplici

all’interno della *societas*, la stessa diviene “la discriminante di ogni buona politica e [...] il presupposto di ogni relazione umana” (R. BALDUZZI, *Diritti umani non sufficientemente universali* (Ft, nn. 22-24), in L. ROMANO, V. CHITI, P. CORSINI (a cura di), *Un mondo aperto per una buona politica. Sulla Lettera enciclica Fratelli tutti*, Siena, Edizioni Cantagalli S.r.l., 2021, pp. 47-50). Tuttavia, nella prospettiva *One Health*, anche la visione della fraternità richiede un passaggio successivo: l’umanità deve vivere in condizioni di fraternità, ma “*in mezzo al meraviglioso concerto di tutti gli esseri*”, riconoscendo che “*noi tutti esseri dell’universo siamo uniti da legami invisibili e formiamo una sorta di famiglia universale, una comunione sublime che ci spinge ad un rispetto sacro, amorevole e umile*”, nell’ottica del citato “antropocentrismo situato”, menzionato dal Santo Padre nell’Enciclica *Laudate Deum*, par. 67.

³⁶ F. GALLARATI, *Il contenzioso climatico di tono costituzionale: studio comparato sull’invocazione delle costituzioni nazionali nei contenziosi climatici*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 2022, n. 2, p. 166.

³⁷ Ai sensi dell’art. 20a della Legge Fondamentale tedesca.

³⁸ Sulla stessa lunghezza d’onda, si pone anche la giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell’uomo. Infatti, nel noto caso *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera*, la dottrina ha evidenziato che - nonostante le ricorrenti non siano state in grado di dimostrare la sussistenza del nesso di causalità tra *climate change* ed eventi avversi sulla salute individuale - la novità della pronuncia giurisprudenziale si ravvisa nella considerazione per cui “ciascuno Stato *has its own share of responsibilities to take measures to tackle climate change and that the taking of those measures is determined by the State’s own capabilities rather than by any specific action (or omission) of any other State*” (par. 442). Ne consegue che la responsabilità dello Stato sorge qualora questo abbia ommesso di adottare misure idonee ad anticipare, prevenire o minimizzare gli effetti nocivi del cambiamento climatico, indipendentemente dalla dimostrazione di un nesso causale tra la specifica condotta (commissiva o omissiva) e il danno lamentato. Gli elementi in base ai quali svolgere la valutazione sulla conformità del comportamento statale agli impegni internazionalmente assunti [...] sono individuabili [...]: nella predisposizione, a livello nazionale, di un quadro normativo adeguato e degli strumenti per garantirne la concreta applicazione; nell’adempimento degli obblighi procedurali relativi sia alla acquisizione delle conoscenze necessarie per un corretto svolgimento del processo decisionale, sia alla condivisione delle informazioni rilevanti tra i soggetti interessati dai potenziali effetti nocivi del cambiamento climatico”, secondo C. RAGNI, *Cambiamento climatico e diritti umani alla luce del caso KlimaSeniorinnen*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 2024, n. 6, pp. 115-116.

³⁹ M. CECCHETTI, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti Supreme e salute*, 2022, n. 1, p. 132.

profili o articolazioni. In tal senso, l'ambiente si configura come «mosaico unitario, quadro coerente, partitura armonica»⁴⁰ i cui meccanismi di tutela esprimono, nel loro complesso e nella loro complessità, la capacità di volgere il proprio sguardo al futuro (e non solo al presente)⁴¹, poiché hanno a oggetto i «sistemi socio-ecologici»⁴², locuzione con cui si intende ribadire che «eco-sistemi e [...] socio-sistemi non vengono considerati isolatamente e separatamente, ma interagiscono integrandosi e co-evolvendosi in un complesso dinamico che è più della somma delle sue componenti»⁴³. In altri termini, nonostante la tripartizione del concetto di ambiente formulata da autorevole dottrina⁴⁴, la sua unitarietà – cristallizzata anche dalla giurisprudenza costituzionale⁴⁵ – si esprime nella nozione di «*equilibrio ecologico [...] della biosfera o dei singoli ecosistemi di riferimento*», mentre la sua tutela nella «*tutela dell'equilibrio ecologico della biosfera, o degli ecosistemi considerati*»⁴⁶. In sintesi, se il bene giuridico ambiente assume carattere unitario e se l'ambiente è strettamente embriacato alla salute, anche i meccanismi preposti alla loro tutela devono configurarsi alla stessa stregua, secondo la costruzione propria del paradigma *One Health*.

3. I tentativi di istituzionalizzazione dell'approccio *One Health*: il PNRR, l'istituzione del SNPS e i rapporti con il SNPA

3.1. La centralità della prevenzione nel rapporto ambiente-salute

Al contempo, come evidenziato, il contrasto all'alterazione ecosistemica non può essere perseguito esclusivamente mediante interventi *ex post*, che si pongano temporalmente a valle rispetto al verificarsi dell'evento lesivo. Infatti, è auspicabile adottare una visione predittiva e preventiva, in base alla quale prevenire o limitare gli effetti dannosi delle minacce

⁴⁰ M. MONTEDURO, *Note sul lessico dell'art. 9 Cost. novellato*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2022, n. 3, p. 270.

⁴¹ È l'immagine della Costituzione «capace di futuro»: si vedano, in proposito, S. GRASSI, *La Costituzione siamo noi*, in *Nomos*, 2017, n. 1, p. 9; G. PALOMBINO, *La tutela delle generazioni future nel dialogo tra legislatore e Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, 2020, n. 24, p. 248.

⁴² M. MONTEDURO, *Note sul lessico dell'art. 9 Cost. novellato*, cit., p. 271.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ M.S. GIANNINI, *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Scritti (1970-1976)*, vol. VI, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 455 e ss.

⁴⁵ Un primo tentativo di ricostruzione della nozione di ambiente in termini unitari era stato compiuto dalla Corte costituzionale. Infatti, in Corte cost., sent. n. 210 del 1987, il Giudice delle leggi aveva affermato, a proposito della costituzione del Parco Nazionale dello Stelvio, che «è stato costituito [...] allo scopo di tutelare e migliorare la flora, di incrementare la fauna, di conservare le speciali formazioni geologiche e le bellezze del paesaggio, di promuovere lo sviluppo del turismo nei territori che vi si comprendono. Trattasi di valori estetici, scientifici, ecologici di pregio, che necessitano di interventi che ubbidiscano ad una visione unitaria ed esigono una attività continua e sistematica».

⁴⁶ B. CARAVITA, *Diritto pubblico dell'ambiente*, Bologna, Il Mulino, 1990, p. 53.

agli ecosistemi e alle forme di vita, umane e non. Ancora una volta sono, da un lato, il dibattito internazionale e, dall'altro, gli sviluppi della titolarità e della configurazione delle competenze dell'ordinamento eurounitario, a fornire spunti di riflessione partendo da alcune considerazioni di carattere propriamente sanitario.

Nel primo caso, appare utile evidenziare che la prevenzione, cardine dei meccanismi di tutela della salute⁴⁷, assume posizione preminente anche nel contesto della mitigazione degli effetti del *climate change*. Infatti, se la contemporaneità è caratterizzata dallo sviluppo di potenziali nuovi eventi pandemici che colpiscono principalmente la salute umana, è compito del decisore pubblico limitarne la diffusione anche attraverso l'adozione di politiche pubbliche in materia ambientale. Non a caso, è stato accuratamente evidenziato che «*biodiversity loss [...] tends to increase pathogen transmission and disease incidence and is thought to have facilitated the insurgence of the COVID-19 pandemic*»⁴⁸. In altri termini, la diffusione di virus, infezioni ed eventi avversi per la salute umana⁴⁹ deriva principalmente dallo sfruttamento incontrollato dal suolo, dalla deforestazione su scala industriale, dal consumo non limitato e non consapevole delle risorse naturali. Dunque, risultano decisivi gli interventi in materia strettamente ambientale, ma i cui effetti si dispiegano – necessariamente, in forza dell'approccio *One Health* – anche per la salute umana: in particolare, divengono sempre più urgenti interventi preventivi – rispetto alla catastrofe conclamata del “punto di non ritorno”⁵⁰ – come «*restructuring of global consumption and production patterns, [...] and transformation of the institutions and systems that shape the way we interact with the natural world, particularly our financial, food, agricultural and education systems*»⁵¹.

Nella seconda prospettiva, il diritto alla salute e le sue evoluzioni più recenti dimostrano sempre più la necessità di un approccio multilivello⁵² e multidimensionale, a tal punto che il

⁴⁷ In questo senso, si veda R. BALDUZZI, *La medicina oltre la cura*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 2019, n. 2 (speciale).

⁴⁸ Pan-European Commission on Health and Sustainable Development, *Drawing light from the pandemic: a new strategy for health and sustainable development. A review of the evidence*, 9 settembre 2021, p. 76. Sulla stessa lunghezza d'onda, si veda anche AA.VV., *Climate change and One Health*, *FEMS Microbiology Letters*, 2018, Vol. 365, No. 11, pp. 2 e ss.

⁴⁹ Così come anche per l'incremento delle malattie respiratorie: infatti, secondo A. PRUSS-HUSTUN, J. WOLF, C. CORVALAN, R. BOS, M. NEIRA, *Preventing disease through healthy environments: a global assessment of the burden of disease from environmental risks*, World Health Organization (WHO), disponibile su *www.who.int*, 13 settembre 2018, p. 15, «*The fraction of upper respiratory infections and otitis attributable to environmental risks was estimated at 24% (6-45%) in low and middle-income countries, and 12% (5-18%) in high-income countries [...]. Globally, more than 500 000 deaths annually from respiratory infections are attributable to the environment*».

⁵⁰ AA.VV., *Climate tipping points – too risky to bet against. The growing threat of abrupt and irreversible climate changes must compel political and economic action on emissions*, in *Nature*, 27 November 2019.

⁵¹ Pan-European Commission on Health and Sustainable Development, *Drawing light from the pandemic*, cit., p. 77.

⁵² Sulla necessità dell'accrescimento delle competenze eurounitarie in materia sanitaria, al punto da individuare la configurazione di una “Unione europea della salute”, si veda D. RINOLDI, «*In deroga... e in conformità*»: prospettive dell'Unione europea della salute muovendo dall'art. 168 TFUE per andar ben oltre (verso un comparto sanitario federale continentale?), in *Corti Supreme e salute*, 2022, n. 1. L'A. auspica che “[il] comparto sanitario europeo dovrebbe funzionare col sostegno di un bilancio UE dotato di reali e sufficienti risorse [...] e ripartendo i poteri in campo sanitario secondo principi federali in modo tale che venga permessa in materia di salute pubblica anche la miglior organizzazione fra tre diversi piani – quello locale e regionale/federato di ciascuno Stato membro, quello nazionale-centrale e quello sovranazionale

legislatore eurounitario⁵³ ha definito la protezione della salute umana quale specifico obiettivo perseguito attraverso la definizione delle politiche pubbliche in materia ambientale, in ciò cristallizzando l'approccio *One Health*. Da ciò derivano due considerazioni: in primo luogo, la multidimensionalità è garantita dall'approccio eurounitario “per politiche pubbliche”, perché queste ultime hanno carattere *dinamico* e implicano l'adozione di programmi a carattere interistituzionale, che comporta il coinvolgimento di diversi attori competenti per settori e ambiti differenti, afferenti a diverse aree tematiche⁵⁴. In secondo luogo, ne deriva che, se il diritto alla salute – così come il diritto a godere di un'ambiente salubre – possono essere pacificamente considerati il fondamento della dimensione sociale della collettività⁵⁵, per preservare l'integrità e la dignità di quest'ultima appare utile considerare il principio di sostenibilità.

