Area dichiarata «ad elevato rischio di crisi ambientale»

T.A.R. Puglia - Bari, Sez. I 22 novembre 2018, n. 1498 - Basell Poliolefine Italia s.r.l. (avv.ti Mastroviti, Galeotti) c. Regione Puglia (avv.ti Triggiani, Colelli) ed a.

Ambiente - SIN - Area dichiarata «ad elevato rischio di crisi ambientale» - Emissione di IPA (idrocarburi policiclici aromatici), in modo non continuo e, comunque, in quantità trascurabili e comunque largamente inferiori ai limiti normativi anche nelle peggiori condizioni.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

Con ricorso ritualmente la società Basell Poliolefine Italia s.r.l., titolare di uno stabilimento industriale realizzato ed operante nel sito di interesse nazionale (SIN) di Brindisi, area dichiarata "*ad elevato rischio di crisi ambientale*" con deliberazione del Consiglio dei Ministri del 30 novembre 1990, ha impugnato, chiedendone l'annullamento, il regolamento regionale 3 ottobre 2012, n. 24 ("*linee guida per l'attuazione della Legge regionale n. 21 del 24 luglio 2012, recante - Norme a tutela della salute, dell'ambiente e del territorio sulle emissioni industriali inquinanti per le aree pugliesi già dichiarate a elevato rischio ambientale*").
A fondamento dell'impugnazione ha dedotto i seguenti motivi:
1°) Violazione della legge regionale n. 21/2012 (art. 2.1) nonché dell'art. 117 della Costituzione in relazione al travalicamento dei limiti della potestà regolamentare della Giunta Regionale; degli artt. 3 e 97 della Costituzione in relazione all'equiparazione della situazione di Basell con altri stabilimenti fonti di emissioni di IPA di carattere industriale; dell'art. 3 della legge 241/1990, del principio del contraddittorio procedimentale; eccesso di potere per disparità di trattamento, illogicità, irrazionalità, difetto d'istruttoria e di motivazione, omessa valutazione dei presupposti ed ingiustizia manifesta.
Dopo aver descritto il proprio impianto industriale, la ricorrente ha evidenziato di non emettere sostanze inquinanti ("IPA", idrocarburi policiclici aromatici), ma limitatamente alla torcia PK600, dispositivo di emergenza e di sicurezza, di emettere "*IPA, in modo non continuo e, comunque, in quantità trascurabili e comunque largamente inferiori ai limiti normativi anche nelle peggiori condizioni*" (cfr. pag. 13), tali da non determinare il superamento dei limiti di qualità dell'aria previsti dalla normativa vigente.
In sostanza – ha soggiunto – , l'inclusione dell'impianto controverso tra quelli suscettibili di essere sottoposto alla valutazione del danno sanitario sarebbe il risultato di una "*carenza assoluta originaria di istruttoria tecnica*" o, addirittura, di un errore che avrebbe potuto essere evitato ove la Regione "*avesse espletato l'istruttoria e avesse coinvolto - seguendo i principii minimi in materia di contraddittorio - la società prima dell'emanazione del Regolamento impugnato*" (cfr. pag. 15).
2°) Violazione del principio sulla produzione del diritto ambientale e di sussidiarietà (art. 3 *bis* e art. 3 *quinquies* D.lgs. 152/2006, degli artt. 4, comma 1 lettera a) punti 2) e 4); lettera b) punto 5), comma 1; lett. 1-*ter*); dell'art. 29-*quater*, commi 5 e 7; dell'art. 29-*quinquies*; dell'art. 29-*octies* e dell'art. 29-*decies*, comma 10 del D.lgs. 152/2006; degli artt. 1 e 14 della legge 241/1990; eccesso di potere sviamento ed ingiustizia manifesta.
Con tale motivo la ricorrente ha lamentato che l'impugnato regolamento avrebbe "*introdotto diverse disposizioni che prevedono valutazioni di natura sostanzialmente ambientale, oltre che sanitaria, con metodologie differenti da quelle già adottate dagli organi statali deputati al rilascio dell'AIA*" (cfr. pag. 16).
Di contro, ha ribadito che la previsione della conferenza dei servizi dimostrerebbe che "*tutti gli interessi di natura sanitaria ed ambientale potenzialmente coinvolti nell'operatività di un impianto industriale di notevole rilevanza*", quale appunto sarebbe "*quello sottoposto ad un obbligo di AIA di competenza statale, come quello di Basell*" (cfr. pag. 17) avrebbero trovato concentrazione e sintesi in un'unica sede procedimentale.
Pertanto la ricorrente ha dedotto che la regolamentazione impugnata avrebbe illegittimamente identificato "*una causalità generale con una causalità individuale*" (cfr. pag. 19).
3°) Violazione dell'art. 117 Costituzione: vizio di illegittimità derivata dall'illegittimità costituzionale della legge regionale 21/2012; violazione del principio di proporzionalità dell'azione amministrativa; dell'art. 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea e della Direttiva 2008/1/CE in materia di IPPC; dell'art. 41 della Costituzione e dei principi in materia ambientale relativi allo sviluppo sostenibile nonché dei principii nazionali e comunitari in materia di concorrenza.
La ricorrente ha ripreso, infine, il filo conduttore del secondo motivo, richiamando la giurisprudenza della Corte Costituzionale per sostenere che la disciplina trasfusa nel regolamento regionale avrebbe finito con il derogare alla disciplina statale in materia di autorizzazione integrata ambientale (cfr. pag. 24), oltre al fatto che "*l'approccio generalista*

