

Pubblicato il 28/04/2021

**N. 01361/2021 REG.PROV.COLL.**

**N. 02082/2012 REG.RIC.**

**N. 02111/2018 REG.RIC.**



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 2082 del 2012, proposto da Italcementi Fabbriche Riunite Cemento S.p.A. Bergamo, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Antonella Capria, Massimiliano Mangano, Teodora Marocco, con domicilio eletto presso lo studio Massimiliano Mangano in Palermo, via n. Morello n.40;

***contro***

Assessorato Regionale del Territorio e dell'Ambiente, Presidenza della Regione Siciliana, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliataria ex lege in Palermo, via Valerio Villareale n.6;

sul ricorso numero di registro generale 2111 del 2018, proposto da Italcementi Fabbriche Riunite Cemento S.p.A. Bergamo, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Antonella Capria, Gianluigi Mangione, Teodora Marocco, Edward Ruggeri, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Presidente della Regione Siciliana, Giunta Regionale di Governo, Assessorato Regionale del Territorio e dell'Ambiente, Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente – A.R.P.A., Ministero dell'Ambiente, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliataria ex lege in Palermo, via Valerio Villareale n.6;

***nei confronti***

Città Metropolitana di Palermo, Comune di Isola delle Femmine, Legambiente Sicilia non costituiti in giudizio;

***per l'annullamento***

QUANTO AL RICORSO N. 2082 DEL 2012:

– del decreto assessoriale A.R.T.A. 25 giugno 2012 n. 97/GAB recante “Zonizzazione e classificazione del territorio della Regione siciliana ai fini della qualità dell’aria per la protezione della salute umana, in attuazione del decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 155 “Attuazione della Direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell’aria ambiente e per un’aria più pulita in Europa” in G.U.R.S. 27 luglio 2012, parte I, n. 30;

– ove occorra, della nota del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (in seguito: MATTM) del 13 aprile 2012 prot. DVA-2012-0008944, non conosciuta e di cui si ha conoscenza solo in quanto citata nel suddetto decreto, con la quale il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare – Direzione

generale per la valutazioni ambientali ha espresso il proprio parere positivo sul progetto di nuova zonizzazione e classificazione del territorio della Regione Sicilia;

- di ogni atto presupposto, connesso e consequenziale.

#### QUANTO AL RICORSO N. 2111 DEL 2018:

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- della Deliberazione n. 268 del 18 luglio avente ad oggetto “Piano Regionale di tutela della qualità dell'aria in Sicilia di cui al Decreto Legislativo 13 agosto 2010, n. 155 e successive modifiche e integrazioni, di attuazione della direttiva 2008/50/CE – Approvazione” e relativi allegati, nonché per l'effetto del Piano Regionale di Qualità dell'Aria e dei relativi allegati a quest'ultimo, in toto e con particolare riferimento, in ogni caso, alle misure di cui alla tabella 154 del Piano (M2, M16, M17, M19, M20, M21, M22, M25);
- del Decreto Assessoriale n. 255/GAB del 16 luglio 2018, con il quale l'Assessore al Territorio ed Ambiente esprime parere motivato favorevole con prescrizioni sulla proposta di “Piano Regionale per la Tutela e la Qualità dell'Aria”;
- ove occorra, del parere Ambientale n. 177/2018 approvato dalla Commissione Tecnica Specialistica per le Autorizzazioni Ambientali;
- ove occorra della Delibera n. 77 del 23 febbraio 2017 della Giunta Regionale Siciliana di apprezzamento della proposta di Piano Regionale di Tutela della Qualità dell'Aria;
- di ogni altro atto preordinato, conseguente o comunque connesso.

*per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati il 18/05/2020:*

- della nota dell'Assessorato del Territorio e dell'Ambiente della Regione Siciliana – Dipartimento dell'Ambiente – Servizio 1 - Autorizzazioni e Valutazioni Ambientali
- prot. n. 4161 del 23 gennaio 2020 avente ad oggetto “PA44 IPPC 3 – Italcementi S.p.A. – Installazione IPPC “Cementeria di Isola delle Femmine” ubicata in via delle Cementerie n. 10 nel Comune di Isola delle Femmine (PA).

Procedimento di riesame con valenza di rinnovo dell'Autorizzazione Integrata Ambientale rilasciata con D.R.S. n. 693 del 18 luglio 2008. Attuazione del Piano Regionale di Tutela della Qualità dell'Aria adottato con Deliberazione della Giunta Regionale n. 268 del 18 luglio 2008”, ricevuta dalla ricorrente via PEC in data 23 gennaio 2020;

- del parere n. 13/2020 del 18 marzo 2020 della Commissione Tecnica Specialistica dell'Assessorato del Territorio e dell'Ambiente della Regione Siciliana recante come oggetto “Ditta Italcementi s.p.a. – Cementeria di Isola delle femmine (PA) – Riesame con valenza di rinnovo dell'Autorizzazione Integrata Ambientale D.R.S. 693 del 18 luglio 2008” e ricevuto dalla ricorrente via PEC in data 30 aprile 2020, nella parte in cui richiama i limiti prescritti nel Piano Regionale di Tutela della Qualità dell'Aria in Sicilia e rappresenta, quale osservazione, che “i limiti proposti dalla ditta Proponente per i fattori inquinanti, anche a seguito degli interventi proposti, superano i limiti indicati dal Piano Regionale di Tutela della Qualità dell'Aria in Sicilia (PRTQA). A tal fine la ditta Italcementi deve fornire chiarimenti nonché depositare tutta la documentazione, anche progettuale, utile a dimostrare di essere in grado di rispettare le non derogabili, ed attualmente in vigore, misure previste dal PRTQA, anche in vista dell'avvicinamento dell'obiettivo intermedio al 2022”;

- della nota prot. 22439 del 29 aprile 2020 dell'Assessorato del Territorio e dell'Ambiente della Regione Siciliana – Dipartimento dell'Ambiente – Servizio 1 “Autorizzazioni e Valutazioni Ambientali” avente ad oggetto “PA44 IPPC 3 – Italcementi S.p.A. – Installazione IPPC “Cementeria di Isola delle Femmine” ubicata in via delle Cementerie n. 10 nel Comune di Isola delle Femmine (PA). Procedimento di riesame con valenza di rinnovo dell'Autorizzazione Integrata Ambientale rilasciata con D.R.S. n. 693 del 18 luglio 2008. [Cod. Proc. n. 209]. Indizione e convocazione Conferenza di Servizi” e ricevuta dalla ricorrente via PEC in data 29 aprile 2020, nella parte in cui prevede “il preciso obbligo del gestore, di

presentare le integrazioni richieste e le controdeduzioni alle osservazioni della predetta C.T.S.” contenute nel sopra citato parere n. 13/2020 del 18 marzo 2020;

- ogni altro atto preordinato, conseguente o comunque connesso.

*Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati il 3/06/2020:*

- del verbale della Conferenza dei Servizi tenutasi il giorno 20 maggio 2020 e trasmesso con nota dell'Assessorato del Territorio e dell'Ambiente della Regione Siciliana – Dipartimento dell'Ambiente – Servizio 1 “Autorizzazioni e Valutazioni Ambientali” prot. n. 27706 del 21 maggio 2020, nella parte in cui dispone che “il presidente assegna al gestore venti (20) giorni per la presentazione della documentazione integrativa richiesta dalla STA di Palermo al fine dell'adeguamento al PRTQA” (i.e. “documentazione tecnica, contenente anche la valutazione di tecniche alternative ed equivalenti a quelle previste nelle BAT Conclusion, al fine dell'adeguamento al PRTQA”);

- ogni altro atto preordinato, conseguente o comunque connesso.

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Assessorato Regionale del Territorio e dell'Ambiente, della Presidenza della Regione Siciliana, del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, dell'Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente – A.R.P.A. e della Giunta Regionale di Governo;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica in videoconferenza del giorno 10 novembre 2020 il dott. Sebastiano Zafarana;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1.1. Con ricorso R.G. 2082/2012 ritualmente notificato e depositato il 03.12.2012, Italcementi ha chiesto l'annullamento del decreto n. 97/GAB del 25 giugno 2012 con cui l'Assessorato Regionale del Territorio e dell'Ambiente della Regione siciliana, in attuazione del D.Lgs. 155/2010 recante le norme di "Attuazione della Direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa", ha provveduto alla "Zonizzazione e classificazione del territorio della Regione siciliana ai fini della qualità dell'aria per la protezione della salute umana", nonché del previo parere positivo espresso dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare.