Il principio in esame, la cui origine è risalente nel tempo, si identifica in generale⁵⁶ con «l'esigenza che l'azione integrata delle istituzioni [...] persegua obiettivi di equità»⁵⁷, al fine di mitigare il «problema di redistribuzione delle risorse»⁵⁸, obiettivo che può essere perseguito arginando le anomalie distributive all'interno della generazione presente e tra la medesima e le generazioni future. Sulla base di queste considerazioni, gli effetti che ne derivano sono notevoli. In primo luogo, infatti, appare opportuno sottolineare che «i nuovi obiettivi della sostenibilità o salute degli ecosistemi e della integrità ecologica [...] concretizz[a] no giuridicamente un nuovo criterio ordinatore nel bilanciamento degli interessi – la

europeo – in materia di prestazioni di servizi sanitari, di adeguata fornitura di dispositivi medicali, di predisposizione in via preventiva di appropriati e condivisi protocolli medici e logistici, della capacità di miglior loro applicazione alla specifica esigenza concreta che si manifesti” (pp. 283-284).

⁵³ Ai sensi dell'art. 191 del TFUE.

⁵⁴ Per ulteriori considerazioni, si veda R. BIN, *Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione ed interpretazione del giudice costituzionale*, in *Le Regioni*, 2013, n. 3, p. 510.

⁵⁵ Per un'analisi dei rapporti tra sostenibilità ambientale e sostenibilità sociale, si veda E. BRUTI LIBERATI, *Politiche di decarbonizzazione, costituzione economica europea e assetti di governance*, in *Diritto pubblico*, 2021, n. 2, pp. 426-427.

⁵⁶ Il principio di sostenibilità è dotato di molteplici declinazioni: ambientale (di cui ci si occupa in questa sede), economico-finanziaria e sociale. Nel secondo caso, basandosi sull'art. 81 Cost. (cioè sull'equilibrio di bilancio), la Corte costituzionale, in tema di trattamenti pensionistici, richiama la “*mutualità intergenerazionale*” (Corte cost., sent. n. 234 del 2020; Corte cost., sent. n. 18 del 2019). In questo modo, la Corte ha posto al centro della sua attenzione il dovere di solidarietà intergenerazionale, per cui “la finanze pubbliche [devono tener conto] delle generazioni successive, addivenendo anche a declaratorie di incostituzionalità laddove una determinata decisione di spesa o di organizzazione del bilancio pubblico fosse ritenuta incidere in modo negativo sull'equilibrio dei conti a livello nazionale nel lungo periodo”, secondo R. DE CARIA, *Il principio della solidarietà tra generazioni tra mutualizzazione dei debiti e divieto di finanziamento monetario*, in *Rivista AIC*, 2021, n. 3, p. 130. Per quanto concerne il profilo sociale della solidarietà, si fa riferimento, a titolo esemplificativo, alla “tutela dei diritti sociali, l'economia circolare e la solidarietà (in particolare intergenerazionale), l'edilizia pubblica e la rigenerazione urbana, l'erogazione sostenibile dei servizi. Inoltre, è abbastanza vivace il dibattito sull'importanza del coinvolgimento della popolazione nell'assunzione delle decisioni amministrative e sull'utilizzo della metodologia SWOT (oggi sperimentata soprattutto con riferimento alla pianificazione strategica del territorio) quali veicolo di giustizia sostanziale e sostenibilità sociale dell'azione istituzionale”, secondo A. SIMONATI, *Le Regioni alle prese con l'inclusione sociale: fenomenologia della terza dimensione della sostenibilità*, in *Le Regioni*, 2022, n. 1-2, p. 47, nt. 1.

⁵⁷ A. SIMONATI, *Le Regioni alle prese con l'inclusione sociale: fenomenologia della terza dimensione della sostenibilità*, cit., p. 48.

⁵⁸ M. FRANCAVIGLIA, *Le ricadute costituzionali del principio di sostenibilità a dieci anni dal Trattato di Lisbona. Spunti ricostruttivi alla luce della giurisprudenza europea e costituzionale*, in *federalismi.it*, 2020, n. 19, p. 58.

c.d. primazia ecologica – con un effetto significativamente trasformativo addirittura del diritto dei trattati europei e del modello di costituzione economica⁵⁹ che fino ad oggi ha caratterizzato l'ordinamento dell'Unione⁶⁰. In secondo luogo, inoltre, la sempre maggiore rilevanza della sostenibilità è stata ulteriormente accresciuta dal suo configurarsi come elemento ispiratore dei Programmi d'azione⁶¹ in materia ambientale varati dalle istituzioni eurounitarie. Al loro interno, in particolare, è evidente che lo sviluppo sostenibile, quale meccanismo di equità *intra-* e *intergenerazionale*, può essere efficacemente sviluppato soltanto qualora si tenga in considerazione la stretta interdipendenza con la tutela della salute dei singoli e delle collettività.

In altri termini, dunque, se l'intervento eurounitario in materia di sviluppo sostenibile è ispirato al criterio dell'azione preventiva e se la tutela integrata, globale e complessiva della salute e dell'ambiente richiede in ogni caso un approccio analogo, si desume il carattere prioritario dell'intervento predittivo, che consenta di elaborare «modelli, strategie e strumenti radicalmente innovativi [...], destinati a costituire il fondamento [...] ordinario e strutturale di un *pactum societatis* e di un *modus convivendi* che risulti pienamente adeguato alle situazioni di fatto»⁶², particolarmente catastrofiche. Della prevenzione è pienamente consapevole il legislatore eurounitario, che in quest'ottica ha approvato il *Recovery Plan next generation EU*⁶³, il quale – non a caso – «costituisce un punto di svolta nell'attuazione concreta di una politica ambientale rivolta a *contenere* [corsivo mio] le conseguenze negative sul clima, derivanti dalle emissioni industriali»⁶⁴, poiché impone ai singoli Stati membri la destinazione del 37% del totale dei finanziamenti previsti al conseguimento della realizzazione degli obiettivi in materia ambientale.

⁵⁹ Infatti, nonostante il comune sentire degli Stati fondatori delle prime forme di organizzazioni europee fosse basato sulla necessità dell'integrazione tra economia e Stato sociale, le istituzioni eurounitarie hanno fondato la propria azione prettamente sulle logiche di mercato: non a caso, «nelle materie sociali l'Unione, prevalentemente, tiene conto, rispetta, incoraggia, facilita, sostiene, completa, mentre sono gli Stati a mantenere la responsabilità della tutela dei diritti sociali attraverso i rispettivi sistemi organizzativi» (secondo R. BALDUZZI, *Unione europea e diritti sociali: per una nuova sinergia tra Europa del diritto ed Europa della politica*, in *federalismi.it*, 2018, n. 4 (speciale), p. 247). Tuttavia, oggi emerge sempre più la necessità dell'integrazione sociale a livello eurounitario: infatti, «se l'economia sociale di mercato è nei geni dell'integrazione europea, non è detto che il «pilastro [sociale]» non possa sorgere occupandosi anzitutto di rendere saldo uno dei suoi tradizionali «zoccoli duri», [un] «minimo uniforme» che oggi l'Europa sociale non ha e dovrebbe impegnarsi a costruire [e] che potrebbe presidiare con garanzie effettive» (*ivi*, p. 253).

⁶⁰ M. CECCHETTI, *Emergenze e tutela dell'ambiente: dalla «straordinarietà» delle situazioni di fatto alla «ordinarietà» di un diritto radicalmente nuovo*, in *federalismi.it*, 2024, n. 17, p. 67.

⁶¹ A titolo esemplificativo, la Decisione n. 1386/2013/UE del 20/11/2013 (Settimo PAA, denominato «*Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta*»); Decisione n. 591/2022/UE del 06/11/2022 (Ottavo PAA, denominato «*Programma di azione per l'ambiente dell'Unione europea per il 2030*»).

⁶² M. CECCHETTI, *Emergenze e tutela dell'ambiente: dalla «straordinarietà» delle situazioni di fatto alla «ordinarietà» di un diritto radicalmente nuovo*, cit., p. 69.

⁶³ Di cui al Regolamento (UE) 2021/240 del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 febbraio 2021 che istituisce uno strumento di sostegno tecnico e al Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

⁶⁴ S. GRASSI, *La tutela dell'ambiente nelle fonti internazionali, europee ed interne*, in *federalismi.it*, 2023, n. 13, p. 36.

3.2. Le applicazioni nell'ordinamento italiano: il PNRR e l'istituzione del SNPS

In questa direzione, quindi, il *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* italiano ha recepito la struttura posta a livello eurounitario e internazionale, sottolineando – e ribadendo, in realtà⁶⁵ – che la prevenzione è il vero «nucleo del problema dell'intreccio tra ambiente e salute»⁶⁶. Tuttavia, nella redazione del Piano nazionale si ravvisa una lacuna particolarmente rilevante, ovvero l'assenza di un collegamento definito tra la sezione dedicata alla tutela dell'ambiente e quella dedicata alla tutela della salute. Si tratta di una carenza risalente nell'ordinamento italiano, che affonda le sue radici nel referendum del 1993 attraverso il quale venne sottratto lo svolgimento dei controlli in materia ambientale alle Unità sanitarie locali, poi affidato alle Agenzie regionali di protezione ambientale (ai sensi della L. n. 61 del 1994). Di conseguenza, sulla base di una maggiore – ma non piena, come si vedrà *infra* – consapevolezza circa le controindicazioni di tale disconnessione⁶⁷, l'unica esplicita menzione all'intreccio tra le due tutele è ravvisabile nella Missione 6 (Missione “Salute”) in cui, nella Riforma 1 (denominata “*Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale e rete nazionale della salute, ambiente e clima*”), viene delineata una nuova strategia sanitaria, che prevede «[l]a definizione entro la metà

⁶⁵ Infatti, nel testo del Piano Nazionale della Prevenzione 2020-2025, p. 117 (adottato il 6 agosto 2020 mediante intesa in Conferenza Stato-Regioni), si legge che “Per promuovere il superamento delle criticità tecnico-scientifiche e di governance a livello nazionale e regionale [...], il PNP 2020-2025 si propone, seguendo l'approccio *One health*, di mettere in atto indirizzi e azioni [...] prevedendo le seguenti linee strategiche: [...] 2. Promuovere e rafforzare strumenti per facilitare l'integrazione e la sinergia tra i servizi di prevenzione del SSN e le agenzie del SNPA; 3. Adottare interventi per la prevenzione e riduzione delle esposizioni ambientali (*indoor* e *outdoor*) e antropiche dannose per la salute”.

