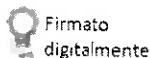


Publicato il 30/05/2023

N. 00175/2023 REG.PROV.COLL.
N. 00143/2019 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Molise

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 143 del 2019, proposto dall'Associazione Mamme per la Salute e l'Ambiente Onlus, in persona del legale rappresentante *pro tempore* e da W.W.F. O.A. (Organizzazione Aggregata) Molise, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, entrambe rappresentate e difese dagli avvocati Roberto Giammaria e Giuseppina Negro, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Carmen Di Iorio in Campobasso, via Monte Santo n. 2;

contro

la Regione Molise, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Campobasso, domiciliataria *ex lege* in Campobasso, via Insorti D'Ungheria n.74;

per l'annullamento

- della deliberazione del Consiglio Regionale del Molise n. 6 del 15/01/2019, di approvazione del Piano Regionale Integrato per la qualità dell'aria del Molise (c.d. "P.R.I.A.MO.");

- del Piano Regionale Integrato per la qualità dell'aria Molise (P.R.I.A.MO.), approvato con il predetto provvedimento regionale, e dei relativi allegati, con particolare riferimento al *sub* allegato n. 1, denominato “*qualità dell'aria*”, e all'allegato n. 2, denominato “*rapporto ambientale per la VAS*”;

- di ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Molise;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 30 novembre 2022 il dott. Francesco Avino e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Le associazioni ricorrenti hanno impugnato il Piano Regionale Integrato per la qualità dell'Aria della Regione Molise (acronimo P.R.I.A.MO.), approvato, su predisposizione dell'Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale (A.R.P.A. Molise), con delibera del Consiglio regionale n. 6/2019.

2. Tale strumento di pianificazione e programmazione della qualità dell'aria molisana, che si prefigge obiettivi tanto correttivi -dei valori riscontrati *ultra* soglia, e perciò da riportare entro i prefissati parametri-, quanto conservativi -dei livelli di inquinanti al di sotto dei limiti previsti dalla normativa vigente-, è stato contestato facendo valere plurime censure, così unitariamente rubricate: “*Violazione dell'art. 9 del D.Lgs. 13 agosto 2010 n. 155 e degli artt. 7 e 12 L.R. n. 16/2011; Difetto di istruttoria; Eccesso di potere sotto diversi profili. Difetto di motivazione; Motivazione insufficiente; Illogicità della motivazione*”.

3. La Regione Molise si è costituita in giudizio in resistenza al ricorso controdeducendo alle censure ivi formulate e concludendo per la loro infondatezza in linea di fatto e di diritto.

4. All'udienza cautelare dell'8.5.2019 l'istanza di sospensiva di parte ricorrente è

stata abbinata al merito.

5. Nell'approssimarsi dell'udienza pubblica fissata per il giorno 23.2.2022 le parti si sono scambiate le rispettive memorie.

Il Tribunale, all'esito della detta udienza, ha adottato l'ordinanza collegiale n. 80/2022, disponendo incumbenti istruttori a carico della Regione e rinviando la trattazione della controversia all'udienza del 21.9.2022.

6. Con nota del 14.7.2022 la difesa regionale ha versato in atti una relazione istruttoria redatta dall'A.R.P.A. Molise a riscontro della richiesta di chiarimenti formulata dal Tribunale.

7. All'udienza di discussione del 21.9.2022 la difesa delle ricorrenti ha rilevato la tardività del deposito della detta relazione, chiedendo comunque di essere ammessa a contraddire in ordine alle delucidazioni fornite dall'A.R.P.A. Molise: sicché il Collegio, considerata la natura tecnica dei rilievi dell'Agenzia di protezione ambientale, ha rinviato la causa all'udienza pubblica del 30.11.2022, sollecitando un approfondimento del contraddittorio in forma scritta.