Al riguardo, parte ricorrente premette di essere una primaria società in Italia nella produzione di materiali da costruzione che gestisce dal 1957 un cementificio nel Comune di Isola delle Femmine (PA) il quale nel 1980 è stato totalmente riammodernato

L'impianto rientra nell'ambito di applicazione del Titolo II – bis Parte II del D.Lgs.152/2006 che subordina l'esercizio dell'attività al preventivo rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA) regionale.

L'Assessorato Regionale Territorio e Ambiente ha autorizzato l'esercizio dell'impianto con DRS 693 del 18/07/2008 a seguito di un procedimento svoltosi in conferenza di servizi cui hanno partecipato gli enti interessati.

Esponde la ricorrente che l'AIA rilasciata ad Italcementi tiene conto delle migliori tecniche disponibili applicabili alle cementerie elaborate a livello europeo e nazionale, e prevede numerosi e dettagliati adeguamenti e prescrizioni, gran parte dei quali si riferiscono specificamente alle emissioni in atmosfera ed alle emissioni diffuse, da implementare secondo scadenze prestabilite, che hanno comportato ingenti costi per la società ed hanno permesso di ottenere significativi miglioramenti per quanto attiene in generale alle emissioni in atmosfera prodotte dall'impianto.

Successivamente, in attuazione del D.Lgs. 155/2010 che ha recepito nel nostro ordinamento la Direttiva 2008/50/CE relativa alla “qualità dell’aria ambiente e per un’aria più pulita in Europa”, l’Assessorato regionale del Territorio e dell’Ambiente con il decreto impugnato ha provveduto alla preliminare opera di zonizzazione e classificazione del territorio siciliano, individuando n.3 agglomerati (Palermo, Catania e Messina) e n.2 Zone (IT1914 – Aree industriali, in cui ricadono i “Comuni sul cui territorio insistono le principali aree industriali e i Comuni sul cui territorio la modellistica di dispersione degli inquinanti atmosferici individua una ricaduta delle emissioni delle stesse aree industriali”; IT1915 – Altro che “include l’area del territorio regionale non inclusa nelle zone precedenti”).

Sulla scorta di tale zonizzazione, gli impianti di parte ricorrente ricadono nell’area metropolitana di Palermo.

La società ha impugnato gli atti in epigrafe lamentando una serie di vizi formali (carenza di potere in capo all’Assessore regionale) e sostanziali (errata procedura di delimitazione delle zone) inficianti il Decreto in questione.

1.2. Il gravame è affidato a cinque distinti motivi di ricorso.

1.3. In data 22/11/2012 si sono costituite in giudizio le amministrazioni intimato con atto di mera forma non contenente difese scritte.

1.4. Il 25/09/2020, in vista della pubblica udienza, la ricorrente ha depositato una relazione tecnica e altri documenti e, in data 02/10/2020 anche una memoria difensiva.

1.5. Con altro ricorso, R.G. 2111/2018, ritualmente notificato e depositato, Italcementi Spa ha impugnato il Piano Regionale di Tutela della Qualità dell’Aria e gli altri atti indicati in epigrafe.

La ricorrente, premesso di operare in virtù dell’AIA rilasciata dalla Regione Sicilia, Assessorato Territorio e Ambiente con D.R.S. 693 del 18 luglio 2008, deduce, per

quanto di interesse nel ricorso in argomento, che tra le sostanze emesse dalla Cementeria di Isola rivestono particolare importanza NO<sub>x</sub> e polveri.

La società riferisce che l'AIA rilasciata ad Italcementi tiene già conto delle migliori tecniche disponibili applicabili alle cementerie elaborate a livello europeo e nazionale e prevede numerosi e dettagliati adeguamenti e prescrizioni, gran parte dei quali si riferiscono specificamente alle emissioni in atmosfera da implementare secondo scadenze prestabilite. Espone che comunque, a prescindere da tali prescrizioni, in applicazione del D. Lgs. 152/2006 e ss.mm.ii. essa si è adeguata ai limiti applicabili, a far data dall'entrata in vigore, nell'aprile 2017, delle BAT Conclusions per il cemento ai sensi della direttiva 2010/75/UE; e che il solo adeguamento a tali nuovi limiti ha comportato per la Cementeria di Isola un impegno economico di circa 1.650.000 Euro oltre ad un incremento dei costi variabili di esercizio dovuti alla nuova modalità gestionale quantificabili in circa 100.000 Euro l'anno per gli attuali livelli produttivi.

Riferisce poi che l'AIA, alla data della proposizione del ricorso, era soggetta a procedimento di riesame pendente presso l'Assessorato Territorio e Ambiente della Regione Siciliana in margine al quale la ricorrente espone:

a) che in occasione della Conferenza dei Servizi del 28 aprile 2017 era emerso come la proposta di Piano di qualità dell'aria (che a quella data non era stato ancora adottato) prevedesse una serie di misure tra cui in particolare l'applicazione al 2027, con un obiettivo intermedio al 2022, dei limiti inferiori delle BAT per NO<sub>x</sub> e polveri; in detto frangente Italcementi, faceva presente come in ragione delle tecnologie impiantistiche adottate non fosse possibile raggiungere tali limiti inferiori e come, oltretutto, l'applicazione di tali limiti sul territorio regionale determinasse una discriminazione a discapito della Società favorendo le cementerie concorrenti che applicano una diversa (e più nuova) tecnologia;

b) che in vista della successiva conferenza dei servizi indetta per il 25 maggio 2017, ARPA Sicilia, mediante proprio parere rappresentava come *“dall’esame dei dati delle stazioni fisse installate nei comuni di Isola delle 5 Femmine e Capaci, non si registrano superamenti dei limiti previsti dal D. Lgs. 155/2010 per la tutela della salute umana”*.

Espone infine la ricorrente, che pendente il procedimento di riesame dell’AIA, la Regione Siciliana predisponendo il Piano Regionale di Tutela della Qualità dell’Aria in Sicilia che, previa VAS, veniva approvato con Deliberazione n. 268 del 18 luglio 2018

1.6. Il gravame è articolato in nove motivi di ricorso, con i quali in sostanza la ricorrente deduce censure inerenti la disciplina della qualità dell’aria, la disciplina AIA e la disciplina VAS.

1.7. Il 25/07/2019 si sono costituite in giudizio le amministrazioni intimare con atto di mera forma, successivamente depositando documenti.

1.8. Con atto notificato il 13/05/2020 e depositato il 18/05/2020 Italcementi ha proposto un primo ricorso per motivi aggiunti impugnando anche i successivi atti indicati in epigrafe aventi ad oggetto il nuovo procedimento di riesame dell’AIA.

1.9. Successivamente, con atto notificato il 03/06/2020 e depositato in pari data Italcementi ha proposto un secondo ricorso per motivi aggiunti impugnando anche i successivi atti indicati in epigrafe, aventi sempre ad oggetto il nuovo procedimento di riesame dell’AIA.

1.10. Nell’imminenza dell’udienza pubblica hanno depositato memorie difensive sia la difesa erariale che Italcementi.

1.11. Italcementi ha depositato anche una memoria di replica.

1.12. Alla pubblica udienza del 28 novembre 2019 entrambi i ricorsi in epigrafe sono stati trattenuti in decisione.

DIRITTO

2. Preliminarmente deve essere disposta la riunione dei ricorsi numero di R.G. 2082/2012 e R.G. 2111/2018, stante l'evidente connessione soggettiva ed oggettiva.

3. Appare inoltre opportuno rilevare come i provvedimenti impugnati aventi ad oggetto la "zonizzazione" e il "Piano regionale di tutela della qualità dell'aria" siano già stati scrutinati e annullati da questo Tribunale in altri precedenti giudizi, con le sentenze nn. 1614, 1615, 1616, 1617, 1619 e 1620/20, le cui motivazioni vengono in larga parte riproposte nella presente sentenza.

4. Può adesso essere esaminato il ricorso R.G. 2082/2012, in margine al quale appare preliminarmente opportuno premettere brevi cenni sulla materia per cui è causa.

Con il D.Lgs. 155/2010 il legislatore italiano ha dato attuazione alla direttiva 2008/50/CE "relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa", sostituendo e innovando la precedente disciplina vigente in materia e fornendo importanti strumenti al fine di ridurre più efficacemente l'inquinamento atmosferico.

In particolare, la predetta normativa demanda alle Regioni e alle Province autonome la messa in atto del procedimento volto alla riduzione dell'inquinamento atmosferico.