⁶⁶ R. BALDUZZI, *Ambiente e salute nella crisi pandemica*, in A. LAMBERTI (a cura di), *Ambiente, sostenibilità e principi costituzionali*, Vol. II, Napoli, Editoriale scientifica, 2023, p. 1365. Inoltre, la prevenzione è divenuta il cardine alla base dell'istituzione presso il Ministero della Salute del Dipartimento della salute umana, della salute animale e dell'ecosistema (*One Health*), ai sensi dell'art. 18 del d.p.c.m. n. 196 del 2023. Infatti, le sue funzioni principali si riassumono nelle attività di coordinamento, vigilanza e supporto per il Ministro nelle materie di propria competenza. Tra le più rilevanti, si menzionano: “l'individuazione, definizione, valutazione, informazione e promozione di corretti stili di vita, in relazione all'ecosistema, all'ambiente di vita e all'ambiente di lavoro” (art. 18, comma 1, lett. a); la “valutazione del rischio in materia di sicurezza alimentare” (lett. c); “salute animale, farmaci veterinari e benessere degli animali” (lett. d); “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, delle condizioni di vita e di benessere delle persone” (lett. g); il “coordinamento dei rapporti con gli organismi internazionali e della partecipazione alle relative attività e incontri a livello internazionale (Unione europea, Consiglio d'Europa, Organizzazione per lo sviluppo e la cooperazione economica, Organizzazione mondiale della sanità, Organizzazione mondiale della sanità animale, Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura e altre organizzazioni internazionali o agenzie specializzate)” (lett. h). Inoltre, emerge la necessità di un approccio che coinvolga anche le attività di interesse propriamente sociale: ai sensi del successivo art. 19, il Dipartimento svolge anche le funzioni di “promozione della salute, con particolare riguardo alle fasce di popolazione vulnerabili (anziani, settore materno infantile, età evolutiva, migranti, persone affette da patologie croniche e di rilievo sociale, disabili, persone non autosufficienti, persone con problemi di salute mentale)” (lett. b) e di “monitoraggio e valutazione del fenomeno delle dipendenze” (lett. c).

⁶⁷ Gli effetti negativi della separazione sono così sintetizzati da A. CARDUCCI, *Ambiente e salute: necessità, anche tecnica, di una visione integrata*, in *DPCE online*, 2020, n. 3, p. 3419: “si è ridotto l'interesse del mondo sanitario per le problematiche ambientali, è stata trascurata la specifica formazione sulle relazioni fra ambiente e salute, si sono create situazioni di confusione tra ruoli ed incertezza dei rispettivi ambiti di competenza, se non addirittura atteggiamenti di chiusura fra il mondo della Sanità Pubblica e gli Enti di tutela ambientale, con differenze territoriali evidenti. Tutto questo ha indebolito le azioni della prevenzione primaria in campo ambientale, che è invece un cardine fondamentale per la tutela della salute”.

del 2022, a seguito della presentazione di un disegno di legge alle Camere, di un nuovo assetto istituzionale per la prevenzione in ambito sanitario, ambientale e climatico, in linea con l'approccio "One-health"⁶⁸.

In ciò si configura lo stesso criterio ispiratore delle riforme della Missione Salute del PNRR: infatti, se l'evento pandemico ha evidenziato nella struttura del SSN la carenza di «sensori capillarmente collocati sul territorio per rilevare tempestivamente bisogni di cura sanitaria e rispondervi»⁶⁹, ne è derivata la necessaria «elaborazione di un nuovo modello organizzativo per l'assistenza primaria per garantire i livelli essenziali di assistenza, l'individuazione di priorità di intervento secondo il canale della prossimità»⁷⁰. A ciò, inevitabilmente, si accompagna il tentativo di istituire un maggior legame – basato sulla prevenzione, come *supra* evidenziato – tra la tutela dell'ambiente e la tutela della salute: la territorializzazione del sistema sanitario favorisce l'integrazione non soltanto con il settore prettamente sociale⁷¹, ma anche

⁶⁸ Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, p. 227.

⁶⁹ F. PIZZOLATO, *La dimensione territoriale delle cure sanitarie: il principio costituzionale del pluralismo e le politiche comunitarie*, in *Corti Supreme e Salute*, 2022, n. 1, p. 263.

⁷⁰ L. BUSATTA, *Potenzialità e aspetti critici del nuovo volto della sanità territoriale, tra esigenze di uniformità e difficoltà attuative*, in *federalismi.it*, 2023, n. 26, p. 28.

⁷¹ A proposito dell'integrazione sociosanitaria, sono essenziali alcune precisazioni. Configurata la sua mancanza come uno dei "punti di debolezza principali" (R. BALDUZZI, *Diritto alla salute e sistemi sanitari alla prova della pandemia. Le "lezioni" di alcuni Piani nazionali di ripresa e resilienza*, in *DPCE Online*, 2023, n. 1, p. 404) del SSN in risposta all'evento pandemico, è necessario ripercorre in breve il dibattito che contraddistingue il fenomeno in oggetto. In primo luogo, può assumersi quale fondamento la necessità dell'integrazione tra il sociale e il sanitario, se si considera che per integrazione deve intendersi il "completare in maniera funzionale attraverso opportune addizioni e compensazioni [...] costruendo modelli operativi organici più idonei a risolvere i problemi della persona fragile", secondo A. BANCHERO, *Contributi per facilitare l'applicazione degli interventi sociosanitari dei nuovi LEA, integrati con le attività sociali e riflessioni sulla definizione dei LEP sociali*, in *Corti Supreme e salute*, 2018, n. 2, p. 2. Tale prospettiva deve risultare orientata a integrare, nel senso sopra descritto, due settori che, seppur riconducibili a due distinte disposizioni costituzionali (artt. 32 e 38), "hanno un "padre" comune, cioè il principio di eguaglianza sostanziale del secondo comma dell'art. 3" (secondo R. BALDUZZI, *La persona in tutte le politiche (sociali): una "scommessa" quasi compiuta? Presentazione di un convegno sul "socio-sanitario" e della correlata ricerca*, in *Corti Supreme e salute*, 2018, n. 2, p. 248). Anche se hanno una derivazione comune, i due elementi sono differenti, poiché con assistenza sanitaria "si ha riguardo al diritto che deve essere garantito", nell'assistenza sociale "il riferimento è [...] a categorie di soggetti meritevoli di interventi [...] sanitari, [...] psicologici, di sostegno economico, [...]". Ne deriva che "l'espressione "socio-sanitario" indica [...] l'unione (o, meglio, la combinazione) tra le "due assistenze", e perciò la prospettiva di una cura della persona che combini competenze ed interventi di tipo sanitario con competenze ed interventi di tipo sociale: nella consapevolezza dell'insufficienza di una sola delle due ad offrire una risposta adeguata a tutelare i diritti della persona in relazione a bisogni specifici", secondo E. ROSSI, *Il "socio-sanitario": una scommessa incompiuta?*, in *Corti Supreme e salute*, 2018, n. 2, pp. 2-3. La compenetrazione del sanitario e del sociale pare essere definita all'interno del PNRR, poiché "[l]a missione salute del PNRR si propone di [...] realizzare un percorso integrato che parta dalla casa come primo luogo di cura, per arrivare alle case della comunità e agli ospedali di comunità, superando la carenza di coordinamento negli interventi sanitari e socioassistenziali", secondo l'analisi condotta da G. RAZZANO, *La missione salute del PNRR: le cure primarie, fra opportunità di una "transizione formativa" e unità di indirizzo politico e amministrativo*, in *Corti Supreme e salute*, 2022, n. 2, p. 500. Ora, la menzione dell'integrazione sociosanitaria e degli istituti che vi afferiscono è particolarmente rilevante per l'analisi dello sviluppo dell'interazione tra assetti istituzionali di tutela della salute e tutela dell'ambiente. Infatti, ai sensi dell'art. 21, comma 2, del D.p.c.m. 12 gennaio 2017, è stato qualificato in termini di livello essenziale di assistenza non soltanto "l'accesso unitario ai servizi sanitari e sociali", ma anche "la presa in carico della persona e la valutazione multidimensionale dei bisogni sotto il profilo clinico, funzionale e sociale". La multidimensionalità della prestazione, infatti, include anche una valutazione relativa alle risorse ambientali in cui vive la persona non autosufficiente: per approfondimenti, si veda E. ROSSI, *Il "socio-sanitario": una scommessa incompiuta?*, cit., p. 11.

con il settore ambientale. Infatti, se per territorio deve intendersi «sia lo spazio geofisico di riferimento, sia il potere che in quello spazio viene esercitato», per perseguire gli obiettivi della prevenzione socio-sanitaria-ambientale è necessario che il potere politico imponga la «valorizzazione dei cosiddetti determinanti sociali, economici e ambientali della salute»⁷².

In questa direzione, dunque, il legislatore nazionale ha emanato il d.m. n. 77 del 2022⁷³, rubricato “*Regolamento recante la definizione di modelli e standard per lo sviluppo dell’assistenza territoriale nel Servizio sanitario nazionale*”. Rinviando ad altra sede l’analisi dei singoli elementi che compongono la riforma del SSN in prospettiva post-pandemica⁷⁴, ai nostri fini appare utile evidenziare che, ai sensi dell’art. 1 del sopra menzionato decreto, sono stati qualificati in termini di standard organizzativi anche gli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi al “*sistema di prevenzione in ambito sanitario, ambientale e climatico*”. Tali standard, in quanto «*integrazioni e specificazioni sul versante attuativo dei LEA esistenti nel settore sanitario*» e, dunque, esito dell’«*esercizio della competenza assegnata allo Stato dall’art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione*»⁷⁵, implicano necessariamente «un assetto dell’organizzazione pubblica basato su un sistema a programmazione concertata»⁷⁶, che coinvolga efficacemente i differenti livelli di governo titolari di competenze legislative e funzioni amministrative in materia.

Ora, poiché qualificati in questi termini, gli *standard* in materia di prevenzione dei rischi ambientali, climatici e sanitari hanno richiesto l’intervento del legislatore statale per la definizione dell’assetto istituzionale di riferimento. Ciò, in particolare, è avvenuto mediante l’adozione del D.L. n. 36 del 2022, convertito in L. n. 79 del 2022, che ha previsto l’istituzione del Sistema nazionale prevenzione salute dai rischi ambientali e climatici (SNPS), che

⁷² R. BALDUZZI, *I principi della riforma e la sua attuazione*, in *Tra il dire e il fare*, 2020, n. 20, p. 12.

