

Pubblicato il 27/07/2020

N. 01616/2020 REG.PROV.COLL.

N. 02192/2012 REG.RIC.

N. 02032/2018 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

Sui seguenti ricorsi riuniti:
----- *A) ricorso numero di registro generale 2192 del 2012, proposto da*
Buzzi Unicem S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli
avvocati Maria Beatrice Miceli, Claudio Vivani, Elisa Sulcis, Margherita Fegatelli, con domicilio
eletto presso lo studio dell'avv. Maria Beatrice Miceli, sito in Palermo nella Via Nunzio Morello
n.40;

contro

Assessorato Regionale Territorio e Ambiente - Ufficio Speciale Sportello per il Risanamento Aree
Elevato Rischio -Ag.21 Amianto, Presidenza della Regione Siciliana, Ministero dell'Ambiente e
della Tutela del Territorio e del Mare, Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale
(Ispra), 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

- Comune di Augusta, non costituito in giudizio;
- Provincia Regionale di Siracusa, non costituita in giudizio;

----- B) ricorso numero di registro generale 2032 del 2018, proposto da Buzzi Unicem S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Massimiliano Mangano, Claudio Vivani, Elisabetta Sordini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Massimiliano Mangano, sito in Palermo nella Via Nunzio Morello n. 40;

contro

Presidente della Regione Siciliana, Assessorato Regionale Territorio e Ambiente - Commissione Specialistica per le Autorizzazioni Ambientali, Assessorato Regionale del Territorio e dell'Ambiente, Assessorato dei Beni Culturali e dell'Identità Siciliana, Giunta Regionale di Governo, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente (A.R.P.A.), 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

- Libero Consorzio Comunale di Siracusa, non costituito in giudizio;
- Comune di Priolo Gargallo non costituito in giudizio;

per l'annullamento

----- A) *quanto al ricorso n. 2192 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.

----- B) *quanto al ricorso n. 2032 del 2018:*

- della D.G.R. Regione Sicilia n. 268 del 18 luglio 2018 recante l'approvazione del “Piano regionale di tutela della qualità dell'aria in Sicilia” nonché di tutti gli elaborati allegati che costituiscono il Piano, trasmessi alla Giunta dall'Assessore regionale per il territorio e l'Ambiente con nota prot. n. 45593 del 17 luglio 2018;

- del decreto dell'Assessore Regionale per il Territorio e l'Ambiente n. 255/GAB del 16 luglio 2018 con il quale è stato rilasciato parere motivato favorevole con prescrizioni sulla proposta di “Piano regionale per la tutela e la qualità dell'aria” ai sensi dell'art. 15, comma 1, d.lgs. 152/2006;

- nonché di ogni altro atto antecedente, susseguente e/o comunque connesso con quelli impugnati, ivi compresi:

- della Delibera n. 77 del 23/02/2017 della Giunta Regionale Siciliana relativa a “Piano regionale di tutela e qualità dell'aria di cui al d.lgs. 155/2010 e s.m.i., di attuazione della direttiva 2008/50/CE-Apprezzamento”;

- il parere n. 177 dell'11 luglio 2018 sul “Piano regionale di tutela della qualità dell'aria in Sicilia”, reso dalla Commissione Tecnica specialistica per le autorizzazioni ambientali di competenza regionale di cui all'art. 91 della l.r. 9/2015;

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della difesa erariale per conto di tutte le amministrazioni costituite;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 28 novembre 2019 il dott. Sebastiano Zafarana e uditi per le parti i difensori come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1.1. Con ricorso R.G. 2192/2012 ritualmente notificato e depositato il 29.11.2012, parte ricorrente 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 società leader nella produzione di cemento, operante in diversi paesi con circa 12.000 dipendenti e di essere – per quanto qui di interesse - titolare della cementeria di Augusta attiva sin dagli anni 50 e per la quale ha richiesto apposita Autorizzazione Integrata Ambientale (A.I.A.), il cui procedimento era ancora in itinere al momento della proposizione del ricorso.

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 nella Zona Unica “IT1914 – Aree Industriali”.

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, posto che l’amministrazione regionale avrebbe illegittimamente individuato una zona unica (IT1914) “commassando” realtà territoriali (“aree industriali”) radicalmente disomogenee tra loro.

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

1.3. Si sono costituite in giudizio le amministrazioni regionali intimare con atto di mera forma non contenente difese scritte.