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

e genericista di cui alla normativa che si discute" risulterebbe inconciliabile con le necessarie esigenze di equilibrio tra i principii di sostenibilità e la continuità aziendale e i principii di precauzione e tutela della salute umana, "*entrambi di valenza costituzionale*" (cfr. pag. 25).
Con motivi aggiunti depositati il 28 novembre 2013 la ricorrente ha posto in rilievo la circostanza che con il decreto legge 3 dicembre 2012, n. 207, convertito in legge dalla l. 24 dicembre 2012, n. 231 (che ha introdotto, in sede di conversione, l'art. 1 *bis*, secondo cui "*in tutte le aree in cui sono insediati stabilimenti di interesse strategico nazionale*") sarebbero stati completamente novati i criteri metodologici in materia di danno sanitario.
Ha, pertanto, compendiato i motivi di ricorso, segnatamente:
1° motivo aggiunto) violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione; illegittimità sopravvenuta del regolamento n. 24/2012 della Regione Puglia.
Con tale censura la ricorrente ha sostenuto che il sopravvenuto decreto ministeriale ha "*chiaramente inteso di fare applicazione dell'art. 118, comma 1 Cost. e del principio di sussidiarietà ivi previsto e, quindi, ha voluto attrarre a sé la competenza regolamentare in materia di criteri metodologici per il rapporto di VDS*" (cfr. pag. 8).
Il che dovrebbe determinare l'illegittimità sopravvenuta dell'impugnato regolamento regionale, atteso, altresì, il carattere tecnico delle sopravvenute disposizioni.
2° motivo aggiunto) Eccesso di potere per illogicità, irrazionalità, sviamento, insufficienza dei presupposti e dell'istruttoria.
In linea di continuità con la precedente censura la ricorrente ha insistito nell'affermare che le procedure ed i criteri "*delineati rispettivamente dal regolamento regionale e dal regolamento nazionale siano per molti aspetti radicalmente differenti*" (cfr. pag. 17); quest'ultimo sarebbe molto più articolato nella parte relativa alla disciplina del danno sanitario, cosicché il primo sarebbe inidoneo a "*rappresentare una compiuta rappresentazione della realtà*", cioè a "*permettere la concreta valutazione del danno sanitario*" (cfr. pag. 19).
Si sono costituiti in giudizio la Regione Puglia (21.1.2013) e l'ASL di Brindisi (5.2.2013).
In vista dell'udienza di discussione del ricorso nel merito, fissata per il 17 ottobre 2018, la ricorrente ha ribadito le proprie posizioni nella memoria del 13 settembre 2018. Alla sopra citata udienza pubblica il Collegio ha indicato alle parti, ai sensi dell'art. 73, comma 3 del codice del processo amministrativo, la questione della possibile inammissibilità del ricorso in ragione dell'insussistenza di una lesione concreta e attuale derivante dagli atti impugnati e la causa è stata, pertanto, trattenuta per la decisione. Il difensore ha chiesto termine per depositare eventuali memorie volte a prendere posizione sulla questione indicata dal Collegio e la causa è stata rinviata all'udienza pubblica del 7 novembre 2018, prima della quale non è stato, però, depositata alcuna memoria.