⁷³ Sulle cui criticità si veda M. D’ARIENZO, *Verso un sistema di unità sanitaria? Luci e ombre del DM 77/2022*, in *Corti Supreme e salute*, 2023, n. 2, pp. 310 e ss.

⁷⁴ Si vedano R. BALDUZZI, *Il diritto alla salute durante e dopo la pandemia. Milestones per un confronto*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 2021, n. 4; ID., *Gli standard (e il modello) dell’assistenza sanitaria territoriale: prime considerazioni*, in *Corti Supreme e salute*, 2022, n. 2; ID., *Diritto alla salute e pandemia*, in *Salute e cura - Atti del Convegno “Il diritto alla salute: cosa cambia con una pandemia” (7 ottobre 2022)*, Vicenza, Rezzara, 2023. Per ulteriori approfondimenti, si vedano altresì R. BALDUZZI, D. SERVETTI, *Dieci tesi per una nuova sanità territoriale*; G. TURATI, *Che cosa blocca l’attuazione della riforma della sanità territoriale (e non solo)? Qualche spunto di riflessione*; G. ZUCCATELLI, *La carenza di personale e i rapporti con il privato*; M. CERIONI, *La situazione della Regione Marche*; G. COMAZZETTO, *La situazione della Regione Veneto*; V. DESANTIS, *L’attuazione della missione n. 6 nella Provincia autonoma di Trento*; G. GOTTI, *L’attuazione del DM 77/2022 nella Regione Toscana. La valorizzazione del “modello toscano” di assistenza territoriale*; C. PANZERA, *La riforma della sanità territoriale in Calabria fra diagnosi, prognosi e terapia*; A. PITINO, *La nuova sanità territoriale: la Regione Liguria*; F. SCUTO, *Il sistema sanitario lombardo di fronte al PNRR e alle sfide della “nuova” sanità territoriale*; M. TROISI, *La contrastata applicazione della nuova sanità territoriale nella Regione Campania*; F. F. TUCCARI, M. BENVENUTO, *La situazione della Regione Puglia*; tutti pubblicati sulla rivista *Corti Supreme e salute*, 2023, n. 2, in *Osservatorio sui sistemi sanitari – Sezione speciale “La nuova sanità territoriale: realtà o illusione?”*.

⁷⁵ Corte cost., sent. n. 134 del 2006.

⁷⁶ R. BALDUZZI, *Titolo V e tutela della salute*, in R. BALDUZZI, G. DI GASPARE (a cura di), *Sanità e assistenza dopo la riforma del Titolo V*, Milano, Giuffrè, 2002, pp. 19-20. Si veda anche ID., *I livelli essenziali nel settore della sanità*, in G. BERTI, G. C. DE MARTIN (a cura di), *Le garanzie di effettività dei diritti nei sistemi policentrici (Atti del Convegno – Roma, 9 giugno 2003)*, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 248-249.

valorizzi opportunamente “*gli 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*”⁷⁷. Il sistema – composto dai Dipartimenti di Prevenzione delle ASL, dalle Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano, dagli Istituti zooprofilattici sperimentali, dall’Istituto Superiore di Sanità e dal Ministero della Salute (art. 27, comma 4) – è stato concepito come banco di prova per l’applicazione del paradigma *One Health*, da cui è scaturita la necessaria – e adeguata, secondo la lettera della norma – interazione con il Sistema nazionale a rete per la protezione dell’ambiente (SNPA)⁷⁸. La definizione delle modalità di interazione tra i due sistemi è stata rimandata dal comma 6 della medesima disposizione a un successivo D.p.c.m. (poi effettivamente emanato), che istituisce altresì – per “assicurare [...] la effettiva operatività [...] delle modalità di interazione del SNPS con il SNPA” – una Cabina di regia.

3.3. Il SNPA: genesi e caratteristiche. La nozione di LEPTA

3.3.1. Le ragioni alla base dell’istituzione: la disomogeneità del contesto ambientale

Tuttavia, prima di analizzare compiti e funzioni del SNPS e, dunque, le modalità di interazione tra quest’ultimo e il SNPA così come concepite dal D.p.c.m. 29 marzo 2023, appare utile evidenziare il ruolo assunto nel nostro ordinamento da un sistema già presente da diversi anni, ovvero il SNPA. Un appropriato punto di partenza nella conduzione dell’analisi è costituito dalla finalità che ha spinto il legislatore nazionale alla configurazione di un meccanismo di coordinamento tra soggetti già esistenti nell’ordinamento, ovvero l’ISPRA e le singole agenzie regionali e delle province autonome di Trento e Bolzano (ARPA-APPA): infatti, il dettato normativo ha configurato l’obiettivo dell’istituzione nella volontà di “*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*”⁷⁹. In altri termini, la riforma si era posta l’obiettivo di «rendere omogenee le attività di protezione ambientale in un contesto che viene percepito come fortemente disomogeneo»⁸⁰. La percezione in parola è derivata nell’ordinamento italiano – che, in materia ambientale, risulta caratterizzato da una forte influenza derivante anche dagli ordinamenti *souva-* e *internazionali*⁸¹ – dalla titolarità diffusa di competenze nelle materie ambientali, variamente ripartite fra lo Stato e le Regioni, ai sensi dell’art. 117, commi 2 e 3, Cost.

⁷⁷ Art. 27, comma 2, del D.L. n. 36 del 2022.

⁷⁸ Istituito con L. n. 132 del 2016.

⁷⁹ Ai sensi dell’art. 1, comma 1, della L. n. 132 del 2016.

⁸⁰ B. BELLOMO, F. FERRANTI, F. MINNITI, A. PINI, *I livelli essenziali delle prestazioni tecniche ambientali e i controlli nelle aree industriali*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2018, n. 4, p. 1085.

⁸¹ Come evidenziato *supra*.

Infatti, in un primo momento, la giurisprudenza costituzionale⁸² aveva qualificato la tutela dell'ambiente non come materia propriamente detta, ma come «compito che investe e si intreccia con altre competenze, un vero e proprio valore⁸³ fondante una competenza trasversale⁸⁴: in questo modo, nonostante l'inserimento della materia – ad opera del legislatore costituzionale del 2001 – nel solco delle competenze esclusive statali, la giurisprudenza ha ammesso la possibilità dell'intervento del legislatore regionale. Tuttavia, è comunque riservato allo Stato «il potere di fissare standards minimi di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale»⁸⁵, attraverso cui garantire una tutela «adeguata e non riducibile»⁸⁶ dell'ambiente. In questo modo, è stata ulteriormente confermata la lettura dell'ambiente in termini unitari, poiché la fissazione di *standards* uniformi corrisponde a una «esigenza unitaria per ciò che concerne la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ponendo un limite agli interventi a livello regionale che possano pregiudicare gli equilibri ambientali»⁸⁷.

Successivamente, in contrapposizione alla lettura prospettata, la Corte (al fine di scongiurare la «parcellizzazione territoriale della tutela derivante dal riconoscimento [...] della legittimità degli interventi regionali»⁸⁸) cominciò ad attribuire maggior rilievo alla competenza legislativa dello Stato, tenuto a porre una disciplina avente a oggetto una «entità organica»⁸⁹, da cui ne è conseguita la circoscrizione dell'intervento del legislatore regionale. Nello specifico, «tutte le Regioni sono legittimate a intervenire solo a condizione che ciò assicuri livelli di tutela dell'ambiente più elevati rispetto a quelli previsti dalla legislazione statale, mentre non possono operare deroghe *in peius*»⁹⁰. In questo modo, l'ambiente è stato qualificato come materia in senso proprio, poiché divenuto un «bene giuridico che [...] funge anche da discriminare tra la materia esclusiva statale e le altre materie di competenza regionale»⁹¹.

In ogni caso, si presenta come una materia «trasversale» e, in questo modo, è stato riconosciuto alle Regioni un «titolo di legittimazione costituzionale diretta a intervenire per la tutela dell'ambiente in relazione a tutte le ulteriori esigenze rispetto a quelle di carat-

⁸² Corte cost., sent. n. 407 del 2002.

⁸³ Corte cost., sent. n. 96 del 2003 afferma che «nel valore costituzionale dell'ambiente sono raccolti ed intrecciati tra loro interessi molteplici che mettono capo a competenze differenziate, distribuite tra enti locali, Regioni e Stato, al quale spettano soltanto funzioni che richiedono una disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale».

⁸⁴ G. MOSCHELLA, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione: uno sguardo al ruolo delle Regioni e alle prospettive di attuazione del regionalismo differenziato*, in *Diritti regionali*, 2023, n. 2, p. 649.

⁸⁵ Corte cost., sent. n. 407 del 2002.

⁸⁶ Corte cost., sent. n. 61 del 2009.

⁸⁷ Corte cost., sent. n. 536 del 2002.

⁸⁸ R. BIFULCO, *Una rassegna della giurisprudenza costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, in *Corti Supreme e salute*, 2019, n. 2, p. 309.

⁸⁹ Corte cost., sent. n. 24 del 2022; sent. n. 378 del 2007.

⁹⁰ A. ANDRONIO, *Cultura, ricerca, paesaggio, beni culturali, ambiente*, cit., p. 194.

⁹¹ Corte cost., sent. n. 104 del 2008.

tere unitario definite dallo Stato»⁹². In sintesi, le Regioni sono tenute a rispettare gli *standards* minimi stabiliti dallo Stato come «limite [...] interno a una competenza propriamente ambientale»⁹³, cioè «senza che risulti possibile ascrivere la competenza ad ambiti materiali corrispondenti a nomina diversi dalla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, per quanto connessi o contigui a quest'ultima»⁹⁴.

Dunque, nella logica del superamento dell'incertezza della titolarità delle competenze e delle funzioni in ambito ambientale e, soprattutto per quanto concerne i nostri fini (come si vedrà *infra*), nell'ottica dell'attuazione della prospettiva *One Health*, era stata già da tempo auspicata, al pari della struttura organizzativa del Sistema sanitario nazionale, l'istituzione a livello statale di un soggetto unificatore e coordinatore, ente esponenziale del sistema agenziale di protezione ambientale. In particolare, nella configurazione di tale sistema sulla falsa riga del SSN, il quadro legislativo avrebbe dovuto, oltre al recepimento della logica di rete, «organizzare l'azione del sistema agenziale sulla base di servizi e prestazioni per conseguire omogeneità ed efficacia all'esercizio dell'azione conoscitiva e di controllo a supporto delle politiche di sostenibilità», nonché «definire i livelli essenziali di tutela ambientale (LETA) che le agenzie sono tenute a garantire per assicurare su tutto

⁹² M. CECCHETTI, *La materia "Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" nella giurisprudenza costituzionale: lo stato dell'arte e i nodi ancora irrisolti*, in *federalismi.it*, 2009, n. 7, p. 8.

⁹³ *Ivi*, p. 12.

