

Segreteria generale – Area giuridico legislativa

Servizio processo legislativo

## **SCHEDA ISTRUTTORIA SUL PROGETTO DI LEGGE N. 44**

**<<Norme sulla tutela della salute e sulla valutazione del danno sanitario  
nelle aree del Friuli Venezia Giulia ad elevato rischio ambientale>>**

Redatta da Mauro Negro

- aggiornata a febbraio 2018

**a) Breve descrizione del provvedimento:**

La proposta di legge interviene sul tema dell'esposizione a inquinanti ambientali prodotti dall'attività umana e introduce nell'ordinamento regionale l'utilizzo del "Rapporto di valutazione del danno sanitario (VDS)".

Scopo del nuovo strumento è di prevenire ed evitare un pericolo grave, immediato o differito, per la salute delle persone e per il territorio regionale, derivante appunto dall'esposizione a inquinanti ambientali prodotti dall'attività umana.

Il rapporto di VDS ha l'obiettivo di informare la popolazione sui danni alla salute derivanti da stabilimenti inquinanti e di fornire elementi alle autorità competenti per il rinnovo o riesame dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA) concernente tali stabilimenti.

La pdl definisce il danno sanitario oggetto di tale rapporto come il cambiamento dell'attuale o futura prevalenza/incidenza nella comunità degli effetti sanitari indesiderati connessi all'esercizio degli impianti presenti in aree specificamente individuate, ovvero:

- aree a elevato rischio ambientale;
- aree dichiarate Siti di interesse nazionale di bonifica (SIN);
- aree in cui siano presenti stabilimenti soggetti ad AIA e che siano fonti di inquinanti collocati nelle classi 1° e 2° secondo la classificazione IARC, ovvero scarichino in mare o nei corpi idrici reflui e acque di raffreddamento/trattamento da attività lavorative, ovvero impieghino materiali/composti pulvirulenti, ovvero ancora utilizzino combustibili solidi secondari.

Il rapporto di VDS viene redatto, con cadenza almeno annuale, congiuntamente da ARPA FVG e dall'azienda sanitaria competente per territorio, anche sulla base del registro tumori regionale e delle mappe epidemiologiche sulle principali malattie a carattere ambientale.

È previsto che con regolamento siano determinati i criteri per la redazione del rapporto.

Nel caso il rapporto evidenzi criticità dovute a emissioni in atmosfera, alla diffusione di polveri ovvero allo scarico di inquinanti nei corpi idrici, gli stabilimenti responsabili sono tenuti a ridurre le emissioni e gli scarichi, adottando un apposito Piano di riduzione che deve essere approvato dalla Regione.

In caso di mancata presentazione del Piano, la Regione diffida il soggetto obbligato ad adempiere e in caso di inottemperanza l'Autorità sanitaria dispone la sospensione dell'esercizio dello stabilimento.

Il medesimo meccanismo sanzionatorio (diffida ad adempiere seguita da sospensione dell'attività) scatta anche in caso di mancata attuazione di quanto previsto dal Piano di riduzione delle emissioni/scarichi.

Tutti gli oneri connessi all'esecuzione del Piano di riduzione sono a carico dei titolari degli stabilimenti.

È previsto che il rapporto di VDS, il Piano di riduzione e gli eventuali atti di diffida e sospensione dell'attività siano trasmessi all'autorità competente al rilascio/rinnovo/riesame dell'AIA.

È assicurata a cittadini e associazioni la facoltà di presentare osservazioni sul rapporto di VDS e segnalazioni.

È prevista una clausola valutativa per il controllo dell'attuazione della legge da parte del Consiglio regionale.

Infine, si dispone che le attività di ARPA e delle aziende sanitarie siano svolte senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale.

## **b) Il quadro normativo di riferimento:**

Il Rapporto di valutazione del danno sanitario è stato introdotto per la prima volta nel panorama normativo nazionale dalla Regione Puglia, con la legge n. 21 del 24 luglio 2012<sup>1</sup>. La legge è intervenuta nell'ambito della nota vicenda relativa allo stabilimento siderurgico ILVA di Taranto.

I contenuti del provvedimento sono sostanzialmente analoghi a quelli della pdl 44.