A tale udienza – impregiudicata la questione precedentemente indicata ai sensi dell'art. 73, comma 3 del codice del processo amministrativo – la causa è stata trattenuta per la decisione.
Il ricorso è inammissibile per difetto d'interesse per le considerazioni che seguono.
Si è affermato in giurisprudenza l'orientamento secondo cui:
a) "*normalmente, i regolamenti non possono impugnarsi, se non quando siano stati in concreto applicati, ed insieme coi provvedimenti che tale applicazione contengono (...) ma, anche ove si tratti di regolamenti immediatamente impugnabili, non può ritenersi, senza violare il sopra richiamato principio, contenuto nell'art. 5 della legge sul contenzioso amministrativo, che l'omissione della impugnativa immediata e diretta precluda l'impugnativa indiretta proposta insieme con quella contro i successivi provvedimenti di concreta applicazione*" (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 18 agosto 1936, n. 820, c.d. principio della doppia impugnazione);
b) "*i provvedimenti aventi natura generale ed astratta vanno impugnati assieme all'atto applicativo che rende concreta la lesione degli interessi dei loro destinatari*" (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 17 maggio 2013, n. 2683);
c) "*i regolamenti e gli atti generali dell'Amministrazione (...) sono impugnabili in via diretta solo in presenza di disposizioni che ledano in via immediata le posizioni soggettive dei destinatari, mentre negli altri casi l'interesse a ricorrere si radica solo in presenza di atti applicativi, e non in base a potenzialità lesive solo ipotetiche o future (C.d.S., Sez. VI, 27 dicembre 2010, n. 9406; 6 settembre 2010, n. 6463). In altre parole, i vizi degli atti amministrativi generali risultano immediatamente contestabili solo quando di per sé preclusivi del soddisfacimento dell'interesse protetto, mentre altrimenti sono deducibili come fonte di illegittimità derivata dell'atto consequenziale, quando sia quest'ultimo a venire impugnato – con l'atto presupposto - in quanto concretamente lesivo (C.d.S., Sez. I, 7 giugno 2010, n. 3041)*" (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 24 marzo 2014, richiamata da TAR Puglia – Bari, sez. I, 27 luglio 2016).
Nella specie, occorre considerare la disciplina delineata dalla legge regionale 21/2014, in cui si prevede che l'ARES, l'ARPA Puglia e l'Asl territorialmente competente, "*sotto il coordinamento di ARPA Puglia, devono congiuntamente redigere, con cadenza almeno annuale, un rapporto di Valutazione del danno sanitario (VDS) anche sulla base del registro tumori regionale e mappe epidemiologiche sulle principali malattie a carattere ambientale*" (art. 2, comma 1).
Nell'ipotesi in cui "*il rapporto VDS evidenzi criticità*", gli stabilimenti situati nelle aree a elevato rischio di crisi ambientale "*devono ridurre i valori di emissione massica in atmosfera degli inquinanti per i quali il rapporto VDS ha evidenziato criticità. Tale riduzione è determinata in proporzione al danno accertato rispetto al valore medio calcolato sui dati disponibili dei precedenti cinque anni*" (art. 3, comma 1).

