

Disciplina di valutazione del danno sanitario per impianti ubicati in aree ad elevato rischio di crisi ambientale

T.A.R. Lazio - Roma, Sez. III S 24 maggio 2021, n. 6025 - Savoia, pres.; Sinatra, est. - Soc Enipower S.p.A. (avv. Grassi) c. Regione Puglia (avv. Triggiani) ed a.

Ambiente - Centrale termoelettrica sita in un SIN soggetta ad AIA di competenza statale e a VIA - Norme a tutela della salute, dell'ambiente e del territorio sulle emissioni industriali inquinanti per le aree già dichiarate a elevato rischio ambientale - Disciplina di valutazione del danno sanitario.

(*Omissis*)

FATTO e DIRITTO

1. – Con ricorso spedito a notifica il 4 dicembre 2012 e depositato il successivo giorno 19, la società in epigrafe ha impugnato il regolamento della Regione Puglia n. 24 del 3 ottobre 2012, pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione Puglia il 5 ottobre 2012, n. 145, avente ad oggetto "Linee guida per l'attuazione della legge regionale 24 luglio 2012, n. 21 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".

2. - La ricorrente premette di essere titolare di una centrale termoelettrica con una potenza termica superiore a 400 MW soggetta ad Autorizzazione Integrata Ambientale di competenza statale (ai sensi del combinato disposto dell'art. 7, co. 4-bis e dall'Allegato XII del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152), nonché a valutazione di impatto ambientale (ai sensi del combinato disposto dell'art. 7, co. 3 e dell'Allegato II dello stesso d.lgs. 152 del 2006), sito nell'area industriale e compreso nel SIN di Brindisi, area dichiarata «ad elevato rischio di crisi ambientale».

Espone, quindi, che per gli stabilimenti collocati nelle aree ad elevato rischio ambientale, che siano sottoposti ad AIA e siano caratterizzati da emissioni di IPA, scarichi di acque reflue e uso di materiali polverulenti, la legge regionale n. 21 del 24 luglio 2012 ha previsto l'applicazione di una speciale disciplina di valutazione del danno sanitario, stabilendo che ove tale valutazione evidenzi criticità debbano essere adottati provvedimenti idonei a ridurre i valori di emissione o l'adozione di sistemi atti a prevenire le conseguenze dannose.

3. - Con l'impugnato regolamento n. 24 del 3 ottobre 2012 (pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione Puglia il 5 ottobre 2012), la Giunta regionale ha esteso l'applicazione della legge regionale n. 21 anche agli stabilimenti — come quello della Società ricorrente — soggetti a VIA ed AIA di competenza statale.

Tale atto è impugnato dalla ricorrente —come essa afferma- in punto di metodologia e definizione del "danno sanitario" sia sul piano della competenza, che sulla possibilità della Regione di inserire valutazioni ulteriori e diversamente acquisite rispetto a quelle svolte nei procedimenti affidati alla competenza degli organi statali.

5. – In ragione di tanto, la società afferma di avere interesse al ricorso con riferimento alla “necessità di non prestare acquiescenza alle norme del regolamento impugnato e nell'intenzione di far valutare l'opportunità di definire metodiche e procedure adeguate alla complessità delle problematiche da affrontare. Metodiche che debbono plausibilmente essere omogenee a livello nazionale, con una precisazione degli obiettivi di tutela dell'ambiente e di tutela della salute che permettano un corretto esercizio degli stabilimenti gestiti dalle imprese, nonché valutazioni dell'impatto sanitario acquisite secondo gli orientamenti della letteratura internazionale in materia e comunque sulla base delle disposizioni nazionali già vigenti e le autorizzazioni già in essere”.

5. - Enipower evidenzia quindi che l'art. 4 del regolamento prevede che per elaborare il rapporto di VDS si deve applicare un modello «basato sulla conoscenza dei dati ambientali»: si procede alla definizione del quadro ambientale di riferimento, si fornisce il set degli inquinanti prodotti dagli stabilimenti o impianti presenti per poi valutare le emissioni e le immissioni con cadenza annuale.

L'art. 5, al fine di stimare il danno sanitario, prevede la previa definizione di un quadro sanitario che faccia riferimento alle «stime più aggiornate di mortalità, di ospedalizzazione e di incidenza dei tumori disponibili»: le stime del danno sanitario vengono effettuate sia con riferimento alle patologie a breve latenza, sia con le patologie con effetti cronici.

L'art. 6 definisce la metodologia generale per la valutazione del danno sanitario, illustrata da un diagramma di flusso, inserito come Allegato A nel regolamento. La stessa norma fa riferimento ai modelli da applicare e prevede la necessità di un approfondimento della VDS quando non si registra concordanza tra le stime dei modelli statistici e i dati osservati. La ricorrente assume che, con previsione che andrebbe oltre a quanto previsto dall'art 2, co. 1 della legge regionale — secondo cui il regolamento determinerebbe soltanto le modalità con cui redigere il rapporto di VDS — il Regolamento regionale avrebbe specificato anche l'ambito di applicazione della legge regionale, identificando nominativamente gli stabilimenti ai quali applicare la normativa in esame, che sarebbero indicati nell'Allegato C del regolamento, tra cui quello della ricorrente.