Viene introdotta la procedura di valutazione del danno sanitario per le aree a elevato rischio di crisi ambientale e per le aree dichiarate siti di interesse nazionale di bonifica. Il compito di redazione del rapporto di VDS è attribuito all'Agenzia regionale per i servizi sanitari (ARES), all'ARPA e all'azienda sanitaria competente per territorio. Nel caso il rapporto evidenzi criticità di ordine sanitario è previsto l'obbligo in capo ai titolari degli stabilimenti inquinanti di predisporre un piano di riduzione delle emissioni. In caso di mancata predisposizione del piano o di mancata attuazione dello stesso è prevista l'attivazione da parte della Regione di una procedura di diffida ad adempiere. In caso di perdurante inerzia, detta procedura può portare alla sospensione dell'attività.

La legge rimanda a regolamento la definizione dei criteri per la stesura del rapporto.

La legge non è stata impugnata dal Governo.

Il regolamento concernente i criteri e le modalità di redazione dei rapporti di VDS è stato adottato il 3 ottobre 2012.

Avverso tale regolamento diverse aziende hanno proposto ricorso dinnanzi ai Tar locali, sostenendo tra le altre cose l'incostituzionalità della relativa disciplina<sup>2</sup>.

Non ci sono altre leggi regionali intervenute sul tema.

Il rapporto di VDS è previsto altresì a livello statale, nel decreto legge 3 dicembre 2012, n. 207 (Disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale), come convertito dalla legge 231/2012<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> 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".

<sup>2</sup> Di un tanto si dà conto nella Relazione al Consiglio regionale del Presidente Vendola del 19 novembre 2013, consultabile sul sito internet [ww.regioni.it](http://ww.regioni.it). Nel senso di possibili profili di illegittimità costituzionale della legge della Regione Puglia, si segnala l'opinione di M.Tagliaferro (Avvocato in Lecce, Giurista ambientale Legambiente Lecce), *Il caso ILVA di Taranto e la legge regionale pugliese n. 21/2012 in materia di Valutazione del Danno Sanitario (VDS): primi spunti critici sul "pioneristico" intervento normativo a contrasto delle emissioni industriali inquinanti*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2013, 1, che prefigura un possibile contrasto tra il contenuto dell'AIA nazionale e il rapporto di VDS. Per la possibile illegittimità della legge 21 anche Sonia D'Angiulli (Avvocato in Roma), *Caso Ilva di Taranto: adesso o mai più*, *Ambiente & Sviluppo*, 2013, 2, che esclude la possibilità che la Regione possa legittimare il suo intervento sul presupposto del principio di sussidiarietà e di leale collaborazione di cui all'art. 3 quinquies, comma 2, del dlgs 152/2006 (cosiddetto "Codice dell'ambiente"), secondo cui le Regioni "possono adottare forme di tutela giuridica dell'ambiente più restrittive, qualora lo richiedano situazioni particolari del loro territorio, purché ciò non comporti un'arbitraria discriminazione, anche attraverso ingiustificati aggravamenti procedurali". Afferma l'autrice, citando osservazioni di "autorevole" dottrina (P.Dell'Anno), che "il principio di leale collaborazione non può essere posto a fondamento di un ruolo supplente delle regioni in una materia nella quale la funzione legislativa è riservata allo Stato". Osserva poi che il destino "incerto e a rischio" della legge regionale pugliese sembra essere stato evidente anche al legislatore nazionale, avendo lo stesso in sede di conversione del D.L. Salva Ilva (dl 207/2012, convertito dalla legge 231/2012) inteso fare propria la previsione della necessità di una VDS nelle aree dove ricadono stabilimenti di interesse strategico nazionale.

<sup>3</sup> Vedi art. 1 bis (Valutazione del danno sanitario).

Il decreto in questione –sempre relativo alla vicenda ILVA- prevede l'adozione del rapporto di VDS per le aree in cui siano presenti stabilimenti di interesse strategico nazionale.

Il compito di stesura del rapporto è attribuito all'azienda sanitaria locale e all'ARPA competenti per territorio. Si prevede che con decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'ambiente, siano definiti i criteri per la redazione del rapporto. Nulla viene detto circa gli effetti riconducibili al rapporto medesimo<sup>4</sup>.

I criteri di redazione del rapporto di VDS introdotto dal decreto 207 sono stati adottati con DM 24 aprile 2013 del Ministro della salute.

Il rapporto di VDS compare poi in due ulteriori decreti legge, il n. 61 del 2013 e il n. 1 del 2015, sempre riferiti a imprese di interesse strategico nazionale, in cui si afferma che i rapporti di VDS devono conformarsi ai criteri di redazione stabiliti dal DM di cui al citato decreto legge 207 e che i rapporti stessi non possono unilateralmente modificare le prescrizioni dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA), ma legittimano la Regione competente a chiederne il riesame, ai sensi dell'articolo 29 octies, comma 4, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, cosiddetto "Codice dell'ambiente".