Esse devono provvedere alla cosiddetta zonizzazione dei territori regionali, che costituisce il presupposto per le successive attività di classificazione, valutazione e pianificazione, mediante le modalità e i criteri individuati dagli articoli 1 e 3 e dall'Appendice I D.Lgs. 155/2010.

4.1. Per prima cosa, devono essere individuati gli agglomerati, "sulla base dell'assetto urbanistico, della popolazione residente e della densità abitativa" e, successivamente, le altre zone, "individuate, principalmente, sulla base di aspetti come il carico emissivo, le caratteristiche orografiche, le caratteristiche meteo-climatiche e il grado di urbanizzazione del territorio, al fine di individuare le aree in cui uno o più di tali aspetti sono predominanti nel determinare i livelli degli inquinanti e di accorpate tali

aree in zone contraddistinte dall'omogeneità degli aspetti predominanti" (art.1 comma 4 lett d).

In base ai criteri dell'appendice I, la zonizzazione relativa alle sostanze avente natura primaria (il piombo, il monossido di carbonio, gli ossidi di zolfo, il benzene, il benzo(a)pirene e i metalli), deve essere effettuata in funzione del carico emissivo; mentre quella relativa alle sostanze avente totale o prevalente natura secondaria (il PM10, il PM2,5, gli ossidi di azoto e l'ozono) deve essere eseguita alla stregua "delle caratteristiche orografiche e meteo-climatiche, del carico emissivo e del grado di urbanizzazione del territorio, al fine di individuare le aree in cui una o più di tali caratteristiche sono predominanti nel determinare i livelli degli inquinanti", potendosi procedere anche all'accorpamento di aree tra loro non contigue, "purché omogenee sotto il profilo delle caratteristiche predominanti". Inoltre, è preferibile procedere alla stessa zonizzazione avuto riguardo agli ossidi di azoto, al PM10 e al PM2,5.

Pertanto, per potersi avere un'area omogenea è necessario che essa sia stata individuata sulla base della prevalente incidenza esplicita da uno o più delle condizioni prima citate sul livello degli inquinanti atmosferici.

Infine, il punto 9 prevede che "Le zonizzazioni effettuate in relazione ai diversi inquinanti devono essere tra loro integrate in modo tale che, laddove siano state identificate per un inquinante zone più ampie e per uno o altri inquinanti zone più ridotte, è opportuno che le zone più ampie coincidano con l'accorpamento di quelle più ridotte".

4.2. Così suddiviso il territorio, lo stesso deve essere classificato ai fini della valutazione della qualità dell'aria ambiente. Tale classificazione è operata ai sensi dell'Allegato II (art. 4, comma 1, art. 6 comma 1 e art. 19 comma 3) del D. Lgs. 155/10 mediante l'utilizzo delle soglie di valutazione superiore (SVS) e inferiore (SVI) per ogni sostanza inquinante.

In particolare l'art. 4 D.Lgs. 155/2010 stabilisce che “Ai fini della valutazione della qualità dell'aria, la classificazione delle zone e degli agglomerati è effettuata, per ciascun inquinante di cui all'art. 1, comma 2, sulla base delle soglie di valutazione superiori e inferiori previste dall'allegato II, sezione I, e secondo la procedura prevista dall'allegato II, sezione II.”, prevedendo un onere di riesame della classificazione “almeno ogni 5 anni e, comunque, in caso di significative modifiche delle attività che incidono sulle concentrazioni nell'aria ambiente degli inquinanti di cui all'art. 1, comma 2”.

Ancora, la sezione 2 dell'Allegato II prevede che “1. Il superamento delle SVS e delle SVI deve essere determinato in base alle concentrazioni degli inquinanti nell'aria ambiente nei cinque anni civili precedenti. Il superamento si realizza se la soglia di valutazione è stata superata in almeno tre sui cinque anni civili precedenti”; “ 2. I dati relativi ai precedenti anni civili derivano dalla valutazione effettuata ai sensi dell'articolo 5 del D. Lgs. 155/10. Se tuttavia non si dispone di dati sufficienti per i cinque anni civili precedenti, il superamento deve essere determinato mediante una combinazione di campagne di misurazione di breve durata, da effettuare nel periodo dell'anno e nei luoghi in cui si potrebbero registrare i massimi livelli di inquinamento, e tecniche di modellizzazione, utilizzando a tal fine anche le informazioni ricavate dagli inventari delle emissioni”.

4.3. Infine, sulla base della zonizzazione e della classificazione, l'amministrazione deve effettuare la relativa valutazione della qualità aria ambiente e adottare le opportune misure di risanamento.

In particolare, è prescritto che se i livelli dell'ozono negli agglomerati e nelle zone “superano, in almeno uno sui 5 anni civili precedenti, gli obiettivi a lungo termine previsti all'allegato VII, paragrafo 3, le misurazioni in siti fissi in continuo sono obbligatorie. Se non si dispone di dati sufficienti per i cinque anni civili precedenti, è consentito determinare il superamento anche mediante una combinazione di

campagne di misurazione di breve durata, effettuate in passato nel periodo dell'anno e nei luoghi in cui si potrebbero registrare i massimi livelli di inquinamento, e tecniche di modellizzazione, utilizzando a tal fine anche le informazioni ricavate dagli inventari delle emissioni" (art. 8).

4.4. Completata la fase di valutazione, laddove si registri il superamento dei valori limite di inquinamento, la regione deve dotarsi di un piano di risanamento della qualità dell'aria, inteso quale strumento di pianificazione e coordinamento delle strategie volte a garantire il mantenimento della qualità dell'aria per l'intero territorio regionale, che deve prevedere le misure necessarie per raggiungere i valori limite.

5. Così ricostruito il quadro normativo applicabile, si può procedere all'esame delle censure.

6. Con il primo motivo di ricorso parte ricorrente deduce la violazione e falsa applicazione dell'art. 12 dello Statuto della Regione siciliana – violazione e falsa applicazione dell'art. 13 del D.lgs. n. 204 del 25 marzo 1947 recante norme per l'attuazione dello statuto della regione siciliana approvato con R.D.lgs. n. 455 del 15 maggio 1946 e disp. trans. – violazione e falsa applicazione dell'art. 4 del t.u. delle leggi sull'ordinamento del governo e dell'amministrazione della regione siciliana approvato con decreto presidenziale n.70 del 28 febbraio 1979 – incompetenza dell'assessore regionale alla adozione di atti avente natura regolamentare – violazione e falsa applicazione dell'art. 16 n. 3 del r.d. n. 1054/1924 ed art. 4 del d.lgs. n. 654/1948.

La censura attiene sostanzialmente alla pretesa incompetenza dell'Assessorato regionale all'adozione del piano di zonizzazione e classificazione previsto dall'art. 3 del D.Lgs. 155/2010, in considerazione della asserita natura di atto generale a contenuto normativo, recante una disciplina connotata dai caratteri della generalità e dell'astrattezza propri dei provvedimenti aventi natura normativa, volta a innovare o integrare la normativa di rango primario.

Invero, il piano di zonizzazione e classificazione conterrebbe “una molteplicità di prescrizioni che si rivolgono a vastissime aree del territorio regionale e che risultano dirette ad una molteplicità di potenziali soggetti interessati” che ne escludono la qualificazione come mero atto amministrativo di carattere generale.

Pertanto, il provvedimento impugnato avrebbe dovuto essere emanato dal Governo regionale come prescritto dall’art. 12 dello Statuto regionale e, segnatamente, “con decreto del Presidente regionale, previa deliberazione della Giunta regionale” ex art. 13 D.Lgs. 204 del 25 marzo 1947, in virtù dell’art. 4 T.U. leggi sull’ordinamento del Governo e dell’Amministrazione della Regione siciliana secondo cui “La Giunta regionale delibera: ... 7) sui regolamenti per l’esecuzione di leggi”, previo parere del Consiglio di Giustizia Amministrativa secondo il combinato disposto degli articoli 4 del D.Lgs. 654/1948 e 17 della Legge 127/1997.

Deduce, inoltre, parte ricorrente che l’applicazione di tale procedimento non potrebbe escludersi neppure considerando attribuita all’Assessorato della Regione siciliana una generale competenza in materia di ordinamento del territorio, poiché tale specifica competenza sarebbe prevista dalla legge regionale n. 71 del 27 dicembre 1978 esclusivamente in materia urbanistica, nella fase approvativa della pianificazione generale e in materia di interventi sostitutivi nei confronti degli enti locali inadempienti degli obblighi derivanti dalla predetta legge.