1.4. In vista della pubblica udienza, le amministrazioni resistenti hanno depositato un’unica memoria difensiva con cui hanno chiesto l’estromissione dal giudizio della Presidenza della Regione siciliana e il rigetto del ricorso

1.5. Rispettivamente in data 28/10/2019 e 07/11/2019 la ricorrente ha depositato una memoria difensiva e una memoria di replica.

1.6. Con altro ricorso R.G. 2032/2018 ritualmente notificato e depositato parte ricorrente ha impugnato il Piano Regionale di Tutela della Qualità dell’Aria e gli altri atti indicati in epigrafe.

Ha rappresentato che l’Autorizzazione Integrata Ambientale (A.I.A.), rilasciata con Decreto del Dirigente Generale del Dipartimento Regionale dell’Ambiente dell’Assessorato Territorio ed Ambiente della Regione Siciliana n. 499 in data 24 giugno 2014, è stata successivamente oggetto di rettifica con decreto n. 463 del 17 novembre 2017.

Deduce, per quanto di interesse nel ricorso in argomento che la Cementeria a far data dal 9 aprile 2017 si è adeguata anche ai valori limite di emissione associati alle BAT di cui alla Decisione di Esecuzione della Commissione Europea n. 2013/163/UE del 23 marzo 2013.

Riferisce inoltre:

- che successivamente al decreto che ha approvato la zonizzazione l’Agenzia Regionale per la Protezione dell’Ambiente Sicilia (“ARPA”) ha quindi redatto nel 2015 *l’Inventario delle emissioni in atmosfera della Regione Sicilia*;

- che con nota prot. 780 del 12 febbraio 2015, l’Assessorato Regionale al Territorio e Ambiente (“ARTA”) ha nominato un Commissario ad acta per la redazione del Piano.

- che la proposta di Piano è stata poi sottoposta alla procedura di VAS ai sensi del comma 12 dell’art. 9 del D. Lgs. 155/2010;

- che la Commissione Tecnica specialistica per le autorizzazioni ambientali di competenza regionale di cui all’art. 91 della l.r. n. 9/2015 ha espresso parere favorevole con prescrizioni n. 177 dell’11 luglio 2018 e l’Assessorato Regionale per il Territorio e l’Ambiente ha quindi emesso il decreto n. 255/GAB del 16 luglio 2018 con il quale si è conclusa favorevolmente detta procedura di VAS;

- che con il citato parere, la Commissione ha risposto alle osservazioni formulate dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ("MATTM") con nota prot. n. DVA U.0023209 dell'11 ottobre 2017;

- che infine con D.G.R. n. 268 del 18 luglio 2018, la Regione Sicilia ha quindi approvato il Piano ed i suoi allegati, con il quale gli impianti industriali sottoposti ad AIA, ed in particolare la ricorrente, è stata indicata tra gli impianti che devono adottare misure di riduzione del carico emissivo rispetto al 2012 e attuare puntuali prescrizioni particolarmente gravose, senza una reale giustificazione.

1.7. Il gravame è affidato a sei 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.

1.8. Il 25/07/2019 si sono costituite in giudizio le amministrazioni intimare con atto di mera forma.

1.9. Nell'imminenza dell'udienza pubblica la ricorrente e la difesa erariale hanno depositato memorie difensive e di replica.

1.10. 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. 2192/2012 e R.G. 2032/2018, stante l'evidente connessione soggettiva ed oggettiva.

3. Può adesso essere esaminato il ricorso R.G. 2192/2012 relativamente al quale occorre in via preliminare dichiarare, come eccepito dalla difesa erariale, il difetto di legittimazione passiva della Presidenza della Regione siciliana, atteso che i provvedimenti impugnati sono stati adottati dall'Assessorato regionale e dal Ministero dell'Ambiente e, come è noto, nell'ambito dell'organizzazione burocratica della Regione siciliana i singoli Assessori hanno piena soggettività giuridica relativamente agli atti dagli stessi adottati (la giurisprudenza ha chiarito da tempo che "la Regione Sicilia, per quanto concerne l'attività amministrativa, non ha una propria soggettività unitaria, facendo essa capo ai singoli assessori, cui, nell'ambito delle rispettive funzioni, è attribuita una propria competenza con rilevanza esterna, talché ciascun assessore è legittimato a stare in giudizio per il ramo di attività amministrativa che a lui fa capo" (Cass. sez. U. 2080/1995; Cass. 360/2005; Cass. Sez. Un. 16861/2011).

4. Circa il merito del ricorso appare 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, individuando per prima cosa, 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, *“purchè 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”*.

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”*.

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).

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 il rispetto dei valori-limite dei vari possibili inquinanti.

