

Regolamento per la qualità dell'aria e impianti termici civili alimentati a combustibili liquidi derivanti dal petrolio

T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. III 6 dicembre 2021, n. 2710 - Di Benedetto, pres.; Flammini, est. - Cristoforetti Servizi Energia S.p.A. ed a. (avv. Ferrari) c. Comune di Milano (avv.ti Bartolomeo, Mandarano, Pelucchi e Centineo Cavarretta Mazzoleni) ed a.

Ambiente - Regolamento per la qualità dell'aria - Impianti termici civili alimentati a combustibili liquidi derivanti dal petrolio.

(Omissis)

FATTO

1. - Con ricorso notificato e depositato il 05.02.2021, la Cristoforetti Servizi Energia s.p.a. e la S. Valli s.n.c., operanti nel mercato degli impianti termici civili alimentati a combustibili liquidi derivanti dal petrolio, nonché l'Associazione di categoria Assopetroli - Assoenergia, hanno impugnato, unitamente agli atti presupposti, il "Regolamento per la Qualità dell'Aria" del Comune di Milano (deliberazione di Consiglio comunale n. 56/2020 del 19 novembre 2020, pubblicata in data 10 dicembre 2020), nella parte in cui (art.3, commi 1 e 2) vieta:

- a) "di installare (anche in sostituzione) generatori di calore per impianti termici civili aventi potenza termica nominale inferiore a 3 MW (ai sensi del Titolo II, Parte Quinta del D.lgs. 152/2006 e ss.mm.ii.) o ad essi assimilati ai sensi della normativa regionale vigente, nonché apparecchi di riscaldamento localizzato (così come definiti alla lettera b, art. 4 della D.g.r. n. X/3965 del 31 luglio 2015), alimentati con i seguenti Combustibili: gasolio, kerosene ed altri distillati leggeri e medi di petrolio e loro emulsioni [...]" (comma 1, prima parte);
b) di utilizzare i medesimi impianti a far data dal 1 ottobre 2022 (comma 2, prima parte).

2. - A sostegno del ricorso, tre ordini di censure.

2.1. - Con un primo motivo ("Violazione e falsa applicazione degli artt. 3, 41, 97 Cost.; violazione e falsa applicazione della l. 241/1990, con specifico riferimento agli artt. 3 e 7. Eccesso di potere per illogicità, travisamento dei fatti, difetto di motivazione, difetto di istruttoria, contraddittorietà e ingiustizia manifeste, disparità di trattamento, sviamento. Violazione del principio del contraddittorio, di correttezza e buona fede, di efficacia. Violazione del principio di trasparenza") deducono, in sintesi: i) la mancata attivazione del contraddittorio con gli operatori del settore ("tavoli di lavoro o altre forme di condivisione/collaborazione"); ii) l'omessa considerazione delle osservazioni presentate da Assopetroli - Assoenergia il 17.11.2020. Omissioni, entrambe, che inficerebbero gli atti impugnati sul piano istruttorio e/o motivazionale. Aggiungono l'illegittimità dell'agere amministrativo per aver avviato le consultazioni sul "Piano Aria e clima" adottato dal Consiglio Comunale di Milano con Delibera del 21.12.2020, successivamente all'adozione del regolamento impugnato, che ne costituisce attuazione prescrittiva.

2.2. - Con un secondo motivo ("Violazione e falsa applicazione degli artt. 3, 41, 43 97 e 117, secondo comma, Cost. Violazione e falsa applicazione del d.lgs. 267/2000, con specifico riferimento all'art. 13. Violazione della Direttiva UE 2015/535. Difetto di competenza. Eccesso di potere per illogicità, travisamento dei fatti, difetto di motivazione, difetto di istruttoria, contraddittorietà e ingiustizia manifeste, disparità di trattamento, sviamento. Violazione del principio di correttezza e buona fede, di efficacia. Violazione del principio di proporzionalità") denunciano, invece: i) il contrasto dell'impugnata previsione con la normativa di settore vigente; ii) il difetto di norma attributiva del potere stante la competenza statale in materia di tutela dell'ambiente, di limitazione della proprietà privata e dell'iniziativa economica privata (art. 117 Cost.); iii) l'eccessiva gravosità del divieto di utilizzo di cui al comma 2 (vd. *supra*, sub b)). Sotto altro profilo, lamentano, invece: iv) il contrasto del provvedimento con il protocollo *Cleanair*, siglato tra il Governo nazionale, le Regioni e le Province Autonome (che prevede espressamente di introdurre a far data dal 2024 il divieto degli impianti di riscaldamento a gasolio nelle aree particolarmente inquinate, attribuendo al Ministero dello Sviluppo Economico il compito di recepire ed attuare tale misura); v) la violazione dell'art. 5 della Dir. 2015/1535 che prevede l'obbligo per gli Stati Membri "di comunicare immediatamente alla Commissione ogni progetto di regola tecnica".