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

Ma non è previsto che tale conseguenza si verifichi in modo diretto e automatico.
Il rapporto, redatto nei sensi sopra indicati, dev'essere, infatti, previamente "*inviato alle aziende interessate ai fini della formulazione di eventuali osservazioni, che devono pervenire entro e non oltre trenta giorni dalla data del ricevimento. Scaduto detto termine e tenendo conto delle osservazioni ricevute, le autorità di cui all'articolo 2, comma 1, sottopongono alla Giunta regionale il rapporto VDS ai fini della presa d'atto*" (art. 6, comma 1).
Nell'ipotesi di cui agli artt. 3, 4 e 5, comma 1 (ossia nelle fattispecie che rendano necessaria una riduzione delle emissioni in atmosfera o in acqua, ovvero che impongano l'applicazione di misure volte ad evitare la diffusione di polveri inquinanti in atmosfera e nell'ambiente), "*entro trenta giorni dalla data di pubblicazione del rapporto VDS sul Bollettino ufficiale della Regione Puglia, gli stabilimenti obbligati alla riduzione dei valori di emissione presentano alla Regione Puglia un piano di riduzione da attuarsi entro i successivi dodici mesi. Tale piano deve indicare le misure e gli interventi da attuare per il conseguimento degli obiettivi di riduzione prescritti e deve essere approvato entro trenta giorni dalle autorità di cui all'articolo 2, comma 1*" (art. 6, comma 2).
Gli sviluppi possibili sul piano procedimentale e decisionale sono stati esemplificati nel diagramma di flusso di cui all'allegato A dell'impugnato regolamento regionale (cfr. artt. 1 e 6); segnatamente, in caso di registrata concordanza tra le stime modellistiche ed i dati sanitari ed epidemiologici "*osservati*" si dovrà verificare se siano state rilevati, o meno, criticità sanitarie: in caso negativo sarà escluso il danno sanitario, mentre nel caso opposto tale danno sarà stato accertato.
Nella fattispecie oggetto del presente giudizio si è, però, verificata l'ulteriore ipotesi descritta all'art. 6 del regolamento (ossia "*nel caso in cui non si registri concordanza tra le stime modellistiche ed i dati osservati si procederà ad un approfondimento della valutazione epidemiologica nell'area di massima ricaduta degli inquinanti oggetto di studio*"), alla quale non consegue l'applicazione di alcuna riduzione delle emissioni e, meno che mai, la sospensione dell'esercizio dell'attività industriale (prevista dall'art. 6, commi 4 e 5 della legge regionale 21/2012 nell'ipotesi di mancata presentazione del piano di riduzione o di mancato conseguimento degli di riduzione, e ciò, in entrambi i casi, previa diffida della Regione Puglia).
Si dovrà, infatti, verificare, a seguito del supplemento dell'indagine epidemiologica, se sussistano (o persistano) delle criticità sanitarie.
Ciò premesso, occorre rimarcare che la ricorrente – pur avendoli allegati al proprio fascicolo di causa – non ha impugnato né il rapporto di valutazione speditiva del dicembre 2014, né quello di settembre 2015, né, infine, le risultanze di tali attività, illustrate nello studio di coorte del maggio 2017 sugli effetti delle esposizioni ambientali sulla mortalità e morbosità della popolazione residente a Brindisi e nei comuni limitrofi.
Eppure dai due rapporti di valutazione speditiva emerge che l'impianto controverso contribuirebbe (per lo 0,79%) alle emissioni in atmosfera di "COV" (composti organici volatili).
In ogni caso, nel rapporto di valutazione del dicembre 2014, si ripete non impugnato dalla ricorrente:
1) si è chiarito "*preliminarmente che le presenti conclusioni hanno un carattere preliminare, in quanto il documento di valutazione sarà offerto alle osservazioni delle aziende interessate, e potrà quindi subire modifiche e/o integrazioni, in funzione di quanto osservato*";
2) si è rilevato, con riguardo ai risultati della valutazione del rischio, effettuata tramite le simulazioni modellistiche a partire dalle emissioni in aria degli insediamenti industriali per l'area di Brindisi, "*un livello massimo per il rischio cancerogeno inalatorio pari a 30 per milione (...) ed un Hazard Index >1 per quanto riguarda il rischio inalatorio non cancerogeno*", mentre, "*per quanto riguarda il quadro epidemiologico, le stime di mortalità, ospedalizzazione e incidenza indicano la permanenza di alcune criticità sanitarie, rispetto a quanto già noto sulla base di precedenti studi e segnalano, in conclusione, la presenza di criticità in ordine alle patologie a breve latenza (cardiovascolari e respiratorie) nell'area a rischio e nel Comune di Brindisi*";
3) dal confronto tra modelli predittivi e dati osservati è emersa:
3.1) "*una concordanza tra i dati epidemiologici e il risultato della valutazione del rischio non cancerogeno inalatorio per malattie respiratorie, legato all'effetto dell'esposizione ad H2S e ammoniaca, rilasciati delle due discariche incluse nello studio*";
3.2) "*una discordanza fra il risultato della valutazione del rischio cancerogeno inalatorio e i dati epidemiologici*".
È stato, pertanto, ritenuto di attuare una strategia di gestione e controllo delle emissioni in aria di acido solfidrico e ammoniaca delle due discariche a servizio del Comune di Brindisi per garantire la diminuzione del rischio inalatorio non cancerogeno: profilo che non investe l'attività della ricorrente.
Relativamente al petrolchimico di Brindisi, invece, nel rapporto di valutazione speditiva del dicembre 2014 è stato disposto "*l'approfondimento epidemiologico sul rischio cancerogeno per via inalatoria*", ed analoga indicazione è contenuta nel rapporto di valutazione speditiva del settembre 2015, ove si è stabilito di effettuare, "*in collaborazione con il Dipartimento di Epidemiologia della Regione Lazio, (...) un apposito studio di coorte, la cui conclusione si prevede entro la fine del mese di dicembre 2015*".
Le risultanze di tale attività sono state esplicitate nello studio di coorte del maggio 2017, ove, peraltro, sono stati riportati i dati emissivi dell'impianto condotto dalla società Basell (figura 12, pag. 83).