5. Così ricostruito il quadro normativo applicabile, si può procedere alla trattazione del ricorso.

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. E quest'ultima norma, distinguendo tra funzioni politico-amministrative e funzioni di attuazione e gestione avrebbe 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. Sul punto l'amministrazione resistente si limita ad affermare apoditticamente che la competenza rientra tra quelle attribuite all'Assessorato dall'art. 2 della predetta legge.

7.2. 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 errato è oggetto del ricorso) lo stato di fatto sulla base di dati empirici e di rilevamenti valutati da un'ottica politico-amministrativa degli interessi pubblicistici sottesi alla delicata materia in argomento, quindi un'ottica non meramente

“gestionale”, tale da potere essere ascritta alla competenza del dirigente generale. Il che integra la fattispecie di cui all’art. 2, comma 1, della L.reg. n. 10/2000 secondo cui “1. Il Presidente della Regione e gli Assessori esercitano le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, definiscono gli obiettivi ed i programmi da attuare, adottano gli atti rientranti nello svolgimento di tali funzioni, verificano la rispondenza dei risultati dell’attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti”.

8. I motivi tre, quattro e cinque 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.

8.1. 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 - come la ricorrente - 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.

8.2. L’amministrazione resistente si è difesa limitandosi ad evidenziare che l’art. 4 riferisce la revisione quinquennale alla sola classificazione, non anche alla zonizzazione, sostenendo che i dati utilizzati per la zonizzazione possono anche non essere aggiornati, essendo volti al solo scopo di individuare le zone e gli agglomerati su cui, solo successivamente, si provvede alla classificazione e valutazione della qualità dell’aria ambiente.

Deduce, inoltre, che la modellistica utilizzata a supporto dell’identificazione delle due zone individuate dalla regione “non ha sicuramente finalità di voler rappresentare le condizioni attuali di qualità dell’aria ambiente” e che sarebbe legittima anche l’individuazione di un’unica zona industriale per tutto il territorio regionale.

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

8.4. 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 dall'Amministrazione 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 non può quindi condividersi l'assunto della difesa erariale secondo la quale sarebbe irrilevante l'utilizzo di dati vetusti perché tali dati “dovrebbero essere elaborati al solo fine di individuare le zone e gli agglomerati”; 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 nelle 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. Tale onere di aggiornamento dimostra, di per sé, l'anacronismo e quindi l'illegittimità dell'utilizzo di dati ultraquinquennali.

D'altra parte, la previsione normativa 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.

8.5. 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”*.

Al riguardo la difesa erariale sostiene che sarebbe consentita la realizzazione di un'unica zona denominata area industriale, in quanto la normativa consentirebbe il riferimento “anche ad una soltanto delle caratteristiche predominanti nel determinare i livelli degli inquinanti”.

Ritiene il Collegio che la censura sia fondata e che la motivazione adottata dalla regione renda 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 non contestato quanto evidenziato nella relazione tecnica prodotta dalla parte ricorrente secondo la quale 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.

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 del D.Lgs n. 155/2010, 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 (ma non anche le caratteristiche orografiche e le condizioni di urbanizzazione del territorio).

In definitiva, non risulta validamente 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 poteva 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 utilizzato dall'amministrazione per sussumere zone tra loro eterogenee nella zona unica IT1914 è consistito sostanzialmente nella mera constatazione della presenza di attività industriali.

A nulla rileva il punto 9 dell'Appendice – cui pure fa riferimento l'amministrazione resistente – laddove stabilisce 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 disposizione 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 – come ritenuto dall'amministrazione resistente - l'individuazione di un'unica e indistinta zona prescindendo dalla considerazione dei singoli inquinanti.

8.6. 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.

8.7. Conclusivamente il ricorso RG 2192/2012 è fondato e va accolto nei sensi che saranno più oltre precisati.

9. Deve essere esaminato, ora, il ricorso RG 2032/2018 con il quale la ricorrente 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 sono 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 è 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 profili ed inoltre sarebbe ingiustificatamente discriminatorio a discapito di poche realtà produttive già soggette ad uno stringente regime autorizzativo e di controlli.

I provvedimenti impugnati, se attuati, imporrebbero alla società ricorrente interventi (misure di cui alla tabella 154 del Piano: M2, M16, M17, M19) 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.

Lamenta ancora che il Riesame AIA, richiesto dal Ministero dell'Ambiente e conclusosi nel novembre 2017 a seguito di una articolata ed approfondita istruttoria (pochi mesi prima dell'adozione del Piano Aria della Regione siciliana), ha avuto ad oggetto proprio l'adeguamento della cementeria alle decisioni relative alle conclusioni sulle migliori tecniche disponibili (c.d. "*BAT Conclusions*"); ossia le conclusioni eurocomunitarie sulle "*Best Available Techniques (Migliori Tecniche Disponibili)*" nella materia in argomento.