7. - Quest'ultima impugna il regolamento in epigrafe per i seguenti motivi.

1) Violazione e falsa applicazione del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 con particolare riferimento agli artt. 4, co.1 lett b), 5, co. 1, lett. i-ter), 28, co. 1-bis, 29-quater, co. 7, 29-quinquies, 29-decies, co. 10, nonché agli allegati I, VI e IX del titolo II (a). Eccesso di potere particolarmente sotto il profilo della illogicità, irrazionalità e dello sviamento di potere, nonché dell'insufficienza dei presupposti e dell'istruttoria (b). Violazione del principio di legalità e proporzionalità in relazione all'art. 97 Cost. nonché al principio di tipicità dei procedimenti amministrativi di cui alla L. 7 agosto 1990, n. 241. Violazione dei principi definiti dalle norme comunitarie di cui alla Direttiva 2004/35/CE e di cui agli artt. 299 e ss. del d.lgs. 152 del 2006 in ordine alla responsabilità per danni all'ambiente. Eccesso di potere particolarmente sotto il profilo dell'irrazionalità e del difetto dei presupposti e dello sviamento. (c)

Il regolamento impugnato, nel dare attuazione alla legge regionale che ha introdotto il rapporto di VDS nelle aree di Brindisi e Taranto (già dichiarate aree ad elevato rischio ambientale) introdurrebbe delle linee guida dirette a definire le modalità di raccolta dei dati ambientali (art. 4) e dei dati sanitari (5), nonché una metodologia per la valutazione del danno sanitario (art. 6), che, a dire della ricorrente:

- introdurrebbero valutazioni sotto il profilo sanitario che si sovrapporrebbero a quelle che devono essere effettuate nel procedimento di VIA;

- risulterebbero costruite sulla base di metodologie impostate con criteri non coerenti con le elaborazioni scientifiche a livello nazionale e internazionale, con il rischio di definire l'esito della VDS, le criticità e gli interventi conseguenti sulla base di dati incerti e non verificabili anche ai fini della definizione delle correzioni e degli interventi da porre in essere nell'esercizio degli impianti;

- confonderebbero il piano della valutazione di incidenza o di rischio sanitario — cui possono giungere le indagini epidemiologiche — con l'accertamento di un danno sanitario, con conseguenze distorte e comunque potenzialmente gravi ("sino alla sospensione delle attività") per gli stabilimenti rientranti nel campo di applicazione della norma.

Sotto il primo profilo, in particolare, nelle valutazioni ambientali il legislatore statale potrebbe sicuramente inserire dati che consentano di verificare il rispetto del diritto alla salute.

La normativa di riferimento consentirebbe solo valutazioni dirette a verificare le condizioni preventive sulla base delle quali valutare i presupposti anche per il rilascio delle autorizzazioni alla realizzazione e all'esercizio degli impianti industriali, e non ex post, come farebbe invece l'impugnato regolamento.

Sarebbe stato dunque necessario introdurre altresì criteri e modelli di valutazione particolarmente rigorosi e svolti in contraddittorio tra gli imprenditori e le autorità pubbliche.

La disciplina dettata dalla Regione Puglia non rispetterebbe le esigenze sottese alla valutazione, in quanto si sovrapporrebbe alle previsioni dettate dalle leggi statali in materia di VIA e di AIA ed in quanto individuerrebbe criteri non adeguati sul piano scientifico per definire le metodologie di accertamento degli effetti sanitari degli stabilimenti autorizzati.

Sarebbero dunque state violate le norme del d.lgs. 152 del 2006 citate in rubrica, che individuano le valutazioni sui profili di impatto sanitario affidate agli organi tecnici e agli organi di amministrazione attiva dello Stato.

Inoltre, il regolamento regionale utilizza come metodo per definire la valutazione di danno sanitario il criterio dei modelli (vedi art. 4, co. 1, ed in particolare l'art. 6, co. 6): cioè la valutazione del danno sanitario viene raggiunta attraverso l'applicazione di funzioni «concentrazione-risposta» specifiche per inquinante. Il criterio utilizzato è quello che i risultati dell'applicazione dei modelli (delle funzioni «concentrazione-risposta») vengono confrontati con i dati dell'osservazione epidemiologica descritti (cioè i dati reali della situazione sanitaria) «al fine di valutarne la concordanza» (art. 6, co. 6). Nel caso in cui non si registri concordanza fra le stime modellistiche ed i dati osservati, si dovrà procedere ad un approfondimento della valutazione epidemiologica nell'area di massima ricaduta degli inquinanti oggetto di studio (art. 6, co. 8). Quando si verifica la concordanza, si registra l'evidenza del danno sanitario e si impone la riduzione delle emissioni (art. 6, co. 9).