2.3. - Con un terzo motivo ("Violazione e falsa applicazione degli artt. 3, 41, 43 e 97. Eccesso di potere per illogicità, travisamento dei fatti, difetto di motivazione, difetto di istruttoria, contraddittorietà e ingiustizia manifeste, disparità di trattamento, sviamento. Violazione del principio di correttezza e buona fede, di efficacia. Violazione del principio di proporzionalità"), premessa la condivisa necessità di ridurre l'inquinamento atmosferico nel territorio del Comune di Milano deducono, infine: i) l'erroneità dello strumento utilizzato, posto che il Comune "avrebbe dovuto, nello stabilire limitazione e divieti all'utilizzo di determinate tipologie di impianti, impostare un criterio, oggettivo, basato sui livelli di emissione e non certo sulla tipologia di impianto, nel rispetto del principio della neutralità tecnologica"; ii) l'illogicità del divieto; iii) "l'evidente difetto di istruttoria e violazione del principio di proporzionalità e di quello di ragionevolezza",



non avendo il Comune tenuto conto delle innovazioni tecnologiche del settore e delle potenzialità meno inquinanti delle nuove tecnologie applicate agli impianti alimentati a combustibili liquidi.

2.4. - Su tali basi, chiedono l'annullamento degli atti impugnati.

3. - Sono intervenuti *ad opponendum* Legambiente e Cittadini per l'aria Onlus (04.03.2021), eccependo, in rito: aa) la prima, la carenza di legittimazione attiva di Assopetroli – Assoenergia, in ragione della disomogeneità degli interessi rappresentati; bb) la seconda, l'inammissibilità del ricorso per: omessa notificazione ad almeno un controinteressato, improponibilità del ricorso collettivo e carenza di interesse. Nel merito hanno articolato diffuse difese.

3.1. - Si è costituito il Comune di Milano (18.02.2021) depositando memoria (08.03.2021) in vista dell'udienza fissata per la trattazione della domanda cautelare.

4. - Con ordinanza n. 272 dell'11.03.2021 il Collegio ha fissato *ex art. 55*, comma 10 c.p.a., l'udienza pubblica per il successivo 05.10.2021.

5. In vista dell'udienza di merito, le parti hanno depositato memorie (03.09.2021) e repliche (13.09 e 14.09.2021).

5.1. - All'udienza del 05 ottobre 2021, previa discussione, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. - Oggetto dell'odierno contendere è la deliberazione del Consiglio Comunale di Milano n. 56 del 19 novembre 2020, pubblicata in data 10 dicembre 2020 (cd. "*Regolamento per la Qualità dell'Aria*", di seguito solo "*Regolamento*") nella parte in cui (art.3, commi 1 e 2), pone il divieto:

a) "*di installare (anche in sostituzione) generatori di calore per impianti termici civili aventi potenza termica nominale inferiore a 3 MW (ai sensi del Titolo II, Parte Quinta del D.lgs. 152/2006 e ss.mm.ii.) o ad essi assimilati ai sensi della normativa regionale vigente, nonché apparecchi di riscaldamento localizzato (così come definiti alla lettera b, art. 4 della D.g.r. n. X/3965 del 31 luglio 2015), alimentati con i seguenti Combustibili: gasolio, kerosene ed altri distillati leggeri e medi di petrolio e loro emulsioni [...]*" (art. 3, comma 1, prima parte);

b) di utilizzare i medesimi impianti a far data dal 1 ottobre 2022 (art. 3 comma 2, prima parte).