6.1. La censura è infondata.

Invero, nella suddivisione del territorio in agglomerati e zone, la Regione è chiamata a compiere, anzitutto, l’analisi dell’incidenza che le caratteristiche indicate dal legislatore nazionale spiegano sul livello delle sostanze inquinanti presenti nelle varie aree del territorio. Deve poi accorpate in zone le aree omogenee, ossia quelle in cui è stata ravvisata la predominanza di una o più delle caratteristiche influenti sulla determinazione del livello di inquinamento atmosferico.

La corretta individuazione delle zone consente di procedere ad un'attività di classificazione che tenga conto di livelli di inquinamento riconducibili a cause comuni, nonché ad una valutazione adeguata ed efficace del territorio.

Come condivisibilmente osservato dalla difesa erariale, il piano di zonizzazione e classificazione non contiene alcuna prescrizione specifica o regola strictu sensu, in quanto costituisce, a norma dell'art. 1 del D.Lgs. 155/2010 l'atto presupposto alla stregua del quale l'amministrazione regionale deve organizzare l'attività di valutazione della qualità dell'aria e ambiente e, soprattutto, prevedere poi le opportune azioni per il rispetto delle soglie limite imposte dalla Direttiva 2008/50/CE.; azioni previste appunto nel 2018 dalla Giunta Regionale, la quale, nel redigere il Piano dell'Aria ha utilizzato il piano di zonizzazione e classificazione elaborato dall'Assessorato.

Mancano dunque il carattere dell'astrattezza ed anche il carattere dell'innovatività, non avendo il piano di zonizzazione la capacità di innovare stabilmente l'ordinamento giuridico.

7. Con il secondo motivo di impugnazione parte ricorrente lamenta la violazione e falsa applicazione dell'art. 2, L.r. n. 10/2000 e s.m.i. – violazione dei principi in tema di ripartizione tra funzioni di indirizzo politico-amministrativo e poteri di gestione-incompetenza sotto altro profilo.

In particolare, la ricorrente sostiene che, qualora si ravvisasse la natura amministrativa del provvedimento impugnato, quest'ultimo si configurerebbe come un atto di pianificazione del territorio e non quale atto di indirizzo politico o di linea guida. Pertanto, il relativo potere di emanazione spetterebbe in via esclusiva al dirigente, in virtù dell'art. 2 comma 2 della L.R. 10/2000 e ss.mm.ii..

Invero, quest'ultima norma, distinguendo tra funzioni politico-amministrative e funzioni di attuazione e gestione ha attribuito in via esclusiva il potere di adottare

atti e provvedimenti amministrativi di gestione ai dirigenti, quali organi posti al vertice della gestione amministrativa (art. 2 comma 2).

7.1. La censura è infondata.

Deve rilevarsi che la peculiare connotazione del provvedimento rende difficoltoso operare una netta classificazione dell'atto, tuttavia il Collegio rileva che il piano di zonizzazione non contiene alcuna prescrizione intesa a operare una pianificazione del territorio ma si limita invece a fotografare in applicazione del D.Lgs. 155/2010 (se in modo puntuale ovvero in sua violazione è oggetto del ricorso) lo stato dell'arte sulla base di dati empirici e di rilevamenti, ragion per cui non si ritiene esso sia atto che possa esser ascritto alla categoria dell'atto amministrativo generale di competenza del dirigente generale.

Con conseguente infondatezza della censura.

8. Il terzo, quarto e quinto motivi di ricorso possono essere esaminati congiuntamente, atteso che con essi parte ricorrente deduce la violazione e falsa applicazione del D.lgs. 155/2010 (artt. 1,3, 4, 5, 9) – eccesso di potere per difetto di istruttoria e carenza di adeguata motivazione – eccesso di potere per travisamento dei fatti – eccesso di potere per violazione dei principi di proporzionalità dell'azione amministrativa – ingiustizia manifesta.

Sostiene parte ricorrente che il provvedimento impugnato (decreto assessoriale A.R.T.A. 25 giugno 2012 n. 97/GAB) sarebbe inadeguato, in quanto fondato su dati e modellistiche risalenti al 2005 e solo in alcuni casi al 2007, pertanto, obsoleti e non più rappresentativi dell'attuale qualità dell'aria nelle diverse aree del territorio siciliano, nonostante l'art. 4 D.Lgs. 155/2010 prescriva il riesame almeno quinquennale della classificazione.

Da ciò conseguirebbe la necessità di fornire un quadro il più possibile aderente alle reali condizioni di qualità dell'aria per ogni porzione di territorio, al fine di adottare piani di risanamento mirati ed efficaci.

Lamenta che l'utilizzo di una base di dati non aggiornata pregiudica l'attendibilità delle simulazioni conducendo alla definizione di interventi di tutela della qualità dell'aria – soventi onerosi per le imprese – in difetto di una reale necessità essendo lo stato reale diverso da quello simulato in base a dati obsoleti.

Inoltre, tali dati sarebbero tecnicamente errati, proprio in virtù della loro risalenza nel tempo, poiché non terrebbero conto delle significative migliorie introdotte tramite le singole A.I.A. rilasciate agli operatori industriali che operano nelle aree interessate.

Infine, parte ricorrente contesta la creazione di un'unica zona industriale nella quale ricadrebbero aree con caratteristiche ambientali tra di loro notevolmente differenti, in difformità dei criteri espressamente indicati dagli articoli 1 comma 2 lett. d) e 3, nonché dell'Appendice I del D.Lgs. 155/2010.

8.1. Ritiene il Collegio che le censure proposte siano fondate.

8.2. Un primo ordine di censure è diretto a contestare la violazione della procedura di delimitazione delle zone per come disciplinate dal D.Lgs. 155/2010.

E' un dato di fatto – non contestato da parte resistente - che il Decreto è fondato su dati e modellistiche risalenti al 2005 e solo in alcuni casi al 2007, pertanto, obsoleti e non più rappresentativi dell'attuale qualità dell'aria nelle diverse aree del territorio siciliano.

Orbene sia il legislatore comunitario che quello nazionale hanno previsto la zonizzazione quale presupposto per organizzare l'attività di valutazione della qualità dell'aria ambiente.

Sotto questo profilo è infatti evidente che se la zonizzazione e la classificazione costituiscono il presupposto su cui poi elaborare i conseguenti piani di risanamento della qualità dell'aria, esse devono necessariamente essere fondate su dati quanto più fedeli possibile rispetto alla reale situazione emissiva delle aree considerate.

Il D. Lgs. 155/10 (art. 4 punto 2 D. Lgs. 155/10) prevede infatti che “la classificazione delle zone e degli agglomerati è riesaminata almeno ogni 5 anni e, comunque, in caso di significative modifiche delle attività che incidono sulle concentrazioni nell’aria ambiente degli inquinanti di cui all’art. 1, comma 2”, prescrivendo pertanto un aggiornamento periodico dei dati.

D’altra parte la previsione normativa, richiedendo il periodico aggiornamento dei dati, rispecchia dinamiche fenomeniche empiricamente dimostrabili, come effettivamente riscontrabile dall’esame della documentazione disponibile sul sito dell’ARPA ove sono accessibili sia le relazioni annuali sulla qualità dell’aria (per gli anni dal 2014 al 2018) sia i documenti relativi alla “Modellistica meteo e di qualità dell’aria per la regione Sicilia” per gli anni dal 2015 al 2018; che evidenziano, appunto, significative modifiche sul carico emissivo esistenti fra la condizione del 2007 e quella del 2012 che influiscono in modo significativo sulle condizioni di qualità dell’aria.

Per detto profilo è pertanto dimostrata la violazione delle previsioni di cui al D.Lgs.155/2010.

8.3. Sotto altro profilo la ricorrente lamenta un’ulteriore violazione della normativa in esame nella circostanza che la Regione abbia sostanzialmente individuato una “zona unica” industriale motivando in questi termini “non si è ritenuto necessario in questa fase differenziare la zonizzazione del territorio in base ai diversi inquinanti atmosferici, scegliendo di privilegiare l’esigenza di semplificazione amministrativa in vista delle eventuali attività di pianificazione di azioni volte alla riduzione dell’inquinamento atmosferico”.