Tuttavia, a dire della ricorrente, la stessa utilizzazione dei modelli nell'ambito della valutazione di impatto sanitario sarebbe incerta nella valutazione di incidenza sanitaria

Ed ancora, il modello basato sulla funzione «concentrazione-risposta specifica per inquinante» non risulterebbe chiaro in ordine ai metodi, limitandosi ad indicare la funzione «concentrazione-risposta specifica per inquinante» senza precisare quali sono i dati di riferimento e le metodiche per definirla; ed il regolamento non individuerrebbe, in effetti, i criteri con cui i modelli saranno scelti o sviluppati.

In terzo luogo, il regolamento individuerrebbe una metodologia per la valutazione dell'impatto sanitario che non risulterebbe seguita negli studi effettuati a livello nazionale, anche con specifico riferimento al sito di Brindisi.

- La normativa regionale assimilerebbe il "rischio di impatto sanitario" o comunque il quadro di "incidenza sanitaria" che emerge dalle indagini epidemiologiche, con un vero e proprio accertamento di "danno sanitario", riconducendo inoltre, con un nesso di causa non dimostrato né altrimenti supportato, l'origine delle "criticità" emerse sul territorio alle (sole) attività industriali, elencate nell'allegato C del regolamento (cfr. art. 3, 4 e 5 della legge regionale), dandosi così luogo ad un giudizio a priori sul rapporto di causalità tra le attività svolte negli stabilimenti inseriti nel campo di applicazione della legge regionale ed il "danno" sanitario che verrebbe in tal modo accertato, al di fuori dall'applicazione dei principi definiti

sia nella normativa comunitaria, sia nella disciplina interna che vi ha dato attuazione - artt. 299 e seguenti del d.lgs. n. 152 del 2006.

2) Violazione e falsa applicazione della legge regionale 24 luglio 2012, n. 21, con particolare riferimento agli artt. 1 e 6, co. 6 e 9.

Illegittimità derivata dall'illegittimità costituzionale della legge 24 luglio 2012, n. 21, per contrasto con l'art. 117 Cost., con particolare riferimento al co. 2, lett. s) e al co. 3, secondo periodo. Violazione dei principi comunitari di cui all'art. 191 del Trattato sull'Unione Europea e di cui alle Direttive del Parlamento e del Consiglio Europeo 2011/92/L7e e 2010/75/UE, nonché 2008/1/CE.

Illegittimità derivata dall'illegittimità costituzionale della legge 24 luglio 2012, n. 21, per contrasto con i principi di cui agli artt. 3 e 41 Cost. Eccesso di potere particolarmente sotto il profilo dell'illogicità, della contraddittorietà e della disparità di trattamento.

Il regolamento impugnato, all'Allegato C, così come indicato all'art. 3, co. 2, individua tra gli stabilimenti ai quali deve essere applicata la legge regionale n. 21 del 2012 l'impianto soggetto ad AIA di competenza statale di proprietà della società ricorrente, compreso «nell'area ad elevato rischio ambientale», ed incluso nel «Sito di interesse nazionale» di Brindisi.

Tale inserimento sarebbe illegittimo in quanto la stessa legge regionale non contemplerebbe espressamente tra gli stabilimenti insediati nelle aree ad elevato rischio ambientale quelli soggetti ad AIA di competenza statale. Con riferimento ai procedimenti di VIA e AIA l'art. 6, co. 9, si limiterebbe, inoltre, a stabilire che «il rapporto di VDS costituisce elemento essenziale per la formazione dei pareri di competenza regionale».

Sarebbe la stessa legge regionale a non distinguere la funzione che la VDS può assumere nell'ambito dei procedimenti di competenza regionale e nell'ambito dei procedimenti di competenza statale.

Inoltre l'esigenza di una uniforme applicazione su tutto il territorio nazionale delle norme relative alle valutazioni ambientali e sanitarie dell'amministrazione corrisponderebbe ad un criterio affermato sia a livello legislativo (v. ad es. l'art. 29-quinquies del d.lgs. 152/06), sia dai principi costituzionali che esigono il rispetto da parte del legislatore regionale, non solo della competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente attribuita dallo stato dall'art. 117 Cost., co. 2, lett. s), ma anche dei principi fondamentali in materia della tutela della salute, cui fa riferimento il co. 3 dell'art. 117 Cost. (tra i quali si possono annoverare anche le modalità procedurali con le quali devono essere effettuate le valutazioni ambientali per il rilascio della VIA e dell'AIA).

La formula ambigua utilizzata dall'art. 6, co. 9 della legge regionale (quando prevede che «il rapporto VDS costituisce elemento essenziale per la formulazione di pareri di competenza regionale») potrebbe infatti portare a ritenere, in tesi, applicabili nei confronti degli impianti elencati nell'Allegato C del regolamento gli obblighi di riduzione delle emissioni e l'adozione possibile dei provvedimenti di sospensione dell'esercizio degli impianti previsti dagli artt. 3, 4 e 5 della legge regionale.