8. La difesa di parte ricorrente ha indi dimesso ulteriori memorie.

In occasione di quest'ultima udienza il legale delle associazioni ha specificato l'oggetto delle domande introdotte in giudizio, deducendo che *“le associazioni ricorrenti non si prefiggono di ottenere da parte del Tribunale un annullamento integrale del piano, il quale farebbe venire meno gli strumenti di tutela comunque predisposti per il territorio. Le deduzioni e domande contenute nel ricorso devono intendersi circoscritte al solo ambito territoriale costituito da Venafro, ma anche in funzione dell'estensione della relativa area di superamento anche al Comune di Sesto Campano, e per l'ordine alla Regione di redigere il Piano per il risanamento della qualità dell'aria sempre con riferimento alla piana di Venafro”*.

La controversia, all'esito della discussione tra i difensori delle parti, è stata infine trattenuta in decisione.

DIRITTO

9. Preliminarmente il Collegio deve soffermarsi sulle eccezioni di rito sollevate dalla difesa regionale.

9.1. Viene in esame, in primo luogo, l'eccezione di difetto di capacità processuale delle Associazioni ricorrenti, per l'asserita mancanza dell'atto deliberativo dell'organo collegiale di amministrazione recante l'autorizzazione ad agire in giudizio.

L'eccezione è infondata.

Ai sensi dell'art. 36, 2° comma, del cod. civ., le associazioni possono stare in giudizio nella persona di coloro ai quali, secondo gli accordi degli associati, è conferita la presidenza o la direzione dell'Ente: e tanto l'art. 18 dello Statuto dell'Associazione Mamme per la salute e l'ambiente Onlus, quanto l'art. 9 di quello del W.W.F. Molise, confermano che spetta al Presidente *“la rappresentanza legale dell'Associazione nei confronti di terzi e in giudizio”*.

Non sussiste quindi alcun difetto di capacità processuale delle due associazioni, entrambe abilitate a promuovere la lite in persona del loro rispettivo Presidente *pro tempore*, che proprio allo scopo ha puntualmente conferito il relativo mandato e la procura *ad litem* ai difensori.

Secondo un condiviso insegnamento giurisprudenziale, d'altra parte, *“l'organo rappresentativo di un'associazione può stare in giudizio senza necessità di autorizzazione da parte dell'organo deliberante (ove esistente), salva diversa specifica previsione legale o statutaria”* (cfr., *ex multis*, Cass. Civ., n. 26286/2013).

Orbene, nel caso di specie non vi è alcuna previsione statutaria, del resto nemmeno precisamente individuata dall'Amministrazione resistente, che per agire in giudizio imponesse la preventiva deliberazione dell'organo collegiale di amministrazione.

L'azione giurisdizionale deve ritenersi dunque proposta da due soggetti muniti della legale rappresentanza dei rispettivi Enti, e pertanto, sotto quest'aspetto, essa è certamente ammissibile.

9.2. Ancora in via preliminare, il Tribunale deve esaminare l'ulteriore eccezione di inammissibilità del ricorso sollevata per una supposta carenza d'interesse ad agire

delle due associazioni.

L'Amministrazione regionale ha dedotto che le ricorrenti non ricaverebbero alcuna utilità dall'integrale annullamento del P.R.I.A.MO., atteso che una simile evenienza determinerebbe il mero ripristino degli scenari pianificatori previgenti, da reputarsi di minor tutela dal punto di vista ambientale.

L'eccezione è da ritenersi sostanzialmente superata in considerazione delle dichiarazioni che il legale delle ricorrenti ha reso all'udienza pubblica del 30.11.2022. Questi ha infatti precisato/comendato la richiesta annullatoria degli atti impugnati ridefinendone il contenuto in senso riduttivo, ossia specificando che l'interesse delle associazioni deve intendersi teso non già alla caducazione integrale del piano, bensì all'annullamento della sola sua parte riferibile alla città di Venafro; nonché al fine di ottenere sia un'estensione al Comune di Sesto Campano della c.d. "area di superamento" dei valori degli inquinanti, sia, più in generale, che il P.R.I.A.MO. prenda in considerazione le condizioni dell'intera piana di Venafro.

Da qui l'infondatezza anche di questa eccezione di inammissibilità del ricorso, superata a seguito delle precisazioni d'udienza di cui si è appena dato conto.