Rispetto al tema oggetto della pdl appare poi utile segnalare le recenti modifiche al "Codice dell'ambiente" apportate con il decreto legislativo 104/2017, che hanno introdotto con riferimento alla VIA la valutazione di impatto sanitario (VIS), definita come elaborato predisposto dal proponente del progetto soggetto a VIA diretto a stimare gli impatti complessivi, diretti e indiretti, che la realizzazione e l'esercizio del progetto può procurare sulla salute della popolazione<sup>5</sup>.

### **c) Problemi di costituzionalità o di conformità al diritto della UE:**

Si segnala l'opportunità di prestare attenzione agli effetti riconnessi dalla pdl al rapporto di VDS (ovvero l'obbligo di adozione di un piano di riduzione delle emissioni, in caso di rilevate criticità sanitarie, sanzionabile, nell'ipotesi di inottemperanza, con la sospensione dell'attività).

Si tratta di elementi non previsti dall'attuale configurazione del rapporto di VDS da parte della legislazione statale, che possono porre un problema di competenza del legislatore regionale, anche con riferimento a possibili interferenze rispetto alla disciplina dell'autorizzazione integrata ambientale<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Il comma 5 bis dell'articolo 1 prevede unicamente che il Ministro della salute riferisca annualmente alle competenti Commissioni parlamentari sul documento di valutazione del danno sanitario, sullo stato di salute della popolazione coinvolte, sulle misure di cura e prevenzione messe in atto e sui loro benefici.

<sup>5</sup> Cfr art. 5, comma 1, lettera b bis), del dlgs 152/2006.

<sup>6</sup> E' noto che la materia "tutela dell'ambiente" spetta in via esclusiva allo Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. Secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale peraltro alle Regioni è consentito, nell'esercizio delle proprie competenze, di pervenire a più elevati livelli di tutela ambientale, rispetto a quelli minimi stabiliti dallo Stato. Tale risultato può essere conseguito anche agendo nell'ambito della competenza attribuita in materia di tutela della salute, sempreché la legge statale non debba considerarsi inderogabile, in quanto frutto di un bilanciamento tra più interessi eventualmente fra loro in contrasto (Cfr. Cort. cost. n. 225/2009 al punto 4 del Considerato in diritto).

Appare importante anche segnalare che la Corte costituzionale, in relazione al rapporto tra diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione, come quelli alla salute (art. 32 Cost.) e al lavoro (art. 4 Cost.), evita di qualificare un diritto come prevalente sugli altri, ponendoli piuttosto in un rapporto di integrazione reciproca. Secondo la Corte la qualificazione come "primari" dei valori dell'ambiente e della salute significa che gli stessi non possono essere sacrificati ad altri interessi, ancorché costituzionalmente tutelati, non già che gli stessi siano posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto. Il punto di equilibrio tra tali valori, che è dinamico e

Appare poi problematico il richiamo al parere delle università operato dall'art. 4, comma 2, della pdl. Va tenuto presente che le università sono enti autonomi (Cfr. art. 33, sesto comma, Cost.), la cui attività non è nella disponibilità del legislatore regionale.

**d) Verifica della copertura finanziaria:**

È necessario completare la pdl con la relazione tecnico-finanziaria indicando i dati e gli elementi necessari alla valutazione degli effetti derivanti dalla clausola di neutralità finanziaria prevista dall'art. 11 della pdl.

**e) Obblighi di notifica preventiva alla Commissione europea:**

Non sussistono obblighi di notifica preventiva alla Commissione europea.

**f) Tecnica redazionale:**

Il testo della proposta di legge appare in linea di massima corretto dal punto di vista della tecnica redazionale. Sembra comunque necessaria una revisione della clausola di valutazione (art. 10).

**g) Portatori di interessi:**

ARPA, Aziende per l'assistenza sanitaria, Associazioni ambientaliste, Organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavori.

**h) Diritti delle minoranze:**

Nessuna incidenza delle norme proposte sui diritti delle minoranze linguistiche tutelate.

---

non prefissato in anticipo, deve essere valutato –dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo- secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non sacrificare il loro nucleo essenziale (Cfr. Cort. cost. n. 85/2013 al punto 9 del Considerato in diritto).