La Cementeria, dunque, avrebbe già svolto e starebbe svolgendo gli interventi di adeguamento previsti nel Riesame AIA ai fini dell'adeguamento alle BAT di settore che contiene numerose prescrizioni sulle emissioni in atmosfera, sia convogliate, sia diffuse, e sul recupero dei COV, e

impone specifici valori limite, nonché, ovviamente articolati obblighi di monitoraggio e informazione, il tutto entro tempistiche molto ravvicinate.

9.1. Con il primo motivo di ricorso la ricorrente deduce di avere impugnato, con ricorso RG. 2192/2012 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 2192/2012 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.

Sempre con il primo motivo di ricorso la ricorrente deduce, inoltre, vizi propri del Piano Regionale di Tutela della 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 (composta da 13 stazioni della rete del Libero Consorzio Comunale di Siracusa e da tre della rete ARPA) 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.

9.2. Con il secondo motivo la ricorrente deduce la violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11 e 22 del D. lgs. 155/2010, dell'allegato II e III e delle appendici I, II, III e IV del medesimo decreto.

Premette che l'art. 1 del D. Lgs. 155/2010 precisa che "i piani e le misure da adottare ed attuare in caso di individuazione di una o più aree di superamento all'interno di una zona o di un agglomerato devono agire, secondo criteri di efficienza ed efficacia". L'Appendice IV prescrive inoltre che le misure da inserire nei piani di qualità dell'aria sono selezionate sulla base di un'istruttoria articolata in fasi analiticamente ispirate (anche) al principio che le misure più efficaci per realizzare gli obiettivi di riduzione delle emissioni di inquinanti in atmosfera devono essere selezionate tenendo conto dei costi e dell'impatto sociale.

Sostiene che le suddette disposizioni risultano violate, al pari dei principi di proporzionalità, adeguatezza e ragionevolezza dell'azione amministrativa, in quanto il Piano:

(i) impone misure di riduzione delle emissioni dettagliate, vincolanti ed estremamente onerose solamente agli impianti sottoposti ad autorizzazione integrata ambientale;

(ii) non prende in considerazione gli altri impianti industriali non soggetti ad AIA (di cui non si è valutata la reale incidenza);

(iii) non prende in considerazione il fatto che - come espressamente ammesso nello stesso Piano - la stragrande maggioranza dell'apporto emissivo proviene da fonti differenti quali il traffico veicolare e gli impianti di combustione non industriali.

Conclude che per tali ragioni il Piano impone misure sproporzionate, inadeguate e illogiche, perché al massimo aggravio per le imprese del settore IPPC non corrisponde alcuna sostanziale efficacia in relazione all'effettivo miglioramento della qualità dell'aria.

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.

Lamenta inoltre che le misure sono state adottate in assenza della benché minima valutazione circa la sostenibilità economica delle stesse, e dunque in merito alle ricadute economiche e sociali.

La censura risulta fondata in quanto i vizi in questione sono stati rilevati anche dal MATTM il quale, in sede di osservazioni nell'ambito della procedura VAS, ha sottolineato che: - l'individuazione delle misure previste nello scenario di Piano non risulta essere preceduta dalla necessaria valutazione della fattibilità, anche in funzione dei relativi costi.

9.3. Con il terzo motivo censura il Piano per violazione e falsa applicazione della normativa in materia di autorizzazione integrata ambientale ed in particolare del titolo III-bis della parte II del D.lgs. 152/2006 e dell'art. 22 29-octies del d. lgs. 152/2006.

Premette che molte delle prescrizioni di Piano riguardanti le sorgenti puntuali rappresentate dalle industrie IPPC impongono il riesame delle AIA di cui le imprese sono titolari entro il 2020, al fine di introdurre gli ulteriori adempimenti e il raggiungimento dei limiti dalle stesse individuati.

Rappresenta al riguardo la ricorrente di avere già adeguato la propria AIA alle BAT Conclusions di settore vigenti, rilevando inoltre che l'AIA di cui è titolare non scade entro il 2020.