Ritiene il Collegio che la censura sia fondata e che la motivazione adottata dalla regione rende evidente come la suddivisione del territorio non sia avvenuta secondo le previsioni del D.Lgs n. 155/2010 bensì seguendo un criterio (quello della semplificazione) non coerente con l’impianto del decreto perché - in disparte quanto

già rilevato in ordine al fatto che l'atto impugnato ha fatto riferimento al carico emissivo rilevato in base all'inventario delle emissioni del 2007 (dunque vetusto) – con la classificazione di un'unica zona (IT1914-Aree industriali) finisce per unificare realtà territoriali sparse per l'isola ma in realtà disomogenee tra loro proprio in relazione al carico emissivo che invece avrebbe dovuto differenziarle.

Ora soltanto per gli agglomerati (popolazione pari ad almeno 250.000 abitanti o densità di almeno 3.000 ab/Kmq) l'individuazione avviene in base a dati quali l'assetto urbanistico, la popolazione residente e la relativa densità abitativa.

Per quanto riguarda, invece, le parti di territorio non rientranti nell'agglomerato le “zone” vengono così individuate (art.1.4. e appendice 1.4.):

- la zonizzazione relativa alle sostanze avente natura primaria (il piombo, il monossido di carbonio, gli ossidi di zolfo, il benzene, il benzo(a)pirene e i metalli), deve essere effettuata in funzione dei dati relativi al solo “carico emissivo”;
- la zonizzazione relativa alle sostanze avente totale o prevalente natura secondaria (il PM10, il PM2,5, gli ossidi di azoto e l'ozono), deve essere effettuata (oltre che con riferimento al carico emissivo) anche con i criteri delle caratteristiche orografiche, meteorologiche e al grado di urbanizzazione.

A fronte dei superiori criteri che dovrebbero presiedere alla zonizzazione, risulta invece non contestato che nel 2007 i carichi emissivi presenti nei territori dei diversi comuni ricondotti dall'Assessorato nella medesima “zona unica” si presentavano tutt'altro che omogenei.

Sicché appare condivisibile la censura con la quale parte ricorrente rileva l'illogicità di un tale scelta, atteso che le azioni che devono essere necessariamente adottate per ridurre l'impatto di un certo inquinante nelle aree industriali ove esso rappresenta il maggior carico (IT1914), non si appalesano invece necessarie per le altre aree in cui insistono sempre comprensori industriali, ma nei quali però l'emissione di tale sostanza si attesta su livelli analoghi a quelli della zona classificata IT1915-ALTRO.

Ulteriore censura non contestata dall'amministrazione resistente è che l'accorpamento di aree definite "ad alta criticità ambientale" ed i comuni, con esse confinanti, interessati dalla ricaduta delle sostanze, è stato operato utilizzando per le simulazioni di dispersione un modello CALPUFF sulla base di dati riferibili all'anno 2005.

In difformità rispetto a quanto previsto dagli articoli 1 e 3, infatti, l'Assessorato mostra di avere tenuto in considerazione il carico emissivo con riguardo a tutti gli inquinanti (primari e secondari) e le sole caratteristiche meteo-climatiche e morfologiche della zona attraverso l'applicazione di modelli per lo studio del trasporto, la dispersione e la trasformazione degli inquinanti secondari (non anche le caratteristiche orografiche e le condizioni di urbanizzazione del territorio).

In definitiva non risulta contestato dall'amministrazione che la zonizzazione/classificazione adottata nel 2012 sia stata eseguita in base ai dati della popolazione del 2001, ai carichi emissivi del 2007 e a simulazioni di dispersione del 2005. In altre parole su dati non più attuali e precedenti ai limiti temporali indicati dal D.lgs 155/2010, e come tali inattendibili.

Appare allora evidente che nessuna esigenza di semplificazione può giustificare l'accorpamento di tutte le aree industriali in un'unica zona senza prendere in considerazione i criteri delineati dal D.Lgs. 155/2010 e che, in realtà, il criterio preso in considerazione dall'amministrazione per sussumere zone tra loro eterogenee nella zona unica IT1914 è consistito sostanzialmente nella mera presenza di attività industriali.

A nulla rileva quanto previsto dal punto 9 dell'Appendice il quale prevede che "Le zonizzazioni effettuate in relazione ai diversi inquinanti devono essere tra loro integrate in modo tale che, laddove siano state identificate per un inquinante zone più ampie e per uno o altri inquinanti zone più ridotte, è opportuno che le zone più ampie coincidano con l'accorpamento di quelle più ridotte".

La previsione in esame, infatti, prevede espressamente che una pluralità di zone di dimensioni più ridotte, a certe condizioni, possano essere accorpate a zone più ampie; ma non legittima invece a ritenere possibile – come ritenuto dall'amministrazione resistente - l'individuazione di un'indistinta zona prescindendo dalla considerazione dei singoli inquinanti.

8.4. Risulta dunque sussistente la violazione dei criteri e principi fissati dal Dlgs 155/2010 cui l'amministrazione avrebbe dovuto attenersi per la zonizzazione/classificazione del territorio e, dunque, il denunciato difetto di istruttoria nella misura in cui rende inattendibile la zonizzazione sulla quale fondare piani di risanamento aderenti alle reali esigenze delle aree considerate.

9. Conclusivamente il ricorso RG 2082/2012 è fondato e va accolto nei sensi che saranno più oltre precisati.

10. Deve essere esaminato, ora, il ricorso RG 2111/2018 con il quale la ricorrente Italcementi, ha impugnato il Piano Regionale di Tutela della Qualità dell'Aria in Sicilia lamentando che dalla disamina delle misure del Piano emergerebbe:

- che le sole misure effettivamente di immediata applicazione ed estremamente dispendiose sarebbero state poste a carico di poche aziende industriali (solo gli impianti soggetti ad AIA e solo alcuni di essi), a fronte del fatto che le problematiche maggiori di inquinamento riscontrate sono invece riconnesse al traffico veicolare;
- che non sarebbe stata valutata in alcuno modo la sostenibilità dei costi relativi alle specifiche misure;
- che non ne sarebbe stata seriamente neanche valutata l'effettiva necessità ed efficacia, né la relativa proporzionalità tra costi e benefici.

Il Piano, dunque, sarebbe gravemente carente sotto tutti i detti profili ed inoltre sarebbe ingiustificatamente discriminatorio a discapito di poche realtà produttive già soggette ad uno stringente regime autorizzativo e di controlli.

Sostiene la ricorrente che i provvedimenti impugnati, se attuati, imporrebbero alla società medesima interventi (misure di cui alla tabella 154 del Piano: M2, M16, M17, M18, M19, M20, M21, M22, M25) che, per la preesistente struttura impiantistica, non sono realizzabili tecnicamente, oppure potrebbero essere realizzati con costi esorbitanti e sproporzionati nell'ordine di svariati milioni di euro, ma senza un corrispondente beneficio in termini di miglioramento della qualità dell'aria, che, anzi, potrebbe essere del tutto incerto e/o non percepibile.

Lamenta peraltro

- che in applicazione del D. Lgs. 152/2006 e ss.mm.ii. la Cementeria si è adeguata ai limiti applicabili, a far data dall'entrata in vigore, nell'aprile 2017, delle BAT Conclusions per il cemento ai sensi della direttiva 2010/75/UE;

- che ARPA ha rilevato il pieno rispetto dei limiti del D.Lgs. 155/2010 per la tutela della salute umana nelle centraline di rilevamento ubicate in prossima della Cementeria di Isola.

11. Con i primi cinque motivi di ricorso la ricorrente deduce censure attinenti alle violazioni in merito al D. Lgs. 155/2010 sulla qualità dell'aria.

11.1. In particolare con il primo motivo di ricorso la ricorrente deduce di avere impugnato, con il qui riunito ricorso RG. 2082/2012 (ma anche con il ricorso 2081/2012 riferito alla Cementeria di Porto Empedocle) il D.A. 97/GAB dell'Assessorato Territorio e Ambiente del 25 giugno 2012 avente ad oggetto la zonizzazione e la classificazione del territorio regionale. Sicché, costituendo il decreto in parola atto presupposto rispetto al successivo Piano di qualità dell'aria, l'eventuale accoglimento del ricorso e l'annullamento del primo travolgerebbe per invalidità derivata il secondo atto.

Stante l'accoglimento del ricorso RG 2082/2012 per i profili sopra rilevati - e in particolare per difetto di istruttoria ed eccesso di potere - la censura si rivela per detto profilo fondata, in quanto il Piano si fonda su una zonizzazione e

classificazione del territorio inadeguati e obsoleti, e comunque a loro volta non riesaminate allo scadere dei cinque anni di legge.

11.2. Con il secondo motivo di ricorso deduce ulteriori violazioni del D. Lgs. 155/2010 sulla qualità dell'aria con riferimento anche al Piano di qualità dell'aria.