⁹⁴ *Ibidem*. Tuttavia, è da evidenziare che, qualora la determinazione statale degli *standards* minimi di tutela non sia limitata soltanto alla cura degli interessi ambientali ma costituisca «espressione del bilanciamento [con] altri interessi rientranti nell'ambito delle competenze legislative regionali» (R. BIFULCO, *Una rassegna della giurisprudenza costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, cit., p. 311), l'intervento del legislatore regionale è precluso dalla giurisprudenza costituzionale, poiché «la fissazione a livello nazionale dei valori-soglia [...] rappresenta il punto di equilibrio fra le esigenze contrapposte» (Corte cost., sent. n. 307 del 2003), per cui è lo Stato che ha già elaborato il «contemperamento di diversi interessi, anche regionali» (R. BIFULCO, *Una rassegna della giurisprudenza costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, cit., p. 312). Dunque, la nozione di «punto di equilibrio» esprime «la fluidità della definizione del riparto di competenze, che non dipende da una qualificazione formale ma è rimessa a una valutazione sostanziale, cioè a un bilanciamento da operare caso per caso» (G. D'AMICO, *Livelli più elevati di tutela o punto di equilibrio? Il riparto di competenze in materia ambientale e i fanghi di depurazione delle acque reflue (osservazione a Corte cost., sent. n. 88 del 2020)*, in *Le Regioni*, 2020, n. 1-2, p. 332). L'assetto competenziale è fluido perché la discrezionalità del legislatore statale potrebbe produrre un effetto preclusivo sull'intervento legislativo in sede regionale. Tale meccanismo è stato avallato dalla giurisprudenza costituzionale, che infatti «lascia scivolare il proprio ragionamento dall'ambito della competenza esclusiva in materia di ambiente a quello della legislazione concorrente [...], analizzando la questione solo in riferimento al rapporto tra legislazione di principio e legislazione di dettaglio» (M. MICHETTI, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, Milano, Giuffrè, 2015, p. 1925). In altri termini, se assume rilevanza una delle molteplici materie di competenza legislativa concorrente contigua alla tutela dell'ambiente, è pacifico che «la legislazione statale fissa i principi generali, nel solco dei quali può intervenire il legislatore regionale» (R. GIORDANO, *Le autonomie territoriali*, in L. DELLI PRISCOLI (a cura di), *La Costituzione vivente*, Milano, Giuffrè, 2023, p. 1754). Non a caso, la Corte costituzionale ha stabilito che «la competenza legislativa concorrente non è contraddistinta da una netta separazione di materie, ma dal limite "mobile" e "variabile" costituito dai principi fondamentali, limite che è incessantemente modulabile dal legislatore statale sulla base di scelte discrezionali, ove espressive di esigenze unitarie sottese alle varie materie» (Corte cost., sent. n. 245 del 2021; n. 68 del 2018; n. 16 del 2010). Dunque, ne deriva che «l'illegittimità costituzionale delle leggi regionali deriverebbe dalla natura di principi fondamentali dei valori-soglia stabiliti dalla legge nazionale, in quanto rappresentano il "punto di equilibrio" tra interessi costituzionalmente protetti» (P. COLASANTE, *La ricerca di una nozione giuridica di ambiente e la complessa individuazione del legislatore competente*, in *federalismi.it*, 2020, n. 20, p. 133).

il territorio un'omogenea azione di prevenzione, controllo e monitoraggio dell'inquinamento ambientale, in analogia a quanto avviene per i LEA in ambito sanitario⁹⁵. Dunque, l'unificazione nell'erogazione delle prestazioni e dei servizi in materia ambientale era stata concepita sia sul versante amministrativo che sul versante legislativo.

3.3.2. L'uniformità (disattesa) dal punto di vista amministrativo...

Sul primo versante, appare però utile effettuare una prima considerazione. In generale, dal punto di vista amministrativo, per coordinamento deve intendersi un insieme di atti finalizzato a definire un «necessario riassetto organico [...] all'azione dei pubblici poteri per evitare conflitti, contraddizioni, interventi a fini contrastanti»⁹⁶, i cui principali istituti sono stati individuati nelle conferenze di servizi, accordi tra pubbliche amministrazioni, pareri, valutazioni tecniche, modalità di acquisizione di assensi, concerti o nulla osta nell'ambito di procedimenti che coinvolgono diverse amministrazioni⁹⁷. In questa direzione, sono stati concepiti, all'interno della legge istitutiva del SNPA, due istituti particolarmente rilevanti: in primo luogo, ai sensi dell'art. 3, comma 1-*bis*, della L. n. 132 del 2016, il Sistema nazionale può proporre l'adozione di linee guida per specifici settori, adottate dal Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica; in secondo luogo, ai sensi dell'art. 4, comma 4, della medesima legge, è attribuita all'ente esponenziale del Sistema, l'ISPRA, la possibilità di adottare – con il concorso del sistema agenziale – “norme tecniche vincolanti [...] in materia di monitoraggio, di valutazioni ambientali, di controllo, di gestione dell'informazione ambientale e di coordinamento del Sistema nazionale”, ponendo come fondamento le linee guida sopra menzionate, “ove adottate”. In particolare, a titolo esemplificativo, il SNPA ha provveduto alla definizione delle “Linee guida per l'applicazione della disciplina End of Waste di cui all'art. 184-ter, comma 3-ter, del D. lgs. 152/2006. Revisione gennaio 2022”⁹⁸, attraverso cui ha tentato di definire l'armonizzazione dell'azione del Sistema stesso sull'intero territorio nazionale in materia di adozione dei pareri obbligatori e vincolanti adottati dall'ISPRA o dalla singola Agenzia regionale territorialmente competente, nell'ambito dei procedimenti autorizzativi per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti⁹⁹ e in materia di autorizzazione integrata ambientale¹⁰⁰.

Tuttavia, trattandosi di una modalità di esplicazione della competenza di cui all'art. 4, comma 3, della L. n. 132 del 2016 (ovvero di posizione di “norme tecniche”, nonostante la declaratoria contenuta nel titolo dell'elaborato, in cui le indicazioni del SNPA vengono

⁹⁵ M. C. CLAUDI, *La tutela della salute umana e la tutela dell'ambiente a centocinquanta anni dall'Unità d'Italia: una lunga storia non ancora conclusa*, in *Tendenze nuove*, 2011, n. 6, p. 520.

⁹⁶ V. BACHELET, *Coordinamento*, in *Enciclopedia del Diritto*, Vol. X, Milano, Giuffrè, 1962, p. 631.

⁹⁷ F. CAPORALE, *Semplificare la complessità: il coordinamento amministrativo a trent'anni dalla legge sul procedimento*, in *Diritto pubblico*, 2021, n. 2, pp. 443 e ss.

⁹⁸ Delibera del Consiglio SNPA – Seduta del 23/02/2022. Doc. n. 156/22 – Linee Guida SNPA 41/22.

⁹⁹ Si tratta dei procedimenti autorizzativi di cui agli artt. 208, 209 e 211 del D. lgs. n. 152 del 2006.

¹⁰⁰ Ai sensi degli artt. 29-*bis* e ss. del D. lgs. n. 152 del 2006.

definite in termini di “Linee guida”), le norme tecniche in oggetto assumono carattere di vincolatività per il solo Sistema nazionale e hanno la sola funzione di limitare la discrezionalità delle decisioni, nell’ottica di una maggiore trasparenza, ad esempio, nelle valutazioni di impatto ambientale¹⁰¹. Dunque, si configurano come mere raccomandazioni, indicazioni, consigli per il decisore amministrativo e politico-istituzionale nel bilanciamento degli interessi, e non assumono il carattere di fonte del diritto, poiché non adottate con decreto ministeriale o mediante l’impiego degli atti regolamentari disciplinati dalla L. n. 400 del 1988, da cui ne consegue anche la mancanza di vincolatività¹⁰². Perlomeno, se avessero assunto carattere vincolante, di fonte del diritto – al pari delle regole tecniche elaborate per l’attuazione del Fascicolo Sanitario Elettronico¹⁰³ –, le norme a carattere tecnico in materia ambientale avrebbero potuto costituire, secondo una lettura prospettata in sede sanitaria¹⁰⁴, espressione della competenza legislativa esclusiva statale di cui all’art. 117, comma 2, lett. m), Cost. Infatti, se le caratteristiche tecniche di un servizio o di una prestazione «*confina[no] anche con la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni*»¹⁰⁵, in quanto l’organizzazione di un sistema prestazionale, anche tecnico, è preordinata alla

¹⁰¹Nonostante la difficoltà nel definire uno strumento di normazione flessibile come le linee guida, per distinguere queste ultime dalle norme tecniche di cui si discute, si è impiegato il criterio della forma ministeriale dell’atto: in altri termini, “risulta confermata la obbligatorietà/vincolatività legata alla natura regolamentare dell’atto, ancorché si presenti sotto forma di linee guida e sempre che si tratti di un atto finalizzato al completamento di quello legislativo-primario” (D. MARTIRE, *Le linee guida alla prova della pandemia. Atti di normazione flessibile e sistema delle fonti del diritto*, in *Corti Supreme e salute*, 2021, n. 1, p. 87).

¹⁰²Su questo tema, si veda M. CECCHETTI, *La produzione pubblica del diritto dell’ambiente: tra expertise tecnico-scientifico, democrazia e responsabilità politica*, in *DPCE online*, 2020, n. 3. In particolare, l’A., partendo da una considerazione fondamentale (ovvero, l’inscindibilità del rapporto tra scienza e diritto nel contesto ambientale), sottolinea la mancanza di una “disciplina dei procedimenti di normazione tecnica [...] che risulti precipuamente idonea al perseguimento degli obiettivi” (p. 3407) di “attendibilità [...] dei dati scientifici e tecnici presi a riferimento” e di “evidenza [...] delle scelte politico-discrezionali operate dal decisore pubblico” (*ivi*, p. 3403). Per colmare la lacuna, l’A. propone l’impiego del concetto di “metanormazione”, ovvero una “previa regolazione dei profili procedurali della produzione normativa” (*ivi*, p. 3407). Tale metanormazione, in particolare, dovrebbe essere caratterizzata da: una “disciplina delle modalità di attivazione e di svolgimento delle istruttorie tecnico-scientifiche”, una “disciplina delle modalità di attivazione e di svolgimento delle istruttorie tecnico-giuridiche” e da una “disciplina delle modalità di coinvolgimento e di partecipazione per il pubblico e i soggetti direttamente interessati” (*ivi*, p. 3408). Tuttavia, in mancanza di interventi legislativi in tal senso, è evidente la confusione che caratterizza il rapporto tra scienza e diritto nel contesto della produzione normativa ambientale, come risulta anche da una considerazione ulteriore: ad esempio, nel caso delle linee guida adottate dall’ISPRA ai sensi dell’art. 48 della L. n. 221 del 2015, le stesse non assumono carattere vincolante *erga omnes*, ma “esclusivamente nei confronti dei decreti ministeriali adottati nell’esercizio di quel potere” (*ivi*, p. 3415). Dunque, si è cercato, nel caso specifico, di limitare lo slancio normativo dell’ISPRA, che viene costantemente manifestato proprio attraverso l’adozione cospicua di “linee guida”, “norme tecniche”, che esprime “una delle più gravi anomalie del sistema italiano di tutela dell’ambiente: la spiccata propensione delle Istituzioni pubbliche della scienza e della ricerca in questa materia a vivere con una certa “insofferenza” i compiti di mero supporto “tecnico-scientifico” e a rivendicare, invece, il ruolo di “nomoteti” pressoché esclusivi della normazione tecnica in campo ambientale” (*ivi*, p. 3416).