E tuttavia la prescrizione M2 prevede in particolare che si debba dare piena applicazione dei limiti inferiori previsti dal documento "Conclusioni sulle BAT" nell'ambito del riesame delle A.I.A. *"ai sensi del comma 3 lett. b), dell'art. 29-octies del D. Lgs.152/2006 e ss.mm.ii. per gli impianti presenti sul territorio regionale responsabili di emissioni significative"* (pag. 314), fra cui quello di Buzzi Unicem. Nel Piano si legge altresì che *"ai sensi del comma 3 lett. b) dell'art. 29-octies del D. Lgs. n. 152/2006 e ss.mm.ii, le autorizzazioni integrate ambientali devono essere sottoposte a riesame entro 4 anni dalla pubblicazione della decisione contenente le conclusioni sulle BAT"* (pag. 86).

Lamenta la ricorrente l'illegittimità della prescrizione avendo già adeguato la propria AIA alle BAT Conclusions di settore vigenti e lamenta, altresì, che in ogni caso, non ricorrerebbe alcuna delle altre ipotesi disciplinate dal comma 4 dell'art.29-octies del D.Lgs.152/2006 che individua i casi tassativi di riesame, totale o parziale o eventuale dell'AIA.

In relazione a tale profilo, il Collegio rileva che l'art. 29-octies (Rinnovo e riesame) comma 4 prevede che: *"Il riesame è inoltre disposto, sull'intera installazione o su parti di essa, dall'autorità competente, anche su proposta delle amministrazioni competenti in materia ambientale, comunque quando: d) sviluppi delle norme di qualità ambientali o nuove disposizioni legislative comunitarie, nazionali o regionali lo esigono"*.

Di conseguenza, l'adozione del Piano di Tutela della Qualità dell'Aria con Deliberazione di Giunta n. 268/2018 rappresenta, in effetti, uno sviluppo della normativa sulla qualità ambientale a livello regionale che in astratto dovrebbe legittimare il riesame dell'AIA di cui è in possesso la ricorrente. Ma, come già precisato, i vari profili di illegittimità del Piano fin qui esaminati – in particolare

l'inattendibilità dei dati utilizzati per la sua elaborazione – sono tali da rendere di fatto ingiustificato il riesame dell'AIA.

Ed invero, l'AIA relativa all'impianto industriale della ricorrente è stata sottoposta a riesame nel novembre 2017, sulla scorta già delle migliori tecnologie disponibili, sicché l'ulteriore riesame verrebbe temporalmente a collocarsi a distanza di appena qualche mese, con evidente contrasto sia con il principio di buon andamento amministrativo di cui all'art. 97 Cost. e sia con i principi di economicità e non aggravamento del procedimento amministrativo di cui all'art. 1 legge n. 241/1990. Non senza rilevare che tra i criteri segnalati dal Ministero era ricompreso quello (vedasi il punto 4.1 del parere 177 cit.) della "necessaria valutazione della fattibilità (delle misure - ndr) anche in funzione dei relativi costi".

9.4. Con il quarto motivo la ricorrente deduce censure riferite alle singole misure disposte nei suoi confronti M2, M16, M17, M19, essendo a suo avviso errati i presupposti scientifici di fatto sulla base dei quali dette misure sono state imposte e tenuto anche conto che esse sarebbero inadeguate a tutelare efficacemente la qualità dell'aria a fronte di un onere particolarmente gravoso posto a carico delle imprese

Si tratta di censure articolate sulla base di criteri tecnici, e di parametri e valori non specificamente contestati dalla difesa erariale, sull'esame dei quali può soprassedersi atteso l'accoglimento del ricorso per altri profili.

9.5. Con il quinto 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 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.

9.6. Infine con il sesto motivo di ricorso fondatamente si deduce che il procedimento di formazione del Piano 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/sivvi>) 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.

10. Per tutti i surriferiti motivi i ricorsi RG 2192/2012 ed RG 2032/2018 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, M19) 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 2018 (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 (NO₂) 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).

10.1. 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 ad AIA il cui riesame è stato rilasciato poco prima della pubblicazione del Piano medesimo 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.

10.2. 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.

10.3. 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.

11. 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, come in epigrafe proposti:

- a) riunisce i ricorsi portanti i numeri di RG 2192/2012 ed RG 2032/2018;
- b) estromette dai giudizi la Presidenza della regione Siciliana per difetto di legittimazione passiva;
- c) accoglie entrambi i ricorsi 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 nelle camere di consiglio dei giorni 28 novembre 2019, 11 giugno 2020, con l'intervento dei magistrati:

Calogero Ferlisi, Presidente

Aurora Lento, Consigliere

Sebastiano Zafarana, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Sebastiano Zafarana

IL PRESIDENTE
Calogero Ferlisi

IL SEGRETARIO