Sussisterebbe poi, da parte della legge regionale 21/12, violazione della competenza esclusiva statale in tema di tutela dell'ambiente (ex art. 117, co. 2, lett. s) della Costituzione), per via dell'introduzione di regole diverse da quelle indicate dal d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 in tema di modalità di tutela degli interessi sanitari nei procedimenti di AIA di competenza statale, laddove stabilisce che i proprietari degli stabilimenti siti nelle aree in cui il rapporto VDS ha evidenziato criticità sono obbligati a presentare un piano di riduzione delle emissioni inquinanti (diverso a seconda che tali criticità riguardino le emissioni in atmosfera di IPA, lo scarico nei corpi idrici o la diffusione di composti polverulenti) e che, nel caso in cui tale piano non venga presentato o non vengano raggiunti gli obiettivi ivi fissati, l'Autorità sanitaria (previa diffida) deve disporre «la sospensione ' dell'esercizio dell'impianto».

Ciò sarebbe in contrasto con il d.lgs. 152/06, art. 19 quater comma 7, per cui la forma di tutela delle esigenze di protezione della salute pubblica manifestatesi successivamente al rilascio dell'AIA statale è rappresentata dalla possibilità di un riesame di quest'ultima su istanza del sindaco.

Sarebbe altresì in contrasto con il principio affermato dalla Corte Costituzionale, per cui «la competenza statale, quando è espressione della tutela dell'ambiente, costituisce "limite" all'esercizio delle competenze regionali» (Corte cost. 22 luglio 2009, n. 225 e 23 luglio 2009, n. 234), e le leggi regionali non possono derogare la disciplina dettata in relazione ai procedimenti di VIA e di AIA da parte del legislatore statale, in attuazione delle direttive comunitarie.

L'illegittimità costituzionale della legge regionale n. 21 del 2012 sussisterebbe anche con riferimento alla circostanza che le norme nazionali sulla VIA e sull'AIA costituiscono attuazione di direttive Europee (sia sul procedimento di Valutazione di Impatto Ambientale, Direttiva 2011/92/UE; sia sulle procedure sulla prevenzione e le riduzione dell'inquinamento, 2008/1/CE — così come modificata e coordinata nella direttiva 2010/75/UE).

Altro profilo di illegittimità costituzionale della legge regionale 21/12 sussisterebbe in relazione ai principi di cui agli artt. 3 e 41 Cost., in quanto la disciplina della legge regionale n. 21 del 2012, nell'introdurre il rapporto di valutazione del danno sanitario, fa riferimento ad un concetto di "danno sanitario" che non risulterebbe chiaramente definito e definibile, così come i principi sulla base dei quali sarebbe possibile individuare le criticità che fanno emergere l'aggravarsi di tale danno.



La legge regionale non attiverebbe una mera valutazione di incidenza ma stabilirebbe — senza un contraddittorio e senza una procedura adeguata — la possibilità dell'accertamento del nesso causale tra attività esercitata dagli impianti (regolarmente autorizzati in base all'AIA) e le criticità evidenziate dalla valutazione del danno sanitario.

Lo stesso sarebbe da dirsi per la definizione di un criterio di riduzione delle emissioni da imporre indistintamente a tutti gli impianti inclusi nell'applicazione della disciplina, in quanto non sarebbe possibile stabilire gli obblighi di riduzione in proporzione al contributo che ciascun impianto può dare nel verificarsi delle criticità.

Sotto questo profilo la ricorrente denuncia l'illegittimità costituzionale sia degli artt. 3, 4 e 5 sia dell'art. 6, co. 2 e 3 per contrasto con i principi costituzionali di eguaglianza e di libera iniziativa economica di cui agli artt. 3 e 41 Cost.

La disciplina legislativa regionale porrebbe, infatti, regole applicabili indistintamente a tutti gli impianti cui si estende il campo di operatività della normativa ai sensi dell'art. 1, co. 2 e 3; ciò senza consentire, come invece stabiliscono i principi delle direttive comunitarie sulle autorizzazioni degli impianti industriali, la valutazione caso per caso delle condizioni di esercizio compatibili con la tutela della salute e dell'ambiente.

Sarebbe poi irragionevole e illegittimo costituzionalmente per la violazione dei principi costituzionali citati, l'art. 6, co. 4 e 5, che prevede un potere di sospensione dell'esercizio degli impianti da parte della Regione Puglia, attivabile prima ed al di fuori del procedimento di Autorizzazione Integrata Ambientale: la legge regionale, infatti, introduce una valutazione del danno sanitario che porterebbe alla conseguenza sanzionatoria della sospensione dell'esercizio dello stabilimento anche nell'ipotesi che l'impianto rispetti i limiti di emissione previsti dall'AIA e, comunque, prima che tali limiti siano stati definiti in sede di riesame ai sensi dell'art. 29-octies del d.lgs. 152/06.