¹⁰³Adottate con decreto del Ministro della salute del 20 maggio 2022, previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano.

¹⁰⁴Infatti, secondo N. MACCABIANI, *Tra coordinamento informativo e livelli essenziali delle prestazioni: il caso del Fascicolo Sanitario Elettronico*, in *federalismi.it*, 2023, n. 12, pp. 256-257, come prima considerazione, appare opportuno sottolineare che dietro le caratteristiche meramente tecniche di un servizio “si cell[a]no scelte che coinvolgono diritti fondamentali [...] e, con essi, anche competenze diversamente articolate nel rapporto tra livelli di governo”.

¹⁰⁵Corte cost., sent. n. 251 del 2016.

garanzia dell'eguaglianza e dell'uniformità di trattamento sull'intero territorio nazionale¹⁰⁶, ne deriva la centralità della definizione dei livelli essenziali delle prestazioni tecniche ambientali (LEPTA, d'ora in avanti).

3.3.3. (segue) ...e dal punto di vista legislativo

Ciò si desume da due considerazioni: in primo luogo, in ambito sanitario, i LEA prevedono regole tecniche particolarmente dettagliate, includendo “*standard qualitativi, strutturali, tecnologici, di processo e possibilmente di esito, e quantitativi*”¹⁰⁷. E, se il settore sanitario è da sempre considerato un sistema propulsivo dell'ordinamento costituzionale italiano¹⁰⁸, ne deriva altresì che, come accaduto in quest'ambito, la riconduzione della definizione delle specifiche tecniche all'alveo della competenza legislativa esclusiva concernente la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni può favorire «una collaborazione forte tra Stato e Regioni, per il tramite di intese e non meri pareri»¹⁰⁹. Ciò, del resto, risulta necessario anche nell'ipotesi dell'adozione, da parte dello Stato, di atti di coordinamento tecnico ai sensi dell'art. 8 della L. n. 59 del 1997, poiché «il principio di leale collaborazione impone l'adozione di modelli di esercizio dei poteri statali [...] tali da coinvolgere a pieno titolo gli enti interessati dalle relative determinazioni»¹¹⁰.

Dunque, se la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni può essere configurata come una modalità efficace di coordinamento¹¹¹ verticale (tra differenti livelli di governo) e tecnico (tale da condurre anche alla definizione delle specifiche tecniche), appare necessario osservare che, in materia ambientale, è stata affidata proprio all'ISPRA la funzione istruttoria finalizzata alla determinazione dei LEPTA¹¹². Ora, sulla base di tale istruttoria, i LEPTA “sono stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, che si avvale del Consiglio del Sistema

¹⁰⁶ Appare opportuno precisare che “sull'effettività del diritto incidono [...] in maniera significativa anche le scelte organizzative”, secondo V. MOLASCHI, *Programmazione e organizzazione dell'equità in sanità. L'organizzazione come “veicolo” di eguaglianza*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 2019, n. 2, p. 45. Anche la giurisprudenza costituzionale si è espressa sul punto, chiarendo che “organizzazione e diritti sono aspetti speculari della stessa materia, l'una e gli altri implicandosi e condizionandosi reciprocamente. Non c'è organizzazione che, direttamente o almeno indirettamente, non sia finalizzata a diritti, così come non c'è diritto a prestazione che non condizioni l'organizzazione” (Corte cost., sent. n. 383 del 1998).

¹⁰⁷ Art. 1, comma 169, della L. n. 311 del 2004.

¹⁰⁸ F. ANGELINI, *Autonomia differenziata e tutela della salute: autonomia competitiva dei Sistemi sanitari regionali vs universalismo solidale del Sistema sanitario nazionale*, in *federalismi.it*, 2019, n. 15, p. 7.

¹⁰⁹ N. MACCABIANI, *Tra coordinamento informativo e livelli essenziali delle prestazioni: il caso del Fascicolo Sanitario Elettronico*, cit., p. 266.

¹¹⁰ Q. CAMERLENGO, *Indizi di perdurante asimmetria tra legge statale e legge regionale. La primazia delle valutazioni scientifiche*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2002, n. 5, p. 701.

¹¹¹ In questo senso si esprime anche la normativa. Infatti, ai sensi dell'art. 10, comma 1, della L. n. 132 del 2016, il raggiungimento dei LEPTA costituisce il fondamento della pianificazione triennale delle attività del Sistema nazionale, e il loro perseguimento costituisce “obiettivo prioritario” (art. 9, comma 5).

¹¹² Ai sensi dell'art. 6, comma 1, lett. a), della L. n. 132 del 2016.

nazionale di cui all'articolo 13, di concerto con il Ministro della Salute, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano"¹¹³.

Il decreto ministeriale menzionato dalla disposizione normativa non risulta essere stato mai emanato nell'anno successivo alla data di entrata in vigore della legge istitutiva del SNPA. Tuttavia, un tentativo di definizione dei LEPTA è risultato preponderante nell'esperimento dei tentativi di attuazione della clausola di asimmetria, di cui all'art. 116, comma 3, Cost. Infatti, la Legge di stabilità 2023¹¹⁴ ha sancito la «pregiudizialità della determinazione dei LEP, e dei relativi costi e fabbisogni standard, rispetto all'attribuzione delle "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia"»¹¹⁵, al fine di «evitare che dai trasferimenti derivino pericoli per la tutela dei diritti che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale [e] al fine di assicurare alle Regioni le risorse necessarie a erogare le prestazioni»¹¹⁶. Per questo motivo, ai sensi del comma 792, è istituita la Cabina di regia, coadiuvata da una Commissione tecnica, alla quale è attribuito il compito di formulare una serie di proposte concernenti la determinazione dei costi e fabbisogni standard per ciascuna materia e funzione individuata dalla Cabina di regia come rientrante nell'alveo dell'art. 116, comma 3, Cost. Sulla base dei lavori di questa commissione, poi, i livelli essenziali delle prestazioni sarebbero stati determinati dalla Cabina di regia stessa e successivamente definiti con d.P.C.m. Poiché la materia della "*tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*" ex art. 117, comma 2, lett. s), Cost. viene menzionata dall'art. 116, comma 3, Cost. come ambito materiale potenzialmente devolvibile attraverso il procedimento di attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, il Comitato tecnico-scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (CLEP) ha dedicato a tale materia i lavori del Sottogruppo n. 8.

Tuttavia, i lavori del Comitato hanno condotto alla definizione dei LEP ambientali e non anche dei LEPTA, posto che tra di essi sussiste una differenza peculiare. Infatti, in via di prima approssimazione, i LEP ambientali sono ascrivibili alla categoria dei «LEP associati a prestazioni volte al conseguimento di obiettivi pluriennali, connessi alla garanzia di diritti civili e sociali, espressi in termini di soglie desiderate di risultato, che comportano sia spese correnti che in conto capitale (servizi e infrastrutture), i cui fabbisogni sono individuabili come *gap* (e livello da raggiungere) rispetto alle situazioni esistenti nei diversi territori»¹¹⁷. Si tratta, del resto, di «prestazioni idonee a stabilire un rapporto tra amministrazione e privati, oltre la

¹¹³ Ai sensi dell'art. 9, comma 3, della L. n. 132 del 2016.

¹¹⁴ Ovvero la L. n. 197 del 2022 (nello specifico, i commi 791-801).

¹¹⁵ G.M. SALERNO, *Con il procedimento di determinazione dei LEP (e dei relativi costi e fabbisogni standard) la legge di bilancio riapre il cantiere dell'autonomia differenziata*, in *federalismi.it*, 2023, n. 1, p. 1.

¹¹⁶ G. CARBONI, *L'attuazione dell'art. 116, comma terzo, Cost. e l'illusione del regionalismo competitivo*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2023, n. 2, p. 406.

¹¹⁷ *Rapporto finale del Comitato tecnico-scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni*, S. CASSESE (a cura di), 30 ottobre 2023, disponibile su *federalismi.it*, p. 26.

dimensione organizzativa»¹¹⁸, circostanza «che caratterizza, appunto, i servizi ecosistemici»¹¹⁹. Ora, senza soffermarsi sugli effetti della definizione dei LEP ambientali in relazione al procedimento devolutivo, in questa sede appare utile rimarcare la definizione – e, dunque, la distinzione – dei LEPTA che, alla stessa stregua dei LEA sanitari, «pongono in essere prestazioni tecniche: sanitarie e di natura tecnica, in campo ambientale (monitoraggio; supporto tecnico istruttorio; attività ispettive, di controllo, di verifica; partecipazione alle emergenze; *governance* dell’ambiente; ulteriori attività di supporto al Servizio sanitario)».¹²⁰ Si tratta della categoria di livello essenziale da tenere in considerazione per le riflessioni effettuata finora, poiché la stessa definizione dei LEPTA ripercorre le competenze attribuite dalla legge al SNPA, nella logica del coordinamento delle prestazioni e dei servizi ambientali.

3.4. SNPA e SNPS: l’integrazione al livello territoriale attraverso i LEPTA e il Dipartimento di prevenzione

Tuttavia, i LEPTA non sono stati definiti né dal CLEP e neppure attraverso il decreto ministeriale di cui all’art. 9 della L. n. 132 del 2016, mai emanato. Ma, attraverso la loro determinazione, oltre a perseguire più efficacemente gli obiettivi di istituzione del SNPA più volte richiamati, si sarebbe potuto altresì realizzare l’obiettivo dell’interazione tra le strutture del SNPA stesso e del costituito SNPS, di cui *supra*. Infatti, poiché i LEPTA risultano finalizzati “anche [al] perseguimento degli obiettivi di prevenzione collettiva previsti dai livelli essenziali di assistenza sanitaria”¹²¹, essi potrebbero condurre anche alla configurazione di «un modello concreto di integrazione tra gli enti che si occupano a diverso titolo di tutela dell’ambiente e tutela della salute»¹²². In altri termini, i LEPTA, se correttamente attuati, potrebbero rappresentare «la traduzione operativa in “prestazioni” di quanto indicato nei Programmi e attività del 1° livello dei LEA»¹²³. Del resto, se l’integrazione tra i due sistemi di tutela avvenisse attraverso la definizione congiunta e sovrapposta dei livelli essenziali, si realizzerebbero due obiettivi fondamentali nell’ottica dell’integrazione tra settore sanitario e settore ambientale, alla luce della prospettiva *One Health* inquadrata in un ordinamento multilivello come l’ordinamento italiano. Infatti, in primo luogo, l’essentialità – nei termini della programmazione concertata, secondo la definizione fornita *supra* – della prestazione implica, a sua volta, anche l’uniformità territoriale della stessa che, necessariamente, sulla scia dei LEA sanitari, implicherebbero l’assunzione di un’ulteriore significato, cioè di livello essenziale, uniforme, dunque appropriato, «come elemento della definizione stessa dei LEA

¹¹⁸ M. BERTOLISSI, *Discorso introduttivo sui LEP ambientali. Come orientarsi nella realtà dei fatti*, in *AmbienteDiritto.it*, 2023, n. 4, p. 12.