1.1. - Per come evincibile dalle premesse al testo normativo ed allegata relazione tecnica, la norma si colloca nel più ampio contesto dell'intervento sistematico di cui al *Piano Aria e Clima* (PAC) del Comune di Milano (deliberazione n. 79 del 21.12.2020) mirato ad incidere selettivamente su una serie di fattori ben individuati, diversi dal traffico veicolare (tra cui, esemplificativamente: fumo all'aperto, combustione di biomasse legnose, utilizzo fuochi d'artificio, macchine mobili non stradali, attività produttive e/o commerciali, etc.), ritenuti responsabili, nel complesso e ciascuno per il loro contributo, del persistente superamento dei limiti massimi di concentrazione degli inquinanti atmosferici PM 10, PM2.5 e NO2. Il tutto, al fine di attuare, anche in ottemperanza a precedenti vincoli nazionali e sovranazionali (Direttiva 2008/50/EC, sentenza C-68/11 del 19 dicembre 2012) ed in considerazione delle aperte procedure di infrazione in sede europea, un'operazione di miglioramento ambientale sul territorio cittadino, finalizzata al contrasto del cd. "*inquinamento atmosferico di prossimità*", profondamente incidente sulla vivibilità del territorio da parte dei residenti (vd., provvedimento impugnato, all. 1 al ricorso, pp. 2 e ss., pp. 9 e ss.).

2. - Così sinteticamente delimitato il *thema decidendum*, ritiene il Collegio di poter prescindere dall'esame delle eccezioni preliminari di cui agli atti di intervento di Legambiente e Cittadini per l'aria Onlus (04.03.2021), successivamente ribadite nelle successive difese (13.9.2021), stante l'evidente infondatezza del ricorso. In proposito si osserva quanto segue.

2.1. - Per evidenti ragioni di priorità logica, va anzitutto affrontato il profilo di censura (articolato nel secondo motivo di ricorso, a p. 7, par. a)) relativo alla carenza di potere dell'Amministrazione resistente.

Sostengono i ricorrenti l'insussistenza, nella materia che ci occupa, di una norma attributiva di potere regolamentare al Comune, stante l'insufficienza/inidoneità del richiamo, pure contenuto nella proposta di regolamento, all'art. 3^{ter} del d.lgs. 152/2006, norma generica o comunque affatto specifica quanto alle misure strategiche per la tutela della qualità dell'aria ed alla disciplina degli impianti termici civili.

Non solo.

Il regolamento impugnato avrebbe "*invaso*" lo spazio riservato *ex artt. 117*, Cost. comma 2, lett. l) ("*ordinamento civile e penale*"), m) ("*tutela dei diritti civili e sociali*") ed s) ("*tutela dell'ambiente, dell'ecosistema*") ed *ex art. 13*, primo comma, d.lgs. 267/2000, alla normativa statale, ponendosi con questa, per di più, in evidente conflitto. In base a tale ricostruzione, i divieti imposti dal Comune di Milano che - a tutto voler concedere, avrebbero potuto costituire oggetto di esercizio di poteri contingibili e urgenti *ex art. 50 TUEL* per un periodo di tempo limitato e predefinito - non troverebbero infatti base legale in "*alcuna disposizione legislativa nazionale o regionale*".

2.1.1. - A fronte di tali deduzioni, il Comune (memoria dell'08.03.2021 e successive difese) ha richiamato, oltre ai principi cardine dell' "*azione ambientale*" *ex art. 3^{ter}* del d.lgs. 152/2006, dianzi citato, anche il combinato disposto di cui agli artt. 7 e 50, commi 5 e 7-*ter*, del D.lgs. n. 267/2000, i quali attribuiscono all'Ente locale, in aggiunta al potere di ordinanza contingibile e urgente, uno specifico potere regolamentare per fronteggiare "*situazioni di grave incuria o degrado del territorio, dell'ambiente e del patrimonio culturale o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana*". E la configurazione di tale potere, costituirebbe il precipitato pratico del disposto di cui all'art. 117 Cost., comma 6 e



dell'autonomia (statutaria, normativa, organizzativa) riconosciuta ai Comuni dalla medesima Costituzione all'art. 118 e dal TUEL. L'Ente ha quindi richiamato l'art. 7 del medesimo d.lgs. 267/2000, unitamente alla giurisprudenza amministrativa per cui, le materie elencate "in particolare" nella predetta norma, proprio in applicazione del principio di autonomia testé richiamato, non rappresenterebbero un *numerus clausus*.