8. – Con successivo ricorso per motivi aggiunti spedito a notifica il 12 novembre 2013, inoltre, Enipower ha premesso che nelle more del giudizio è stato pubblicato il decreto legge 3 dicembre 2012, n. 207, convertito in legge dalla I 24 dicembre 2012, n. 231, il cui art. 1-bis, in tutte le aree in cui sono insediati «stabilimenti di interesse strategico nazionale», individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, e che occupano un numero di lavoratori subordinati non inferiore a duecento da almeno un anno: — «l'Azienda sanitaria locale e l'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente competenti per territorio redigono congiuntamente con aggiornamento almeno annuale, un rapporto di valutazione del danno sanitario (VDS) anche sulla base del registro tumori regionale e delle mappe epidemiologiche sulle principali malattie di carattere ambientale.

In forza di tale norma, con decreto del Ministero della salute, adottato di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, da emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto sono stabiliti i criteri metodologici utili per la redazione del rapporto di VDS.

In esecuzione di quanto previsto da tale norma, il Ministro della Salute (di concerto con il Ministro dell'Ambiente) ha, quindi, emanato il decreto 24 aprile 2013 (13A06975) (GU n. 197 del 23 agosto 2013), recante «Disposizioni volte a stabilire criteri metodologici utili per la redazione del rapporto di valutazione del danno sanitario (VDS) in attuazione dell'articolo 1 -bis, comma 2, del decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 dicembre 2012, n. 231».

2. – La ricorrente, in conseguenza di tali novità normative, propone i seguenti motivi aggiunti.

1) Violazione e falsa applicazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione. Illegittimità sopravvenuta del regolamento n. 24 del 3 ottobre 2012 della Regione Puglia per attrazione allo Stato della competenza regolamentare in questa materia. Illegittimità sopravvenuta del regolamento n. 24 del 3 ottobre 2012 della Regione Puglia per determinazione da parte dello Stato della norme tecniche relative alla redazione di un rapporto VDS.

Con il decreto 24 aprile 2013 il legislatore nazionale avrebbe disciplinato lo stesso oggetto del regolamento impugnato, relativo alla medesima materia oggetto del primo, in cui sussisterebbe potestà legislativa concorrente (tutela della salute); pertanto, lo Stato avrebbe inteso attrarre a sé la competenza regolamentare in questa materia, come attesterebbe il preambolo per cui «...considerato che è necessario mettere a disposizione dell'amministrazione strumenti tecnici adeguati e uniformi per poter efficacemente indirizzare le azioni volte a mitigare il rischio sanitario e ambientale...».

Inoltre, sarebbe stato applicato l'altro principio per cui in presenza di norme tecniche, ovvero «di descrizioni che vengono elaborate generalmente sulla base dei principi desunti dalle c.d. "scienze esatte" o dalle arti che ne sono applicazione (come, ad esempio, le prescrizioni che individuano standards qualitativi o metodologie di rilevazione dati e/o di trattamento materiali)» (Corte Costituzionale, 10 marzo 1997, n. 61) allo Stato è sempre concesso intervenire al fine di attuare il c.d. «coordinamento tecnico» e creare «omogeneità dei metodi di rilevazione e di elaborazione da adottare (Corte Costituzionale, 27 luglio 1994, n. 356).

Pertanto, secondo quanto affermato dalla stessa ricorrente, con l'emanazione del decreto 24 aprile 2013 il regolamento regionale impugnato è divenuto illegittimo, in quanto in contrasto/superato da un regolamento dello Stato che ha inteso attrarre a sé la competenza regolamentare in tale materia: diversamente opinando, sussisterebbero due diversi procedimenti di VDS sul territorio nazionale, in contrasto con la scientificità della materia trattata e con la volontà del legislatore nazionale; e per l'area di Taranto si dovrebbe applicare sia la VDS nazionale (per uno degli stabilimenti, sia la VDS Regionale (per gli altri stabilimenti).

2) Eccesso di potere particolarmente sotto il profilo della illogicità, irrazionalità e dello sviamento di potere, nonché dell'insufficienza dei presupposti e dell'istruttoria.



La ricorrente ripercorre ed amplia il I motivo, censure b) e c) del ricorso introduttivo, cui soggiunge, sulla scorta di una "nota tecnica" precedentemente depositata, le doglianze che si riportano appresso.

Premesso che anche il procedimento di VDS nazionale si articola in tre fasi, le principali incongruenze della disciplina regionale sarebbero le seguenti:

— nella scelta del set degli inquinanti da sottoporre al procedimento di VDS regionale (prima fase della VDS regionale, art. 4, co. 2, del regolamento) si ignora erroneamente che «per la quasi totalità di detti inquinanti esistono sul territorio fonti di emissioni alternative che sono spesso più importanti degli impianti industriali. L'esempio degli idrocarburi policiclici aromatici (IPA), evocati esplicitamente dal RR (art. 3) è paradigmatico: gli impianti sono solo una delle fonti, e nella maggior parte dei casi una fonte relativamente minore di emissioni. [...] Le principali fonti di IPA nell'aria (sia interna che esterna) comprendono il riscaldamento domestico e commerciale con legna, carbone o altre biomasse (il riscaldamento con gasolio o gas produce quantità molto inferiori di IPA), altre fonti interne come la cottura e il fumo di tabacco, le emissioni da traffico (in particolare da motori diesel), le emissioni industriali e gli incendi. [...] Il fatto di ignorare le emissioni non industriali di inquinanti [...] in conclusione ad attribuire agli impianti stessi effetti dovuti ad altre fonti»

Tale incongruenza non si ritroverebbe nel procedimento di VDS nazionale che, al paragrafo 2.1, stabilisce, invece, che per l'acquisizione dei dati necessari alla procedura devono essere identificati «altre sorgenti di emissione dei contaminanti emessi dello stabilimento (sorgenti interferenti)».