Premesso che l'art. 1 del D. Lgs. 155/2010 prevede che ai fini della valutazione della qualità dell'aria ambiente è evitato l'uso di stazioni di misurazione non conformi, la ricorrente lamenta che la rete di monitoraggio e di rilevamento della qualità dell'aria sia appunto in contrasto con quanto previsto dal D. Lgs. 155/2010.

Tale circostanza risulterebbe da plurime evidenze.

In primo luogo, essa sarebbe pacificamente ammessa dalla Regione Siciliana, come si evince anche dall'Allegato 8 al Piano dove risulta affermato che le stazioni di misurazione non sono conformi alle previsioni di legge, né come numero minimo né come inquinati rilevati.

Una seconda considerazione è che la Regione non dispone dei dati necessari per stabilire con certezza se e dove ubicare le attività di monitoraggio in siti fissi, e ciò è una diretta conseguenza del fatto che non è stata effettuata la classificazione del territorio sulla base della verifica delle soglie di valutazione inferiore e superiore.

In ogni caso le stazioni di misura non sarebbero conformi al D. Lgs. 155/2010 nemmeno con riferimento alle fonti puntuali di emissione (cioè gli impianti industriali) non essendo stati rispettati i precisi criteri di rilevamento previsti dall'allegato III del D.Lgs.155/2010.

Inoltre, l'allegato V del D.Lgs.155/2010 prescrive il numero delle stazioni di misurazione industriali che deve essere stabilito attraverso vari criteri, ma l'Allegato 8 al Piano rileva come *“sulla base della ricognizione e valutazione critica delle postazioni esistenti sul territorio regionale non è possibile individuarne alcuna”* ad eccezione di quelle realizzate dai privati che, tuttavia, non fanno parte della rete (e che invece, sottolinea la ricorrente, dimostrano il rispetto dei limiti di inquinamento). E infatti sulla

necessità di ristrutturazione della rete fissa di rilevamento si indica che lo stato di fatto *“deve necessariamente essere corretto nell’ottica di realizzare una rete regionale che sia in grado di fornire un’informazione completa ai fini di un concreto ed esaustivo contributo alle politiche di risanamento”*.

Ed ancora il Rapporto Annuale sulla Qualità dell’Aria 2015 allegato al Piano evidenzia come molte delle stazioni di misurazione non raggiungano i valori di efficienza previsti dal D. Lgs. 155/2010. Nello stesso Piano (pag. 173) si indica che oltre il 50% dei dati rilevati dalle stazioni dell’area di Siracusa non raggiungono l’obiettivo di validità del 90% con evidente ricaduta in ordine al grado di attendibilità e certezza dei dati rilevati.

Nella relazione ARPA anno 2018 sulla qualità dell’aria nella regione siciliana (paragrafo 4: Rete di Monitoraggio della Qualità dell’Aria) si dà in più punti atto che le attività volte alla revisione e adeguamento della rete di monitoraggio sono tuttora in itinere.

Anche il Ministero dell’Ambiente nelle osservazioni al Piano (si vedano i punti sub 5.3) ha rilevato l’inadeguatezza della rete di monitoraggio.

Alla luce di dette circostanze – non contestate in giudizio – il Collegio ritiene oggettivamente evidente la discrasia tra quanto richiesto dal D. Lgs. 155/2010 in merito alle modalità di valutazione della qualità dell’aria e quanto realmente posto in essere dalla Regione.

Risulta, invero, conclamato il fatto che i dati effettivamente utilizzati da quest’ultima nel Piano sono quelli elaborati mediante la modellistica “Chimere” sui dati del 2012, e quindi ricavati da una elaborazione modellistica che restituisce dei valori non rappresentativi e peggiorativi rispetto a quelli “reali” derivanti dai monitoraggi effettuati negli ultimi anni (come è confermato dalla documentazione relativa ai rilevamenti dell’ARPA ed in particolare dai dati relativi alla qualità dell’aria nel 2015).

Poiché si tratta di evidenze riscontrabili dagli atti di giudizio la censura deve essere accolta.

11.3. Con il terzo motivo la ricorrente premette che l'art. 9 del D. Lgs. 155/2010 prevede che in caso di superamento dei valori limite di cui all'Allegato XI, le Regioni debbano adottare un piano che contenga almeno gli elementi previsti dall'Allegato XV e che preveda le misure necessarie ad agire sulle principali sorgenti di emissione aventi influenza sulle aree di superamento ed a raggiungere i valori limite. In ogni caso ai sensi dell'art. 1 i piani e le misure da adottare ed attuare in caso di superamento all'interno di una zona o di un agglomerato, devono agire secondo criteri di efficienza ed efficacia, sull'insieme delle principali sorgenti di emissione, ovunque localizzate, che influenzano tali aree, senza l'obbligo di estendersi all'intero territorio della zona o dell'agglomerato, né di limitarsi a tale territorio. A sua volta l'art. 10 disciplina la predisposizione dei piani in caso di superamento della soglia di allarme.

Lamenta, la ricorrente, che non sussisterebbe il necessario presupposto del superamento dei valori limite o dei valori obiettivo ed assume che i dati della rete di monitoraggio non riporterebbero né superamenti delle soglie di allarme, né dei limiti di protezione della salute umana (a parte alcuni superamenti della media oraria del NO<sub>2</sub> e del numero di giorni di superamento del valore limite espresso come media giornaliera, ma in entrambi i casi in stazioni di rilevamento interessate da traffico urbano), né dei valori obiettivo (fatto salvo per quelli a lungo termine dell'Ozono). Anzi, con riguardo alla ricorrente e rispetto alle centraline installate in ottemperanza all'AIA, ARPA ha dato atto del rispetto dei limiti del D. Lgs. 155/2010.

Orbene, a fronte di dette specifiche censure e di dati oggettivi ricavati dalla documentazione in atti, la Difesa erariale non ha fornito elementi a confutazione.

In effetti, per come già rilevato, la Regione Siciliana ha fondato gli scenari di Piano e le proposte di misura non già sui dati "reali" di misurazione, bensì sui dati del 2012

elaborati con il modello “Chimere” censurata dal Ministero dell’Ambiente che nel 2017 aveva rilevato analisi di “trend” statisticamente inattendibile, nonché criticità dei dati di monitoraggio e dei modelli utilizzati (vedasi i rilievi ministeriali come riportati al punto 5.3 del parere n. 177/2018, reso dalla Commissione Tecnica Specialistica per le Autorizzazioni Ambientali di competenza regionale).

Sussiste quindi il dedotto vizio di travisamento dei fatti ed eccesso di potere.

11.4. Con il quarto motivo la ricorrente premette che l’art. 11 del D. Lgs. 155/2010, fatta salva ovviamente la sussistenza dei presupposti, contiene un elenco di criteri cui improntare le misure dei piani riferite a vari settori, tra cui il settore del traffico, il settore della produzione industriale (tutte le tipologie di attività industriali, non soltanto quelle soggette al regime AIA), le attività di cantiere, i generatori di calore, le pratiche agricole, le combustioni all’aperto.

E tuttavia lamenta che le misure contenute nel Piano attengono quasi esclusivamente alle attività soggette ad AIA e tra queste, peraltro, solo ad alcune (raffinerie e cementifici) e sono ben lungi, dunque, dal ricadere sull’insieme delle principali fonti emissive che influenzano i superamenti.

Rileva che la discrasia tra le misure è stata rimarcata anche dal MATTM che ha infatti rilevato che la Regione avrebbe dovuto prevedere più alternative “con suddivisioni diverse degli investimenti finanziari” (la parte richiama il punto 9.2 del parere ambientale n. 177/2018, citato).

In disparte il merito delle singole misure imposte dal Piano (connotate da un elevato grado di tecnicismo e del tutto inutile trasfondere nella sentenza) la censura appare fondata nella misura in cui effettivamente non sembra considerare l’insieme delle principali fonti emissive (tra cui in particolare quelle derivanti dai mezzi di trasporto) imponendo – illogicamente - le misure soltanto alle imprese industriali. Ed invero nel citato punto 9.2 si evidenzia l’assenza di più alternative per “la modulazione delle

azioni” destinate ad incidere sugli “scenari” Regionali, SEN (Scenario Energetico Nazionale) e di Piano.