In base a siffatta tesi, la norma controversa, lungi dal disciplinare, a livello locale, materie riservate alla normativa statale, costituirebbe lo strumento, previsto dalla legge, per fronteggiare la specifica situazione di "degrado ambientale" generata dalla scarsa qualità dell'aria sul territorio cittadino, a cagione dell'eccessiva cronica concentrazione di particelle inquinanti (in particolare il PM10 ed il biossido di azoto) favorita, tra l'altro, dalle caratteristiche fisiche e geografiche del territorio.

2.1.2. Orbene, ritiene il Collegio che tra le opposte prospettazioni sia da preferire quella operata dall'Amministrazione resistente con riconduzione del potere esercitato all'art. 50 co. 7^{ter} del TUEL, di recente introdotto dall'art. 8 del d.l. n. 14 del 20.02.2017 (conv. l. 18 aprile 2017 n. 48).

Per quanto qui rileva, la norma dispone che "i comuni possono adottare regolamenti nelle materie di cui al [precedente] comma 5, secondo periodo", così indicando quelle "situazioni di grave incuria o degrado del territorio, dell'ambiente e del patrimonio culturale o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana" che, ricorrendo l'ulteriore presupposto dell'urgente necessità di intervento, e prima della modifica normativa, avrebbero giustificato il (solo) ricorso al diverso potere sindacale di ordinanza contingibile e urgente.

L'addenda normativa, letta nel contesto dell'intera disposizione recata dall'art. 50, ha inteso affiancare allo strumento sindacale – utile a fronteggiare, come detto, situazioni contingenti e non altrimenti gestibili – un potere ordinario (consiliare), destinato a risolvere problematiche locali di identica natura, ma connotate, all'evidenza, da una tendenziale permanenza, idonea a travalicare la portata ed i limiti dei poteri attribuiti al Sindaco e, per l'effetto, bisognevoli di una gestione "strutturale" di lungo periodo. Così ricostruita la *ratio* del comma 7^{ter}, è evidente che il legislatore del 2017 - nell'intento, da un lato, di ridefinire i confini netti del potere sindacale e, dall'altro, di individuare mezzi più idonei ed efficaci a rispondere alle esigenze della comunità locale - si è mosso nel quadro del progressivo incremento di quei moduli di autonomia regolamentare, già riconosciuti, ad ampio spettro, dal dettato Costituzionale (art. 5, 114 e 117, comma 6, per cui: "I Comuni [...] hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite") e dalle legge ordinaria (in primis, art 3, commi 1 e 4 del T.U.E.L, per cui "Le comunità locali, ordinate in comuni e province, sono autonome" e "I comuni e le province hanno autonomia statutaria, normativa, organizzativa e amministrativa, nonché autonomia impositiva e finanziaria nell'ambito dei propri statuti e regolamenti e delle leggi di coordinamento della finanza pubblica"). E ciò nella consapevolezza che limite ultimo all'esercizio di un tale potere regolamentare è e resta sempre il collegamento funzionale con la cura degli interessi della comunità rappresentata che – quanto agli enti locali – si presenta come elemento ineludibile di una corretta interpretazione del principio di legalità (sostanziale) dell'agere amministrativo. Quanto a quest'ultimo profilo e volendo semplificare, alla base del corretto esercizio del potere regolamentare previsto dall'art. 7^{ter}, deve collocarsi sempre e comunque, la necessità di gestire una situazione di disagio e/o (in)vivibilità ("degrado") di rilievo locale, correlata al precipuo territorio di riferimento ed alla popolazione che ivi insiste.

2.1.3. - Da quanto sin qui esposto, discende l'infondatezza della dedotta incompetenza del Comune di Milano ad adottare, in via generale, il *Regolamento* di cui è causa; e, più nello specifico, la disposizione controversa (art. 3).