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

A fronte di tali indicazioni non sono, tuttavia, resi noti gli eventuali rimedi disposti dalla Regione, a conferma di una condotta inaspettatamente compassata nel portare a compimento un'attività di accertamento che – a voler analizzare il fondamento e l'utilità pratica delle disposizioni regolamentari e di quelle, presupposte, di rango legislativo – risulta al contrario indilazionabile perché preordinata a rivelare conseguenze nocive per la pubblica salute.
Né – punto dirimente – è stata assunta alcuna iniziativa inibitoria nei confronti della ricorrente.
Ciò premesso, il filo conduttore di tutte le censure proposte è individuabile nella dedotta illegittimità di un modello di VDS che potrebbe presumibilmente (o probabilmente) condurre all'applicazione di misure di riduzione delle emissioni: il che, però, sostanzia la fattispecie regolata dall'art. 34, comma 2 del codice del processo amministrativo, secondo cui "*in nessun caso il giudice può pronunciare con riferimento a poteri amministrativi non ancora esercitati*", una norma che – come ha ribadito l'Adunanza plenaria n. 5 del 27 aprile 215 – "*è espressione del principio costituzionale fondamentale di separazione dei poteri (e di riserva di amministrazione) che, storicamente, nel disegno costituzionale, hanno giustificato e consolidato il sistema della Giustizia amministrativa (sul valore del principio e la sua declinazione avuto riguardo al potere giurisdizionale in generale, ed a quello esercitato dal giudice amministrativo in particolare, cfr. da ultimo Corte cost., 9 maggio 2013, n. 85; 23 febbraio 2012, n. 40; Cass. civ., sez. un., 17 febbraio 2012, n.. 2312 e 2313; Ad. plen. n. 9 del 2014 cit.; Ad. plen., 3 febbraio 2014, n. 8)*".
È, pertanto, dimostrato che nessuna misura immediatamente e concretamente lesiva è stata applicata nei confronti della società ricorrente.
In conclusione, il ricorso è inammissibile.
In ragione della costituzione meramente formale delle Amministrazioni resistenti si dispone la compensazione delle spese processuali.

(Omissis)

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it