11.5. Con il quinto motivo lamenta che, per quanto riguarda l’inventario delle emissioni, il Piano elenca solo alcune delle attività industriali presenti sul territorio regionale, avendo focalizzato l’attenzione su quelle che per dimensione determinano i maggiori quantitativi di emissioni (in sé considerate ma che non comportano superamenti dei limiti di qualità dell’aria) per pervenire alla conclusione che, per questi impianti responsabili di emissioni significative, occorrerà procedere ad una riduzione del carico inquinante; viceversa altre attività produttive, pur soggette ad autorizzazione, AUA o emissioni in atmosfera ecc., non vengono per nulla prese in considerazione dal Piano.

Lamenta ancora, quanto agli scenari di cui all’art. 22 comma 4, che il Piano farebbe applicazione degli scenari nazionali soltanto parzialmente: e a tale riguardo evidenzia che il Ministero dell’Ambiente, secondo quanto riportato nel parere ambientale n. 177/2018:

a) ha sollevato svariate osservazioni (al punto 9.1 del citato parere n. 177/2018) lamentando in particolare che gli anni di riferimento delle proiezioni degli scenari non siano coerenti con quelli richiesti dall’art. 22 del D. Lgs. 155/2010 corrispondenti agli scenari nazionali.

b) ha rilevato che *“le previsioni sviluppate a livello nazionale e regionalizzate per la Regione Sicilia da parte di ENEA con il modello GAINS sono state utilizzate per i soli combustibili fossili del settore residenziale e per i fuoristrada”* (pag. 16, punto 9.1cit.), da ciò potendosi evincere che per il resto la Regione ha invece utilizzato criteri propri in evidente contrasto con la disciplina di settore che è invece tesa ad armonizzare le procedure, le stime e le misure a livello nazionale.

La censura di cui sopra, con la quale, in definitiva, la ricorrente lamenta la contraddittorietà dei presupposti sulla base dei quali sono state adottate le misure ad

essa indirizzate, può essere accolta per quanto già rilevato in ordine al difetto di istruttoria e nei limiti dell'interesse dalla ricorrente per come sarà più oltre specificato e ciò tenuto conto della genericità o della poca chiarezza delle controdeduzioni, ai menzionati rilievi ministeriali, svolte dalla Commissione regionale.

11.6. Con il sesto e settimo motivo infine la ricorrente deduce violazioni di legge con riferimento alla disciplina sull'AIA ed in particolare la violazione e falsa applicazione del titolo III bis della parte seconda del D.lgs.152/2006.

Il Piano impugnato conterrebbe delle misure che presuppongono la revisione e dunque il riesame delle AIA in corso entro il 2020 al fine appunto di modificare le AIA medesime per l'implementazione delle misure previste dal Piano.

Lamenta parte ricorrente che ai sensi dell'art. 29 octies del D. Lgs. 152/2006 l'autorità competente può procedere al riesame dell'AIA in cinque ben specifiche ipotesi previste dal citato articolo, nessuna delle quali – ad avviso della ricorrente – sarebbe riscontrabile nel caso in esame.

Si duole, altresì, che tali misure sarebbero in contrasto anche con l'art. 29 sexies del D. Lgs. 152/2006 in quanto l'AIA può contenere dei valori limite per le emissioni di gas serra (di cui al D. Lgs. 30/2013) solo quando ciò risulti indispensabile per evitare un rilevante inquinamento locale, mentre nella specie tale circostanza non soltanto non si sarebbe verificata, ma nemmeno sarebbe dimostrato che le misure a carico delle attività produttive siano indispensabili.

Deduce ancora che l'art. 29 septies del D. Lgs. 152/2006 stabilisce che, nel caso in cui uno strumento di programmazione o di pianificazione ambientale (considerate tutte le sorgenti emmissive coinvolte) riconosca la necessità di applicare ad impianti, localizzati in una determinata area, misure più rigorose di quelle ottenibili con le migliori tecniche disponibili (BAT), l'amministrazione ambientale o comunque l'autorità competente ha il dovere di rappresentarlo in sede di conferenza di servizi. Assume, quindi, che tale articolo sarebbe stato violato sotto molteplici profili.

Il Piano non ha affatto dimostrato la necessità di applicare alla Cementeria di Isola misure più rigorose di quelle ottenibili con le BAT. Infatti ARPA ha rappresentato che non si sono verificati dei superamenti di valori limite o valori di allarme riconnessi alla Cementeria di Isola (e la ricorrente riferisce che, in generale, vi sono pochi e limitati superamenti di alcuni valori orari limitatamente a centraline interessate da elevato traffico veicolare).

11.7. Infine con l'ottavo e nono motivo di ricorso la ricorrente deduce vizi di violazione in merito alla procedura di VAS.

L'art. 15 del D. Lgs. 152/2006 prevede che l'autorità procedente, in collaborazione con l'autorità competente, provvede - prima della presentazione del piano o programma per l'approvazione e tenendo conto delle risultanze del parere motivato che tiene conto delle osservazioni e suggerimenti ricevuti - alle opportune revisioni del piano o programma.

Lamenta che nel caso in esame, e come emergerebbe in maniera assai chiara dal contenuto del già citato parere della Commissione Tecnica regionale n. 177/2018, il Piano non risulta essere stato opportunamente rivisto e modificato, se non in misura assolutamente marginale, alla luce delle osservazioni pervenute ed in particolare di quelle del MATTM di cui alla nota Prot. 23209 dell'11 ottobre 2017.

La censura è fondata considerato che le osservazioni contenute nella citata nota del Ministero dell'Ambiente riguardavano anche gli aspetti maggiormente critici già esaminati in precedenza, quali l'inattendibilità dei dati di partenza e la non conformità della rete di rilevamento, la non conformità degli scenari, e la necessità, nell'individuazione delle misure da assumere, di valutare i costi/benefici che in effetti non sono stati comparati.

Inoltre, fondatamente si deduce che il procedimento di formazione del Piano, ivi incluso il procedimento di VAS, sarebbe avvenuto in assenza di qualsiasi contraddittorio tra la Regione e le imprese, pur destinatarie delle misure anche ai

sensi della normativa. La Regione Sicilia avrebbe pertanto chiaramente violato la lettera f) della Parte I dell'Appendice IV del D. Lgs. 155/2010 la quale stabilisce che, in sede di elaborazione dei piani di qualità dell'aria, le regioni e le province autonome garantiscono la “f) partecipazione e coinvolgimento delle parti sociali e del pubblico”.

Ed infatti la difesa erariale si è limitata, sul punto, ad illustrare che la fase di consultazione ai sensi dell'art.13 è stata avviata dal Dipartimento Regionale Ambiente con nota prot. n. 56721 del 2.8.2017, a seguito dell'elaborazione del Piano a cura del Commissario ad acta e dell'apprezzamento della Giunta dello stesso (deliberazione n 77 del 23/02/2017), mettendo a disposizione dei soggetti competenti in materia ambientale il Rapporto Preliminare e la proposta di Piano sul sito istituzionale del Dipartimento Regionale dell'Ambiente (<http://sivvi.artasicilia.eu/si-vvi>) e presso gli uffici del Servizio 1 e del Servizio 2 del Dipartimento; e che in tale fase sono pervenute le osservazioni del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare con nota prot. n. DVA U.0023209 dell'11.10.2017 e dell'Ispettorato Foreste di Agrigento con nota prot. n. 108319 del 18/09/2017.

In tal modo, però, la difesa erariale si limita ad illustrare il coinvolgimento di soggetti istituzionali implicati a vario livello nell'adozione del Piano, ma non contesta il fatto – e nemmeno dimostra il contrario – che le imprese non siano state coinvolte nel procedimento al fine di fornire contributi utili al procedimento o presentare osservazioni, considerato per di più l'esiguo numero delle imprese soggette ad AIA che avrebbe consentito anche una comunicazione di avvio del procedimento diretta alle stesse.

12. Devono, ora, essere esaminati ed accolti i primi e i secondi motivi aggiunti proposti dalla ricorrente.

Stante, infatti, l'annullamento del presupposto Decreto n. 97/GAB adottato dall'ARTA il 25 giugno 2012 (Zonizzazione) e del Piano Regionale di Tutela della Qualità dell'Aria, gli atti impugnati che in essi trovano il loro presupposto sono affetti da illegittimità derivata.