È infatti agli atti – ed è circostanza pacifica in giudizio - che la misura in esame si colloca nel contesto di una serie di interventi tendenti ad ovviare al costante ed ormai fisiologico superamento dei limiti normativi di particelle inquinanti nel territorio del Comune. Criticità legata a peculiari fattori orografici ed espressamente individuata nel "perdurante accumulo e aumento delle concentrazioni di inquinanti correlati a condizioni meteo sfavorevoli alla loro dispersione", riscontrato da tempo ormai risalente (accertata sin dai primi anni 2000 e da quell'epoca sanzionata in sede europea) e con picchi ripetuti e significativi nel corso della stagione invernale, per come da ultimo dimostrato dai rilievi del 2020. Trattasi di una situazione che, definita dal Comune come "inquinamento di prossimità", corrispondente a quell'insieme "dei fenomeni di inquinamento dell'aria che, anche nel caso in cui non rappresentino una criticità su una area vasta, possono assumere una notevole rilevanza in termini di impatto locale", non avrebbe potuto costituire oggetto di intervento se non in sede locale, con uno strumento diverso (e più adatto) rispetto alle ordinanze sindacali, evidentemente e sinora non sufficientemente efficaci (vd., premesse alla delibera impugnata, p. 1 e ss. e Premessa alla relazione tecnica allegata, pp. 1 e ss.). Né può negarsi che l'"inquinamento di prossimità" nei termini dianzi esplicitati, sia riconducibile al "degrado ambientale" di cui all'art. 50, commi 5 e 7^{ter} D.lgs. 267/2000, quale condizione di significativo pregiudizio alla vivibilità urbana che il Comune, quale ente esponenziale, è tenuto – ed in disparte le pur rilevanti responsabilità in sede comunitaria e nazionale per la mancata attuazione degli obblighi comunitari (Dir. 2008/05) - se non a garantire, quantomeno a perseguire, nel rispetto del vincolo di rappresentatività della comunità locale.

2.1.4. – Sulla scorta di tali considerazioni, il profilo di censura esaminato non merita accoglimento.

3. – Passando allo scrutinio delle restanti censure, si osserva quanto segue.

3.1. – Con il primo motivo i ricorrenti deducono, in sintesi: i) la mancata attivazione preventiva del contraddittorio con gli operatori del settore a mezzo di "tavoli di lavoro o altre forme di condivisione/collaborazione"; ii) la mancata

considerazione delle osservazioni presentate da Assopetroli- Assoenergia il 17.11.2020.

Omissioni, entrambe, che inficerebbero gli atti impugnati sul piano istruttorio e/o motivazionale. Aggiungono l'illegittimità degli atti impugnati per aver l'Amministrazione avviato le consultazioni sul "*Piano Aria e clima*" adottato dal Consiglio Comunale di Milano con Delibera del 21.12.2020, successivamente all'adozione del *Regolamento* che di tale documento programmatico, costituisce attuazione prescrittiva.

3.1.2. - Il motivo è infondato in relazione a tutti i profili evidenziati.

i).- Va anzitutto chiarito che – vertendosi nell'ambito di atti normativi (regolamenti), l'Amministrazione non era tenuta né all'attivazione delle garanzie partecipative (vd., art. 13 l. 241/1990, a mente del quale: "*Le disposizioni contenute nel presente capo [relativo alla partecipazione al procedimento amministrativo] non si applicano nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione diretta alla emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione*") né ad una diffusa motivazione (vd. art. 3, comma 2 "*La motivazione non è richiesta per gli atti normativi e per quelli a contenuto generale*"). Ad ogni modo, il Comune di Milano, ha dedotto e dimostrato che, prima dell'adozione del regolamento e – *in specie* – della controversa disposizione, si erano verificate interlocuzioni con la ricorrente Associazione di categoria (cfr., nota del 09.07.2018 con allegato *Report Finale*; nota del 14.09.2018; nota del 24.10.2018; vd. all. 3 e s. al deposito del 05.03.2021), nel corso delle quali, peraltro, erano stati dettagliatamente riscontrati i profili tecnici dedotti da Assopetroli - Assoenergia a sostegno della propria contrarietà all'introduzione di divieti/limitazioni all'utilizzo/installazione di impianti alimentati a gasolio, ripresi nella nota del 24.10.2018 e, da ultimo nelle osservazioni – più sintetiche, del 17.11.2020. Si aggiunga che dal complesso del testo regolamentare, ivi incluse le premesse al testo normativo e le "motivazioni tecniche" relative al controverso art. 3, sono chiaramente evincibili le ragioni alla base della scelta (discrezionale) del "sacrificio" degli impianti a combustibile liquido (gasolio), rinvenibili, sostanzialmente: nelle concrete ("rilevate in campo") prestazioni emissive, tendenzialmente peggiori – per qualità (IPA) e quantità - rispetto ad impianti alimentati a gas; nell'ineliminabile necessità, anche in ragione degli approdi in sede comunitaria, di "*ridurre nel più breve tempo possibile le emissioni atmosferiche dei principali inquinanti atmosferici locali*"; nel "*maggior impatto del gasolio per riscaldamento sui principali inquinanti atmosferici rispetto al gas naturale*".

