

# Zonizzazione e classificazione del territorio della Regione siciliana ai fini della qualità dell'aria per la protezione della salute umana

T.A.R. Sicilia - Palermo, Sez. I 27 luglio 2020, n. 1614 - Erg Power S.r.l. (avv. Di Salvo) c. Assessorato del Territorio e dell'Ambiente, Presidente della Regione Siciliana e Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (Avv. distr. Stato).

## **Ambiente - Zonizzazione e classificazione del territorio della Regione siciliana ai fini della qualità dell'aria per la protezione della salute umana.**

*(Omissis)*

### FATTO

1.1. Con gravame ritualmente notificato e depositato il 21.11.2012, 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 titolare di un sito industriale per la produzione di energia elettrica e vapore, insistente sul territorio dei Comuni di Priolo Gargallo e Melilli (SR), costituito da una centrale a ciclo combinato alimentata a gas naturale sin dal principio, e dal 2013 da una centrale a endocompressione alimentata anch'essa a gas naturale, per le quali ha ottenuto apposita Autorizzazione Integrata Ambientale (A.I.A.), rilasciata con nota prot. n. 493 del 5 agosto 2010 dal competente Ministero dell'Ambiente.

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 (la "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"; la "IT191 – 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 intimato 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 l'improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse ovvero il rigetto del ricorso.

1.5. In data 07/11/2019 la ricorrente ha depositato una memoria di replica.

1.6. Alla pubblica udienza del 28 novembre 2019 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

### DIRITTO

2. In via preliminare, va respinta l'eccezione sollevata dall'Avvocatura di Stato di improcedibilità del ricorso.

Sostiene la difesa erariale che trattandosi di un ricorso rivolto avverso gli atti (del 2012) presupposti al Piano di tutela della qualità dell'aria approvato con DGR n. 268/2018, la ricorrente avrebbe dovuto impugnare anche tale atto con motivi aggiunti, sicché sarebbe sopravvenuta una carenza di interesse al ricorso, non valendo a sanare la mancata impugnazione del Piano di tutela l'aver genericamente impugnato "ogni atto presupposto, conseguente e connesso".

L'eccezione va respinta.

La ricorrente ha al riguardo fondatamente opposto che la zonizzazione adottata con il provvedimento impugnato riveste, per la ricorrente medesima, autonomi profili di interesse alla sua caducazione, anche indipendentemente dalla successiva trasfusione di tale valutazione in seno al Piano aria.

La ricorrente ha infatti rappresentato che gli impianti di sua proprietà non risultano interessati dal successivo Piano Aria, in quanto non producono emissioni da olio combustibile, mentre invece la erroneità e illegittimità del provvedimento oggetto del presente gravame (errata suddivisione del territorio ed errata classificazione) è suscettibile di attingere detti impianti che potrebbero in ogni caso risentire di tutte le conseguenze connesse alla contestata zonizzazione/classificazione.

In ogni caso, la pronuncia di illegittimità del provvedimento impugnato, stante la sua natura di atto presupposto, determinerebbe la necessaria e automatica caducazione del Piano di risanamento, quale atto adottato all'esito del medesimo procedimento.

3. Sempre in via preliminare, e come eccepito dalla Difesa erariale, deve essere invece dichiarato 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, "*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*".

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 all'esame del ricorso.

5.1. 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.

5.2. 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.

6. 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).

6.1. 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.

6.2. 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"*.

7. 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.

7.1. 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.

7.2. 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.

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

7.4. 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.

7.5. 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.

7.6. 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. Conclusivamente, per le surriferite ragioni, il ricorso è fondato e va accolto, ma gli effetti della conseguente statuizione di annullamento debbono essere limitati in considerazione 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"*) in quanto atto presupposto della Deliberazione n. 268 del 18 luglio 2018 (che ha approvato il conseguente 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, ancorché non impugnato dalla ricorrente.

Orbene, a fronte della superiore considerazione, 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;

b) la ricorrente ha rappresentato che gli impianti di sua proprietà non risultano interessati dal successivo Piano Aria, in quanto non producono emissioni da olio combustibile, ma ha invece lamentato che la erroneità e illegittimità del provvedimento oggetto del presente gravame (sotto il profilo della errata suddivisione del territorio ed errata classificazione) è comunque suscettibile di procurare una lesione nella sua sfera giuridica ove gli impianti di sua proprietà fossero irreversibilmente ricompresi nella contestata zonizzazione/classificazione;

c) di conseguenza, valutata la concreta lesione prospettata dalla parte ricorrente e gli interessi pubblici sopra ricordati, il ricorso deve essere accolto nei limiti dell'interesse della Società ricorrente a non essere sottoposta a quelle misure e attività che potrebbero esserle imposte in conseguenza della contestata zonizzazione/classificazione.

8.1. In conclusione il ricorso deve essere accolto nei limiti dell'interesse di parte ricorrente, con conseguente annullamento del provvedimento impugnato nella parte in cui la Zonizzazione ricomprende gli impianti della ricorrente nella suddivisione e classificazione del territorio come risultante a fronte di dati non conformi ai necessari presupposti normativi.

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.

8.2. Inoltre, considerata la rilevanza degli interessi pubblici sottesi alla Zonizzazione (e al Piano di Qualità dell'Aria non impugnato dalla ricorrente) - 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.

9. 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 sul ricorso, come in epigrafe proposto:

a) estromette dal giudizio la Presidenza della regione Siciliana per difetto di legittimazione passiva;

b) accoglie il ricorso nei limiti indicati in motivazione;

c) compensa tra le parti le spese di giudizio.

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

*(Omissis)*