Inoltre non si comprenderebbe la differenza tra «gli opportuni indicatori dello stato di salute della popolazione» che devono essere utilizzati per rilevare la presenza di eventuali criticità sotto il profilo sanitario (prima fase della VDS regionale; art. 6, co. 2, del regolamento) e i «dati di osservazione epidemiologica» che devono confermare il possibile danno messo in evidenza dai primi (seconda fase della VDS regionale; art. 6, co. 7, del regolamento).

Ancora, le «appropriate funzioni concentrazione-risposta specifiche per inquinante», necessarie per avviare la valutazione del danno sanitario (seconda fase della VDS regionale; art. 6, co. 4, del regolamento), non risulterebbero chiarite e, comunque, non sembrano «elementi capaci di rappresentare correttamente la realtà».

Il decreto ministeriale in definitiva non farebbe riferimento (come, invece, fa la normativa della Regione Puglia) all'uso di modelli per valutare un danno reale (il Decreto Ministeriale parla di danno attuale o pregresso).

Sarebbe quindi concettualmente errata la possibilità di confrontare i risultati dei modelli dose-risposta con i dati epidemiologici della popolazione (seconda fase della VDS regionale; art. 6, co. 7, del regolamento) dal momento che «in nessuno degli orientamenti e delle raccomandazioni internazionali in materia si consiglia di comparare o comunque stabilire la corrispondenza tra l'osservazione degli effetti e un modello predittivo.

— Non sarebbe possibile interpretare in termini di causalità i risultati degli studi epidemiologici previsti nella terza fase della VDS regionale (art. 6, co. 8, del regolamento), dal momento che «si tratta, infatti, di studi epidemiologici ambientali caratterizzati da "associazioni deboli", di per sé particolarmente vulnerabili a forme di confondimento o diversi tipi di bias».

Per un secondo ordine di censure sarebbe poi confermata anche l'illogicità del regolamento impugnato nei termini in cui esso pretende di trarre conclusioni certe, univoche, veritiere e definite tanto circa la fonte, quanto circa la conseguenza dell'incidenza sanitaria esaminata, come attesterebbe il paragrafo 3 della norma statale (qualità del dato e analisi critica delle valutazioni), che affermerebbe che i risultati di un simile procedimento, per quanto esso possa essere scientificamente corretto, non possano che essere letti in termini probabilistici.

9. – La ricorrente ha poi proposto un secondo ricorso per motivi aggiunti, spedito a notifica il 9 marzo 2015, con cui ha impugnato il Rapporto di Valutazione speditiva del Danno Sanitario nell'area di Brindisi, a cura di ARPA Puglia, ARoS, ASL BR (dicembre 2014), conosciuto dalla ricorrente tramite la nota della Regione Puglia — Servizio Rischio Industriale AOO 169 12/01/2015 - 0000086.

Tale atto di impugnazione consta dei seguenti motivi.

1) VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTI. 1-3-4-5-6 DELLA L. 7 AGOSTO 1990, N. 241; VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 97 DELLA COSTITUZIONE; ECCESSO DI POTERE PER DIFETTO DI ISTRUTTORIA.

I dati sanitari raccolti sarebbero stati utilizzati senza che di essi vi sia stata—prima — un'analisi critica, un vaglio, un esame accurato che abbia indicato se e in che misura le criticità sanitarie rilevate sono attribuibili all'esposizione ambientale o, invece, a stili di vita (tabagismo, alimentazione, ecc.) o, ancora, fattori occupazionali.

2) VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 1-3-4-5-6 DELLA L. 7 AGOSTO 1990, N. 241; VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 97 DELLA COSTITUZIONE; ECCESSO DI POTERE PER DIFETTO DI ISTRUTTORIA; ECCESSO DI POTERE PER DIFETTO DI MOTIVAZIONE; ECCESSO DI POTERE PER MANCANZA DEI PRESUPPOSTI DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA.

La decisione di attivare la terza fase del procedimento di VDS sarebbe errata in quanto si basa sul confronto di un modello predittivo (procedura di risk assessment) con i dati epidemiologici della popolazione; operazione scientifica che, come già evidenziato nei precedenti ricorsi, sarebbe concettualmente errata.

3) VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTI. 1-3-4-5-6 DELLA L. 7 AGOSTO 1990, N. 241; VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 97 DELLA CO-STITUZIONE; ECCESSO DI POTERE PER MANCANZA DEI PRESUPPOSTI DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA; ECCESSO DI POTERE PER DRETTO DI MOTIVAZIONE; SVIAMENTO DI POTERE.

Se realmente i dati raccolti non fossero stati vagliati come sarebbe stato necessario (prima fase della PDS regionale) e se, oltre a ciò, fossero stati confrontati con i risultati di un modello predittivo, ovvero effettuando un'operazione scientifica, in tesi, concettualmente errata (seconda fase della VDS regionale), non solo sarebbe errata la decisione di iniziare la terza fase della VDS, ma non sarebbe neanche ragionevolmente possibile attribuire alle conclusioni che emergeranno dalla terza fase del procedimento di VDS certezza, univocità e veridicità tanto circa la fonte, quanto circa la conseguenza dell'incidenza sanitaria esaminata.

10. – Vi è, poi, un terzo ricorso per motivi aggiunti, notificato il 10 maggio 2019, con cui Enipower ha impugnato il secondo Rapporto di Valutazione del Danno Sanitario nell'area di Brindisi.

Avvero tale atto la ricorrente denuncia:

1) VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 1-3-4-5-6 DELLA L. 7 AGOSTO 1990, N. 241; VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 97 DELLA CO-STITUZIONE; ECCESSO DI POTERE PER DIFETTO DI ISTRUTTORIA.

I dati sanitari raccolti sarebbero stati utilizzati senza che di essi vi sia stata — prima — un'analisi critica, un vaglio, un esame accurato che abbia indicato se e in che misura le criticità sanitarie rilevate sono attribuibili all'esposizione ambientale (ovvero ai contaminanti di origine industriale) o, invece, a stili di vita (tabagismo, alimentazione, ecc.) o, ancora, fattori occupazionali.

2) VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 1-3-4-5-6 DELLA L. 7 AGOSTO 1990, N. 241; VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 97 DELLA CO-STITUZIONE; ECCESSO DI POTERE PER DIFETTO DI ISTRUTTORIA; ECCESSO DI POTERE PER DIFETTO DI MOTIVAZIONE; ECCESSO DI POTERE PER MANCANZA DEI PRESUPPOSTI DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA

La decisione di attivare la terza fase del procedimento di VDS è errata in quanto si basa sul confronto di un modello predittivo (procedura di risk assessment) con i dati epidemiologici della popolazione; operazione scientifica che sarebbe concettualmente errata.

3) VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTI. 1-3-4-5-6 DELLA L. 7 AGOSTO 1990, N. 241; VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 97 DELLA CO-STITUZIONE; ECCESSO DI POTERE PER MANCANZA DEI PRESUPPOSTI DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA; ECCESSO DI POTERE PER DIFETTO DI MOTIVAZIONE; SVIAMENTO DI POTERE.

Se i dati raccolti non fossero stati vagliati come si sarebbe dovuto (prima fase della VDS regionale) e se, oltre a ciò, fossero stati confrontati con i risultati di un modello predittivo, ovvero effettuando un'operazione scientifica, in tesi, concettualmente errata (seconda fase della VDS regionale), non solo sarebbe errata la decisione di iniziare la terza fase della VDS, ma non sarebbe neanche ragionevolmente possibile attribuire alle conclusioni che emergeranno dalla terza fase del procedimento di VDS certezza, univocità e veridicità tanto circa la fonte, quanto circa la conseguenza dell'incidenza sanitaria esaminata (tenendo anche conto della circostanza per cui, nel caso di specie, le Amministrazioni continuano ad attribuire alla ricorrente l'emissione di alcuni inquinanti che in realtà non sono pertinenti al proprio impianto; ciò nonostante che la ricorrente abbia più volte sottolineato l'erroneità di tale attribuzione attraverso i propri scritti partecipativi).

11. – Si sono costituite in resistenza la Regione Puglia, la Provincia di Brindisi, l'ASL di Brindisi e l'ARPA Puglia, che, con le rispettive memorie, hanno chiesto il rigetto dell'avversa impugnazione.

12. – A seguito dello scambio delle memorie ex art. 73 c.p.a. il ricorso è stato posto in decisione alla pubblica udienza del 23 aprile 2021.

13. – Va in primo luogo respinta l'eccezione di incompetenza per territorio del TAR del Lazio sollevata dalla Regione Puglia, che ha chiesto dichiararsi la competenza del TAR della Puglia.

Nel caso in esame, infatti, Enipower impugna il regolamento regionale in epigrafe in relazione alla asserita applicabilità di tale atto alla centrale termoelettrica con una potenza termica superiore a 400 MW soggetta ad Autorizzazione Integrata Ambientale di competenza statale di cui la ricorrente è titolare, sito nell'area industriale e compreso nel SIN di Brindisi.