Ne consegue, in disparte ogni ulteriore e diversa considerazione, l'infondatezza del profilo di doglianza.

ii). - Quanto alla lamentata inversione procedimentale (consultazione sul "*Piano Aria e clima*" avviata successivamente all'adozione della sua attuazione con il regolamento impugnato), ritiene il Collegio che in ragione della non contestata eterogeneità degli atti – quanto a natura ed effettiva cogenza – nonché della loro reciproca autonomia, non vi sia motivo di ritenere alcuna violazione di norme procedurali idonea ad inficiare la legittimità degli atti impugnati.

3.1.3. - Conclusivamente sul motivo di doglianza e ritenuta, vieppiù, la natura meramente formale delle censure, prive, all'evidenza, di una sostanziale ed apprezzabile consistenza, il motivo di ricorso va respinto.

3.2. - Con le residue doglianze di cui al secondo motivo di ricorso, soltanto in parte esaminato, i ricorrenti lamentano, nel merito: i) l'eccessiva gravosità del divieto di utilizzo di cui al comma 2 dell'art. 3, con onere economico ricadente in capo ai privati, ed in assenza di adeguati incentivi/contributi per la sostituzione degli impianti esistenti, con discriminazione, peraltro, dei cittadini milanesi rispetto ai residenti in altri comuni; ii) la violazione dell'art. 5 della Dir. 2015/1535 che prevede l'obbligo per gli Stati Membri "*di comunicare immediatamente alla Commissione ogni progetto di regola tecnica*".

i). - Quanto al primo aspetto, si rileva un'evidente carenza di intesse alla doglianza, per come correttamente eccepito dalle parti intervenute (Cittadini per l'aria Onlus) nelle memorie del 04.03.2021.

ii). - Quanto al secondo aspetto, invece, vale la pena osservare che, a mente dell'art. 1, lett. f) della Dir. 1535/2005, la "regola tecnica" suscettibile di obbligo di notifica preventiva alla Commissione, è tale se applicabile "*in uno Stato membro*" o in "*una parte importante di esso*"; circostanza che nel caso di specie, ove l'atto impugnato - a dispetto delle pur rilevanti dimensioni del Comune di Milano - ha rilevanza meramente locale, non sussiste.

3.2.1. - Il motivo non merita pertanto accoglimento.

3.3. – Con il terzo motivo di ricorso, premessa la condivisa necessità di ridurre l'inquinamento atmosferico nel territorio comunale, i ricorrenti deducono l'irragionevolezza/erroneità del criterio alla base dei divieti impugnati: a loro dire, il Comune "*avrebbe dovuto, nello stabilire limitazioni e divieti all'utilizzo di determinate tipologie di impianti, impostare un criterio, oggettivo, basato sui livelli di emissione e non certo sulla tipologia di impianto, nel rispetto del principio della neutralità tecnologica. Il criterio adottato dall'Amministrazione comunale, invece, consiste nella messa al bando degli impianti alimentati mediante alcune tipologie di combustibili liquidi, a prescindere dalle loro performance emissive, facendo ricadere la "colpa" dei livelli di inquinamento presente a Milano su un intero comparto, con conseguente lesione, sia economica che di immagine, del medesimo*". Aggiungono che – paradossalmente – un impianto conforme all'art. 3 del Regolamento non necessariamente soddisferebbe l'obiettivo di "minori emissioni", laddove, al contrario, le nuove tecnologie garantirebbero, anche per gli impianti alimentati a combustibili liquidi, migliori prestazioni in termini di tutela ambientale, per come dimostrato da documentazione tecnica che allegano e già prodotta in sede procedimentale (cfr., studio predisposto dall'Università di Cassino/Pa.L.Mer/Innovhub del 15 luglio 2016 all. 7).