13. Per tutti i surriferiti motivi i ricorsi RG 2082/2012 ed RG 2111/2018 vanno accolti, ma gli effetti della conseguente statuizione di annullamento debbono essere limitati in considerazione:

a) della concreta rilevanza dell'interesse fatto valere dalla parte ricorrente, ossia non essere obbligata ad interventi (misure di cui alla tabella 154 del Piano: M2, M16, M17, M18, M19, M20, M21, M22, M25) che, per la preesistente struttura impiantistica, non sono realizzabili tecnicamente, oppure potrebbero essere realizzati con costi esorbitanti e sproporzionati, ma senza un corrispondente beneficio in termini di miglioramento della qualità dell'aria, che, anzi, potrebbe essere del tutto incerto e/o non percepibile;

b) degli ovvi ed importanti interessi di natura pubblicistica sottesi alla vertenza in esame, posto che l'annullamento in toto del D.A. n. 97/GAB del 25/06/2012 (che ha approvato la *"Zonizzazione e classificazione del territorio regionale siciliano ai sensi del D.Lgs. 155/2010"*) e della Deliberazione n. 268 del 18 luglio n. 268 (nonché, per l'effetto, del Piano Regionale di Qualità dell'Aria), avrebbe come radicale conseguenza quella di privare il territorio della Regione siciliana di qualsiasi regolamentazione e di tutte le prescrizioni di tutela contenute nel piano.

E al riguardo non si può non considerare che il rapporto dell'ARPA, depositato il 18.10.2019, cui si richiama la Difesa erariale, riferisce di ben due procedure di infrazione comunitaria in materia di qualità dell'aria che riguardano la Regione Siciliana e che si sono concluse con la presentazione di un ricorso presso la Corte di Giustizia: 1) la procedura d'infrazione n. 2015/2043 per il mancato rispetto dei valori limite di biossido di azoto (NO<sub>2</sub>) conclusasi nell'agosto 2019 con il deferimento

dello Stato italiano da parte della Commissione Europea presso la Corte di Giustizia Europea (causa C-573/2019); 2) la procedura d'infrazione n. 2014/2147 per il mancato rispetto dei valori limite per il particolato PM10 conclusasi nel 2018 con il deferimento dello Stato italiano da parte della Commissione Europea presso la Corte di Giustizia Europea (causa C-644/2018).

13.1. Orbene, a fronte delle superiori considerazioni, il Collegio osserva che:

a) come sopra accertato, i dati utilizzati dalla Regione sono frutto di un istruttoria palesemente inadeguata ed ottenuti mediante una rete di rilevamento non conforme alle previsioni di legge ed ulteriormente elaborati mediante una controversa modellistica; e che le misure imposte con il Piano sono ingiustificatamente gravose per la ricorrente, già sottoposta a regime di AIA (il cui riesame è in corso) e, quindi, appartenente al ristretto novero delle imprese industriali che in Sicilia già applicano le “*BAT Conclusions*”;

b) di conseguenza, valutata la concreta lesione prospettata dalla parte ricorrente e gli interessi pubblici sopra ricordati, i ricorsi debbono essere accolti nei limiti dell'interesse della Società ricorrente a non essere sottoposta a misure e attività che comporterebbero oneri ingenti e del tutto sproporzionati, a fronte di dati tecnico-legali non del tutto appropriati anche rispetto al beneficio ambientale effettivamente perseguito;

c) misure talmente gravose da imporre limiti più stringenti delle “*Bat Conclusions*”, potrebbero in effetti trovare giustificazione unicamente se supportate da dati reali o comunque caratterizzati da un elevato grado di attendibilità che, allo stato, sono con tutta evidenza non sussistenti; con la conseguenza, non soltanto di connotarsi come manifestamente ingiuste, realizzando cioè una disparità di trattamento rispetto alle misure riservate alle altre imprese non soggette ad AIA o agli enti pubblici (che risultano invece generiche e meramente programmatiche), ma anche e soprattutto di connotarsi perfino sproporzionate in relazione al concreto rischio di risultare

inefficaci rispetto all'obiettivo del raggiungimento dei valori limite, atteso che a fronte di dati inattendibili nemmeno è stata eseguita una compiuta comparazione del rapporto costi/benefici relativo alle dette misure;

d) l'appendice IV del D.Lgs. 155/2010 prevede espressamente che in fase di elaborazione dei piani di qualità dell'aria deve essere presa in considerazione *“la selezione dell'insieme di misure più efficaci per realizzare gli obiettivi di riduzione (delle emissioni di inquinanti in atmosfera - ndr), tenuto conto dei costi, dell'impatto sociale e degli inquinanti per i quali si ottiene una riduzione delle emissioni”*. E rispetto a ciò anche il Ministero dell'Ambiente in sede di VAS aveva rilevato l'assenza della valutazione della fattibilità delle misure, anche in relazione ai costi.

13.2. In conclusione i ricorsi devono essere accolti nei limiti dell'interesse di parte ricorrente, con conseguente annullamento dei provvedimenti impugnati nella parte in cui il Piano dell'aria (anche in conseguenza della presupposta Zonizzazione) impone alla società misure e attività che, a prescindere dalla loro concreta fattibilità, comporterebbero oneri ingenti e del tutto sproporzionati a fronte di dati non conformi ai necessari presupposti normativi e finanche rispetto al beneficio ambientale perseguito.

Del resto, sulla possibilità che il Giudice amministrativo possa modulare gli effetti dell'annullamento giurisdizionale del provvedimento amministrativo, nel caso in cui tale modulazione sia necessaria per offrire una migliore tutela agli interessi fatti valere nel giudizio in confronto con quelli pubblici e privati coinvolti (anche al fine di evitare che le esigenze di effettività della tutela trasmodino in situazioni di incertezza giuridica o amministrativa) si è recentemente espresso il Consiglio di Stato, sezione I, con parere 30 giugno 2020, n. 1233 (reso in sede di decisione di ricorso straordinario al Presidente della Repubblica).

Tale decisione si fonda sulla esigenza di *“poter in qualche modo bilanciare le contrapposte esigenze di tutela giurisdizionale degli interessi dei ricorrenti (e di*

ripristino della legittimità dell'azione amministrativa) con quelle di tutela della pubblica incolumità e della sicurezza delle persone e dei beni patrimoniali delle concentrazioni antropiche che insistono nella (o in prossimità ... del piano AIB impugnato”); e richiama altresì:

- a) la sent. del Cons. Stato, sez. IV, 10 maggio 2011, n. 2755 (che afferma la facoltà del Giudice di modulare gli effetti demolitori delle sentenze di annullamento, sul rilievo di garantire l'effettiva tutela dell'interesse azionato dallo stesso ricorrente);
- b) la sent. del Cons. Stato, Ad. plen., 22 dicembre 2017, n. 13 concernente la possibilità di deroghe all'efficacia retroattiva delle pronunce con cui il giudice della nomofilachia modifica orientamenti giurisprudenziali consolidati.

13.3. Inoltre, considerata la rilevanza degli interessi pubblici sottesi alla Zonizzazione e al Piano di Qualità dell'Aria (atti di primaria importanza per la vita di tutti gli abitanti nel territorio siciliano, essendo diretti a garantire un bene fondamentale quale la salubrità dell'aria, nel rispetto di parametri rigidamente fissati dal diritto sovranazionale UE) il Collegio ritiene opportuno sottolineare come sia preciso dovere della Regione siciliana procedere con solerzia ad adeguare la rete di rilevamento regionale e ad aggiornare i dati secondo le previsioni normative avvalendosi dell'ARPA, al fine di potere adeguare detti strumenti di pianificazione e coordinamento delle strategie volte a garantire il mantenimento della qualità dell'aria per l'intero territorio regionale, e di prevedere per il futuro anche tutte le misure che risulteranno eventualmente necessarie per raggiungere i valori limite sulla scorta di dati di rilevamento finalmente attendibili e periodicamente aggiornati secondo le previsioni normative.

14. Sussistono giustificati motivi, in relazione alla natura della controversia ed ai sottostanti interessi della P.A., per compensare le spese di giudizio tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione Prima) definitivamente pronunciando sui ricorsi e i motivi aggiunti, come in epigrafe proposti:

- a) riunisce i ricorsi portanti i numeri di RG 2082/2012 e RG 2111/2018;
- b) accoglie entrambi i ricorsi e i motivi aggiunti nei limiti indicati in motivazione;
- d) compensa tra le parti le spese e gli onorari dei giudizi.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 10 novembre 2020 con l'intervento dei magistrati:

Calogero Ferlisi, Presidente

Sebastiano Zafarana, Consigliere, Estensore

Luca Girardi, Referendario

**L'ESTENSORE**  
**Sebastiano Zafarana**

**IL PRESIDENTE**  
**Calogero Ferlisi**

**IL SEGRETARIO**