Come noto, infatti, l'art. 135 comma 1 lettera f) riserva alla competenza funzionale inderogabile del TAR Lazio – sede di Roma, le controversie di cui all'articolo 133, comma 1, lettera o), limitatamente a quelle concernenti la produzione di energia elettrica da fonte nucleare, i rigassificatori, i gasdotti di importazione, le centrali termoelettriche di potenza termica superiore a 400 MW.

Pertanto, a differenza delle controversie relative al medesimo regolamento regionale già decise dal TAR della Puglia di cui si legge in atti, le quali non avevano ad oggetto l'applicazione del regolamento a siffatti impianti, la competenza territoriale sul ricorso qui in decisione spetta al TAR del Lazio, sede di Roma.

14. – E' invece fondata l'eccezione di inammissibilità del ricorso formulata dalla difesa regionale sulla scorta delle sentenze d'appello che hanno confermato le pronunzie di primo grado del TAR barese sul regolamento in epigrafe.

Al riguardo è sufficiente riportare quanto statuito sul punto dal Giudice d'appello (sentenza n. 1159/2020 pubblicata il 13 febbraio 2020), per cui:

“Condividendo sul punto quanto già affermato dal Giudice di primo grado, il Collegio richiama il costante e risalente orientamento giurisprudenziale secondo il quale i regolamenti e gli atti amministrativi generali sono impugnabili in via diretta solo ove contengano disposizioni in grado di ledere in via diretta ed immediata le posizioni giuridiche soggettive dei destinatari; negli altri casi, divengono impugnabili solo quando sorge l'interesse a ricorrere, ovvero assieme all'atto applicativo che produca una lesione effettiva, e non solo ipotetica o futura: in tali termini, per tutte C.d.S., sez. V, 7 ottobre 2016, n. 4130, e 6 maggio 2015, n. 2260, nonché sez. VI, 29 marzo 1996, n. 512.

10.2. Ciò posto, applicando il principio delineato al caso di specie, il Collegio osserva, anche qui condividendo quanto affermato dal Giudice di primo grado, che nel regolamento impugnato disposizioni immediatamente lesive non ve ne sono.

Il regolamento stesso dà applicazione all'art. 2 della l.r. 21/2014, che prevede che le autorità sanitaria ed ambientale regionali debbano almeno ogni anno redigere un “rapporto di valutazione del danno sanitario (VDS) anche sulla base del registro tumori regionale e mappe epidemiologiche sulle principali malattie a carattere ambientale”, senza peraltro che, per il solo fatto di questa redazione, vengano imposti a qualunque privato oneri particolari.

Gli esiti possibili sono poi dettagliati nell'art. 6 del regolamento stesso, per cui le autorità competenti “provvedono a verificare preliminarmente la presenza di eventuali criticità sotto il profilo sanitario associate ai dati ambientali come sopra definiti, attraverso opportuni indicatori disponibili della descrizione dello stato di salute della popolazione”.

All'esito, vi sono tre possibilità: in primo luogo, “ove da tale esame non emergano criticità, il rapporto conclude per la non sussistenza di danno sanitario”, e quindi non impone alcuna prescrizione ad alcuno; può poi accadere che le criticità invece emergano, e in tal caso “si procede con le successive attività, di cui al ... diagramma di flusso” contenuto nell'allegato A del regolamento. Il diagramma in questione è in sostanza un riassunto, nelle forme dello schema a blocchi, della procedura nel suo complesso e prevede, nel caso in esame in cui le criticità vi siano, che si debba procedere ad un confronto con i dati sanitari ed epidemiologici, ovvero in sostanza ad un approfondimento istruttorio; all'esito di tale approfondimento, in sintesi estrema, si potrà concludere o non concludere per la sussistenza del danno sanitario.

10.3. Tanto premesso, si debbono fare due osservazioni.

In primo luogo, la procedura di valutazione delineata dal regolamento si svolge per così dire d'ufficio, nel senso che non impone alle aziende ad essa sottoposte alcun immediato specifico onere di collaborazione, ad esempio nel senso di un obbligo di formare una documentazione ovvero di raccogliere e mettere a disposizione determinati dati.

In secondo luogo, anche quando, a norma del regolamento, un danno sanitario venga ritenuto sussistente, non vi sono conseguenze dirette ed automatiche a carico delle imprese, perché per imporre loro le citate riduzioni di emissioni, di cui agli artt. 3 e ss. della legge, è necessario che il relativo rapporto, ai sensi dell'art. 6 della legge stessa, sia sottoposto alle interessate per le loro osservazioni è ‘validato’ dalla Giunta regionale tramite una presa d'atto.

Si deve quindi concordare con il Giudice di primo grado nel senso che il regolamento impugnato non contiene alcuna disposizione immediatamente lesiva.”

Le condivisibili considerazioni della su riportata pronuncia si applicano, parimenti, alla fattispecie oggetto del ricorso in esame, per cui il ricorso ed i motivi aggiunti devono essere dichiarati inammissibili.

15. – Le spese possono essere compensate in ragione della peculiarità della questione.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Stralcio), dichiara inammissibili il ricorso ed i motivi aggiunti.

Spese compensate.

(Omissis)