Il motivo – che in parte riprende le osservazioni avanzate dalla ricorrente associazione di categoria preventivamente

all'adozione del *Regolamento* – è infondato.

Risulta dagli atti (*in primis*, dal regolamento impugnato e dalle note interlocutorie scambiate in sede di consultazione preventiva con l'Associazione di categoria, vd., nota del 13 settembre 2018, cit., in atti) che le scelte del Comune hanno avuto a presupposto il dato tecnico della peggior performance emissiva (sul piano quantitativo e qualitativo) dell'alimentazione a combustibile liquido rispetto all'alimentazione a gas e ciò sia con riferimento agli impianti di vecchia generazione che a quelli di nuova: “*nonostante il miglioramento dei carburanti e delle tecniche di combustione abbiano fatto sì che le differenze in emissione tra i due combustibili si siano sempre più assottigliate, le citate linee guida europee [EEA] aggiornate a luglio 2017, riportano, per esempio, per una caldaia per riscaldamento per una potenza non superiore ai 50 kWh i seguenti fattori di emissione: gasolio: 1,5, gas naturale: 0,2 (Pm10); gasolio 69, gas naturale: 42 Nox*”. E tale considerazione è completata dalla ritenuta inattendibilità dei dati ottenuti dalle simulazioni di laboratorio (in condizioni di funzionamento standard ed ottimali) e dalla maggiore verosimilità dei rilievi effettuati “in campo”, (in condizioni reali), risultati entrambi riscontrati dalla letteratura scientifica di settore. (“*Si ritiene pertanto non esaustiva una ricerca basata esclusivamente su prove di laboratorio, in quanto una caldaia, seppur sottoposta ad una corretta conduzione ovvero sottoposta a regolare manutenzione con periodicità determinata dalla normativa nazionale e regionale, risulta fortemente influenzata dalle condizioni di combustione che in campo divergono da quelle ottimali raggiungibili in laboratorio*” cfr., nota del 13 settembre che riprende, sul punto, la “*relazione Analisi comparativa dei combustibili ad uso civile*” redatta dall'allora Stazione Sperimentale per i Combustibili (ora Innovhub), all. 7 al deposito del Comune di Milano del 05.03.2021).

Orbene, ritiene il Collegio che un siffatto iter decisionale - nei limiti della sindacabilità, da parte di questo giudice, delle scelte tecnico discrezionali dell'Amministrazione – non sia vulnerato dai dedotti profili di irragionevolezza, essendosi sostanzialmente basato, non su un unico parametro (il tipo di alimentazione), ma su di un criterio “combinato”, fondato sulla tipologia di impianto e sul livello e sulla tipologia di emissioni prodotte; il tutto, in relazione alle condizioni di funzionamento dei macchinari, studiate come più vicine al reale, ed escludendo il solo riferimento alle indagini di laboratorio. Quanto a quest'ultimo profilo, peraltro, la minor considerazione delle indagini di laboratorio – frutto, evidentemente, di una scelta di campo in linea con un principio di maggior precauzione – non pare incoerente con lo scopo ultimo di intervenire su di un problema involgente interessi particolarmente sensibili, legati alla tutela ambientale e della salute, ponendosi come pienamente rispondente alle esigenze sottese all'adozione del Regolamento. Non incide pertanto sulla legittimità del provvedimento impugnato quanto dedotto dal ricorrente relativamente alle migliori prestazioni degli impianti a gasolio di ultima generazione, fondato su dati che già in passato l'Amministrazione ha ritenuto di non considerare perché ricavati da esperienza di laboratorio (cfr., studio del 15 luglio 2016, cit. all. 7, par. 4 e 4.1. metodologia e descrizione dell'impianto: “*le prove [...] sono state condotte su un impianto sperimentale presso i laboratori*”).

3.3.1. - Alla luce delle considerazioni sin qui esposte, anche il terzo motivo di ricorso risulta infondato.

3.4. - Conclusivamente, il ricorso va rigettato.

3.5. – Dal rigetto del gravame discende il rigetto della domanda risarcitoria, peraltro meramente enunciata nell'epigrafe dell'atto introduttivo e non successivamente ribadita, né argomentata.

4. – L'assoluta novità delle questioni trattate giustifica l'integrale compensazione, tra le parti, delle spese di lite.

(*Omissis*)