¹¹⁹ *Ibidem*.

¹²⁰ *Ivi*, p. 24.

¹²¹ Ai sensi dell’art. 9, comma 1, della L. n. 132 del 2016.

¹²² G. BORTONE, *Livelli essenziali ambientali e tutela della salute*, in *Ecoscienza*, 2021, n. 1, p. 31.

¹²³ *Ibidem*.

(livelli di assistenza [...] appropriati [...] rispetto sia alle specifiche esigenze di salute del cittadino, sia alle modalità di erogazione delle prestazioni)¹²⁴. E rispetto all'esigenza di offerta salutare appropriata, non può non cogliersi la stretta interconnessione con la necessità di garanzia di un'ambiente quanto più possibile salubre, cioè un'ambiente nel quale sia posta un'attenzione centrale alla promozione del benessere umano, ambientale e animale.

Ora, la traduzione in livelli essenziali della stretta interconnessione tra salute e ambiente emerge prima di tutto in ambito sanitario: del resto, come evidenziato *supra*, il d.m. n. 77 del 2022, in materia di standard relativi all'assistenza sanitaria territoriale, riferisce i medesimi anche al sistema di prevenzione in ambito sanitario, ambientale e climatico. In applicazione concreta di quanto astrattamente previsto, il n. 14 dell'Allegato 1 del d.m. n. 77 del 2022 «stabilisce che il Dipartimento di prevenzione assicuri il supporto al raggiungimento dell'obiettivo "salute" nelle azioni di controllo sulle matrici ambientali attraverso interventi di analisi e di monitoraggio in stretto raccordo con le agenzie del SNPA»¹²⁵.

Da tale considerazione, emerge, dunque, che l'effettivo raccordo tra SNPA e SNPS può essere efficacemente realizzato soltanto ponendo maggiore attenzione al territorio e alle istituzioni che vi operano. Infatti, se il Servizio sanitario nazionale, da un punto di vista istituzionale e organizzativo, conosce una struttura multilivello e capillare, il sistema di tutela ambientale, nell'ottica della prospettiva *One Health* non può che svilupparsi nella stessa direzione. In questo modo, dunque, non solo verrebbe attribuito maggior rilievo alle risposte sanitarie in sede territoriale, secondo un meccanismo che preveda l'offerta di un servizio pubblico che sia maggiormente vicino ai cittadini e che possa rispondere ai loro bisogni essenziali, ma assumerebbero posizione preminente anche le risposte congiunte e integrate ai fenomeni di alterazione climatico-ecologica, poiché i Dipartimenti di prevenzione operano sul territorio mediante "azioni volte a individuare e rimuovere le cause di nocività e malattia di origine ambientale, umana e animale, [...] prevedendo il coinvolgimento di operatori di diverse discipline"¹²⁶.

Già da più di due decenni il legislatore aveva individuato le effettive modalità per realizzare l'integrazione tra le strutture oggi confluite nel SNPA e nel SNPS, prevedendo come fulcro proprio il Dipartimento di prevenzione, anticipando la prospettiva *One Health*: infatti, ai sensi dell'art. 7-*quinquies*, comma 1, del D.lgs. n. 502 del 1992, "il Ministero della sanità ed il Ministero dell'ambiente, d'intesa con la conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, stipulano [...] un accordo quadro per il coordinamento e l'integrazione degli interventi per la tutela della salute e dell'ambiente che individua i settori di azione congiunta ed i relativi programmi

¹²⁴R. BALDUZZI, *Le nuove frontiere dell'appropriatezza clinica e organizzativa, tra individualizzazione del trattamento e superamento di modelli tralattizi*, in F. RESCIGNO (a cura di), *Eguaglianza ed equità di cura. La risposta della Sex and Gender Medicine*, Bologna, BUP, 2023, pp. 4-5.

¹²⁵Id., *Ambiente e salute nella crisi pandemica*, cit., p. 1366.

¹²⁶Ai sensi dell'art. 7-*bis*, comma 2, del D. lgs. n. 502 del 1992.

operativi”¹²⁷. Dunque, dalla normativa in esame (mai attuata), si desume la centralità non solo della territorializzazione-integrazione dei servizi salutari e ambientali, ma anche che tale integrazione sia regolata mediante gli strumenti tipici della leale collaborazione, tra cui spicca il ruolo dell’intesa. In questo senso, dunque, ancora una volta è l’esperienza maturata nel settore sanitario a offrire spunti propositivi: infatti, «il rilievo dell’intesa, quale strumento pienamente attuativo del principio di leale collaborazione, è stato confermato dalla Corte costituzionale, che ne ha sottolineato i profili di garanzia rispetto agli interessi di tutti gli enti coinvolti e alle esigenze di uniformità e di equità nell’accesso a diritti»¹²⁸.

3.4.1. Il rapporto tra SNPS e SNPA mediante la Cabina di regia: critiche

Il sistema appena delineato, già esistente in astratto a livello normativo, appare tuttavia disatteso. Infatti, il legislatore, nella definizione dei rapporti interattivi tra SNPA e SNPS, in attuazione dell’art. 27, comma 6, del D.L. n. 36 del 2022, ha emanato il d.p.c.m. 29 marzo 2023, rubricato “*Definizione delle modalità di interazione del Sistema nazionale prevenzione salute dai rischi ambientali e climatici (Snps) con il Sistema nazionale protezione ambiente (Snpa) e istituzione della Cabina di regia*”. Contrariamente a quanto evidenziato, secondo cui l’interazione deve porsi dal basso e, soprattutto deve avvalersi della collaborazione interistituzionale di tipo forte (secondo l’idea della rete, che implica sempre la collaborazione come tecnica relazionale¹²⁹), il legislatore ha proteso per l’interazione “dall’alto”, mediante l’istituzione della Cabina di regia. Quest’ultima, nata come «organismo di razionalizzazione delle decisioni pubbliche»¹³⁰, in realtà, mediante lo svolgimento della propria attività, potrebbe produrre un effetto difforme rispetto alla sua *ratio* intrinseca: infatti, mediante la razionalizzazione di un sistema multidimensionale si potrebbe innescare un meccanismo di «rifunzionalizzazione a tempo dei tradizionali strumenti di governance»¹³¹. In altri termini, in ambiti di accentuato carattere tecnico, la Cabina di regia

¹²⁷ Ancora, ai sensi del comma 2, “[l]e regioni individuano le modalità e i livelli di integrazione fra politiche sanitarie e politiche ambientali, prevedendo la stipulazione di accordi di programma e convenzioni tra le unità sanitarie locali e le aziende ospedaliere e le agenzie regionali per la protezione dell’ambiente per la tutela della popolazione dal rischio ambientale, con particolare riguardo alle attività di sorveglianza epidemiologica e di comunicazione del rischio. Tali accordi devono comunque garantire l’erogazione delle prestazioni richieste dalle unità sanitarie locali per lo svolgimento di funzioni e di compiti istituzionali senza oneri aggiuntivi per il Servizio sanitario nazionale”. Giova precisare che l’art. 7-*quinquies* è tra le disposizioni introdotte nel d.lgs. 502/1992 dal d.lgs. 229/1999.

¹²⁸ F. ANGELINI, *Autonomia differenziata e tutela della salute: autonomia competitiva dei Sistemi sanitari regionali vs universalismo solidale del Sistema sanitario nazionale*, cit., p. 10.

¹²⁹ Si veda C. NAPOLI, *Le funzioni amministrative nel Titolo V della Costituzione. Contributo allo studio dell’art. 118, primo e secondo comma*, Torino, Giappichelli, 2011, p. 85, nt. 19, secondo cui “[n]el modello “reticolare” i soggetti istituzionali non sono chiamati a decidere ciascuno sulle proprie funzioni, bensì a collaborare per una decisione collettiva condivisa: la rete rappresenta un sistema istituzionale complesso, non organizzato gerarchicamente, ma attraverso la collaborazione come tecnica relazionale con gli altri soggetti istituzionali del sistema”. Per considerazioni analoghe, si veda altresì F. BENELLI, *La smaterializzazione delle materie. Problemi teorici e applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 7.

¹³⁰ G. ARMAO, *La Cabina di regia della Regione siciliana nel “Sistema delle Cabine di regia”*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1997, n. 2, p. 481.

¹³¹ A. VERNATA, *La Costituzione e l’Europa alla prova del Recovery plan*, in *Politica del diritto*, 2022, n. 2, p. 238.

si configura come «versione agile del Consiglio dei ministri *tout court*, in cui le prerogative riconosciute al Presidente del Consiglio dall'art. 95 Cost. paiono conquistare una centralità tale da elevarne dimensione e portata»¹³². Per cui, alla valorizzazione delle prerogative dell'organo monocratico, non si assisterebbe a un contestuale incremento di responsabilità politica dello stesso o del Consiglio dei Ministri, in quanto le decisioni in materia di coordinamento tecnico sarebbero assunte dalla Cabina di regia, sfuggente rispetto alle logiche della responsabilità politica delle proprie decisioni. Il tutto è aggravato, altresì, dalla considerazione per cui la Cabina «non può considerarsi meramente alla stregua di un comitato tecnico-scientifico, avendo al suo interno anche figure con funzioni più di rappresentanza che di consulenza tecnica vera e propria, che lo collocano in una zona di confine a cavallo tra politica e amministrazione»¹³³.

E se del coordinamento propriamente amministrativo-legislativo si è già detto, per quanto riguarda il coordinamento tecnico le considerazioni sono analoghe. Il sistema della Cabina di regia, dunque, non garantisce trasparenza e pubblicità nell'adozione delle decisioni a carattere propriamente tecnico-scientifico, poiché assunte da un organo, di fatto, sfuggente alla responsabilità politica nei confronti dei cittadini. In ciò è particolarmente rilevante l'insegnamento che può trarsi dall'esperienza pandemica, in relazione al rapporto tra diritto, tecnica e politica¹³⁴. Ma, se nell'emergenza lo spostamento dell'asse decisionale dal diritto verso la tecnica ha trovato una sua giustificazione nell'emergenza stessa, nel caso

¹³² *Ibidem*.

¹³³ G. RAGONE, *Una Cabina di regia e il ricorso al modello progettuale individuale per la lotta ai disturbi della nutrizione e dell'alimentazione. A proposito della l. r. lombarda 23 febbraio 2021, n. 2*, in *Le Regioni*, 2021, n. 6, p. 1545.

¹³⁴ Ora, l'adozione dei dd.P.C.m. era subordinata all'assunzione del parere emanato dal Comitato tecnico-scientifico, in relazione ai «profili tecnico-scientifici [alle] valutazioni di adeguatezza e proporzionalità» (F. SCALIA, *Il potere amministrativo nell'emergenza*, Torino, Giappichelli, 2023, p. 269). Non è una constatazione del tutto innovativa nel nostro ordinamento: infatti, la «riserva di scienza» è un principio risalente e ampiamente analizzato in sede dottrinale e giurisprudenziale. In forza di esso si pone un divieto in capo al legislatore, consistente nel non «intervenire nel merito delle terapie senza la previa acquisizione di conoscenze scientifiche ed evidenze sperimentali mediante l'opera di istituzioni e organismi cui tali competenze sono riservate» (D. SERVETTI, *Riserva di scienza e tutela della salute. L'incidenza delle valutazioni tecnico-scientifiche di ambito sanitario sulle attività legislative e giurisdizionale*, Pisa, Pacini Giuridica, 2019, p. 208) operando, dunque, quale limite rispetto alla discrezionalità del legislatore. Ovviamente, quest'ultimo – ed è questo il fulcro del rapporto tra scienza e diritto, tra tecnica e politica – non è totalmente sottoposto alle conclusioni provenienti dal mondo scientifico: infatti, deve compiere un'operazione infungibile, cioè «soppesare e bilanciare diversi interessi e valori costituzionalmente rilevanti» (L. BUSATTA, *Tra scienza e norma: il fattore scientifico come oggetto, strumento e soggetto della regolazione*, in *Costituzionalismo.it*, 2021, n. 1, p. 147), che si risolve nell'adozione del provvedimento normativo espressivo della maggioranza parlamentare e, dunque, della maggioranza dei cittadini ivi rappresentati. Però, nel contrasto all'evento pandemico, è stata preferita al procedimento parlamentare – lungo, macchinoso e scarsamente idoneo a fronteggiare situazioni emergenziali di natura contingente – l'adozione del decreto governativo presidenziale, cui è stata rimessa, dunque, l'attività di bilanciamento. Tuttavia, appare utile precisare, in proposito, che questa «scelta di tecnica normativa disvela una certa subalternità del potere politico rispetto alla componente tecnica» (M. TERZI, *Brevi considerazioni sul rapporto tra tecnica e politica nella prospettiva dell'emergenza sanitaria in corso*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2020, n. 2, p. 48) poiché, in queste circostanze, il rapporto tra tecnica e politica «si esaurisce nell'asse governativo o, meglio [...], nel canale di confronto diretto con il Presidente del Consiglio dei ministri, la cui primeggiante posizione [...] appare innegabile» (Id., *Ancora sul rapporto tra tecnica e politica nell'attuale emergenza di sanità pubblica: dal Comitato tecnico-scientifico al Comitato di esperti in materia economica e sociale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2020, n. 2, p. 286).

della crisi climatica non può essere adottato un sistema analogo, scarsamente trasparente, particolarmente accentrato e verticistico. Infatti, la crisi climatica è una “minaccia”, è perdurante, endemica, pervasiva, senza limiti spaziali né temporali, come evidenziato in apertura. Dunque, al fine di evitare che dal punto di vista tecnico-scientifico la politica sia condizionata dalla tecnica all’interno di un meccanismo ristretto come la Cabina di regia e che il tutto si dispieghi senza un efficace controllo di democraticità (anche perché una delle sue principali funzioni, particolarmente incisiva, consiste nell’adozione del *Programma triennale salute ambiente biodiversità e clima*, che “determina le aree prioritarie di intervento, definisce gli obiettivi e le sinergie al fine di mettere in atto misure che garantiscano una effettiva risposta ai problemi sanitari correlati a determinanti ambientali e climatici”¹³⁵), appare, ancora una volta, utile ed essenziale chiarire il ruolo degli strumenti collaborativi già previsti dalle disposizioni normative vigenti da decenni.

Potrebbero essere, dunque, gli accordi interistituzionali a poter garantire un efficace coordinamento orizzontale, tecnico, attraverso il coordinamento interistituzionale di tipo verticale: assumendo come fulcro del sistema il Dipartimento di prevenzione (che concretamente eroga le prestazioni e intercetta le problematiche territoriali), è la Regione (soggetto politico) a prevedere la necessità della stipulazione degli accordi di programma e delle convenzioni a carattere tecnico, poiché i soggetti coinvolti sono i soggetti tecnici del SNPA e del SNPS, ovvero unità sanitarie locali, aziende ospedaliere e Agenzie regionali per la protezione dell’ambiente. Al contempo, però, è la Regione a stabilire e individuare le modalità e i livelli di integrazione fra le politiche, mediante l’esercizio della propria potestà legislativa (in base alla materia “tutela della salute” e agli svariati titoli competenziali concorrenti rilevanti in materia ambientale), con cui sottopone a un controllo, cioè a una forma di bilanciamento con diritti e interessi, le decisioni tecniche. Inoltre, l’effettivo esercizio della competenza legislativa esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali assume posizione preminente per due considerazioni: da un lato, la determinazione di LEA e LEPTA vincola il legislatore regionale, il che garantisce la preservazione delle istanze unitarie; dall’altro, se i LEPTA fossero determinati con d.P.C.m. sulla base della stipulazione di un’intesa (come accade in ambito sanitario), si favorirebbe non soltanto la partecipazione concertata di tutti i soggetti afferenti al SNPA e al SNPS, ma la stessa Conferenza acquisirebbe un ruolo cruciale poiché, se assumesse un ruolo nella determinazione dei LEPTA, la sua posizione sarebbe fondamentale anche nella garanzia e nell’attuazione degli stessi. In questo senso, la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano acquisirebbe un ruolo centrale, di raccordo tra il Ministero della salute e il Ministero dell’ambiente, al fine di stipulare un accordo quadro per il coordinamento e l’integrazione degli interventi in materia sanitaria e ambientale, da realizzarsi in sede territoriale secondo le modalità sopra descritte.

¹³⁵ Art. 4, comma 3, del d.P.C.m. 29 marzo 2023; art. 5, comma 1, del d.P.C.m. 29 marzo 2023.

4. Conclusioni

In conclusione, possono tracciarsi alcuni punti fermi. Innanzitutto, la configurazione eurounitaria della crisi ecologico-climatica nei termini di “*minaccia esistenziale*” ha comportato l’emersione di una maggiore consapevolezza circa la necessità di definire un sistema giuridico-istituzionale unitario, in cui il diritto alla salute e il diritto all’ambiente possano godere di un sistema unico di tutela integrato dall’approccio *One Health*. Questa è, infatti, la prospettiva più efficace idonea a favorire il consolidamento delle politiche pubbliche orientate alla prevenzione, all’intervento e alla reazione rispetto alla diffusione di eventi avversi per la salute umana, ambientale e animale.

In secondo luogo, anche se è stato evidenziato che il legame salute-ambiente non è un elemento innovativo nel sistema giuridico italiano, si registra ancora oggi una evidente difficoltà, dal punto di vista legislativo e istituzionale, nel riconoscere la continuità fra i diritti e interessi e i rispettivi meccanismi di tutela. Nonostante i tentativi del PNRR siano incentrati sull’istituzione del SNPS e, in un secondo momento, sulla definizione dei rapporti tra quest’ultimo e il SNPA, a mancare sono innanzitutto i meccanismi di coordinamento amministrativo e legislativo interni allo stesso sistema di protezione ambientale. Infatti, la mancata definizione dei LEPTA non solo non ha favorito la valorizzazione della dimensione collaborativa fra differenti livelli di governo in materia strettamente ambientale ma, al contempo, non ha permesso neppure la realizzazione dell’obiettivo dell’interazione fra le strutture del SNPA e del SNPS. La traduzione in livelli essenziali della stretta interconnessione tra ambiente e salute, rilevata già dal dettato normativo (n. 14 dell’All. 1 del d.m. n. 77 del 2022), avrebbe potuto condurre alla stipulazione di intese coinvolgendo diversi livelli di governo e diversi soggetti istituzionali, a garanzia dell’essenzialità, dell’uniformità e dell’appropriatezza della prestazione sanitario-ambientale.

In terzo luogo, si è altresì rilevato che già da decenni il legislatore aveva individuato – *ex art. 7-quinquies*, comma 1, del D.lgs. n. 502 del 1992 – un meccanismo di interazione-integrazione fra sistema sanitario e sistema ambientale basato su intese e accordi quadro, tuttavia mai attuato. Oltre all’inattuazione, si è dimostrato come il meccanismo sia stato disatteso attraverso l’adozione del d.P.C.m. 29 marzo 2023, attraverso cui è stato delineato un sistema di coordinamento verticistico, gerarchico e accentrato culminante nella Cabina di regia, istituita presso la Presidenza del Consiglio. Tuttavia, sia dal punto di vista istituzionale che dal punto di vista tecnico, il coordinamento “dall’alto” comporta una minore assunzione di responsabilità politica e minore trasparenza e pubblicità, complicando la realizzazione di un efficace controllo democratico. Mentre il coordinamento “dal basso”, assumendo come fulcro il Dipartimento di prevenzione delle ASL (che concretamente eroga le prestazioni), assicura una struttura diffusa, orizzontale e partecipata, in cui lo Stato, le Regioni, i territori e i soggetti tecnici abbiano un ruolo attivo e sostanziale nella definizione delle politiche di prevenzione.

In sintesi, l’analisi dei rapporti tra i sistemi preposti alla tutela della salute e dell’ambiente convoglia al suo interno svariate questioni, tra le quali la territorializzazione e l’individua-

lizzazione delle prestazioni (assumendo come punto fermo la preservazione delle istanze unitarie, a garanzia dell'uniformità della tutela), la partecipazione democratica, la responsabilità intergenerazionale. Trattandosi di rapporti il cui atteggiarsi è ancora in divenire e oggetto di discussione, è utile concludere affermando che, prima che sul piano tecnico-giuridico, tali riforme richiedono anzitutto una trasformazione politico-culturale¹³⁶.

¹³⁶I problemi culturali sono spesso alla base dei grandi cambiamenti di ordine giuridico-istituzionale: si vedano, a titolo esemplificativo, in relazione alla riforma dell'assistenza sanitaria territoriale le considerazioni di R. BALDUZZI, *Gli standard (e il modello) dell'assistenza sanitaria territoriale: prime considerazioni*, in *Corti Supreme e salute*, 2022, n. 2, pp. 470-471.