9.3. Quanto, infine, all'eccezione di insindacabilità dell'ampia discrezionalità di cui l'Amministrazione regionale godrebbe nell'esercizio della potestà pianificatoria riconosciuta anche in materia ambientale, il Collegio ritiene necessario rinviare l'esame all'atto dello scrutinio dei singoli motivi d'impugnazione, dovendosi necessariamente verificare la fondatezza con riguardo alle specifiche censure sollevate dalle ricorrenti.

10. Il Tribunale, sempre sul piano delle condizioni di ammissibilità dell'impugnativa, deve infine aggiungere che questa promana da associazioni che perseguono statutariamente, e in modo non occasionale, obiettivi di tutela ambientale nel territorio della Regione Molise, e, in particolare, nel Comune di Venafro, svolgendovi attività, interventi e iniziative finalizzate alla valorizzazione dell'ambiente e alla prevenzione dei rischi per la salute dei cittadini derivanti da

fenomeni di inquinamento ambientale.

Più specificamente, le due associazioni si prefiggono -tra l'altro- di intervenire in tutte le sedi opportune per garantire il rispetto dei principi di prevenzione, di precauzione, di rispetto, tutela e valorizzazione della natura, dell'ambiente e della salute, con espressa previsione del potere di agire in giudizio, anche in sede amministrativa, al fine di promuovere iniziative finalizzate alla tutela ambientale, nonché per contrastare insediamenti inquinanti (cfr. in proposito l'art. 4 dello statuto dell'Associazione "Mamme per la salute e l'ambiente Onlus" e l'art. 3, comma 3.3., dello statuto del "W.W.F. O.A. Molise").

Anche sotto quest'aspetto le due associazioni si confermano quindi legittimate alla proposizione della presente iniziativa processuale.

11. Si può quindi ora passare ad esaminare il merito della controversia alla luce dell'interesse annullatorio delle ricorrenti, così come da ultimo praticamente circoscritto allo specifico ambito territoriale costituito dal Comune di Venafro.

12. Con i primi due motivi di ricorso, che possono trattarsi unitamente al sesto, essendo tutti incentrati su un nucleo comune di contestazioni, le ricorrenti hanno dedotto, in sintesi, la contraddittorietà dell'impugnato piano di risanamento nella parte e misura in cui, da un lato, avrebbe escluso dalle "aree di superamento" il territorio comunale di Sesto Campano; dall'altro, avrebbe pure omesso di valutare la condizione della "piana di Venafro", non considerando lo specifico carico emissivo degli insediamenti produttivi ivi ricadenti.

12.1. Le ricorrenti hanno premesso che nel 2011 l'area venafrana e del Basso Molise era stata già individuata dalla L.R. n. 16/2011 come zona che, registrando vari superamenti dei livelli di PM10 e NO2, richiedeva un appropriato Piano straordinario di accertamento, verifica e bonifica dai rischi ambientali e sanitari (ai sensi dell'art. 12 della citata Legge regionale).

La successiva delibera di Giunta regionale n. 375 del 1°8.2014 aveva pure approvato la zonizzazione del territorio molisano, suddividendolo in 3 ambiti a carichi emissivi, rispettivamente, alto (Comuni di Campobasso, Termoli e Sesto

Campano); medio (Comuni del Basso Molise, Isernia, Pozzilli, Venafro); e infine basso-trascurabile (tutti i rimanenti Comuni molisani). Nel contempo, peraltro, la “Piana di Venafro”, per le sue caratteristiche morfologiche e meteorologiche, era stata pur sempre individuata come area di risanamento nella quale intervenire con il già richiamato Piano straordinario.

Pur a fronte di tali premesse, tuttavia, la Regione non avrebbe adottato alcun piano straordinario fino a che, con il P.R.I.A.MO., contestato appunto nell’odierno giudizio, era stato ultimato il (primo) processo di analisi della qualità dell’aria elaborato per la definizione delle misure di risanamento.

Tale Piano, se da un lato avrebbe confermato la zonizzazione del 2014, dall’altro risulterebbe aver individuato la sola città di Venafro come “area di superamento” (ai sensi dell’art. 9 del D.Lgs. n. 155/2010), benché fossero state individuate varie criticità, più ampiamente, in tutta la Piana di Venafro.

12.1.1. Pertanto, secondo un primo ordine di critiche, il P.R.I.A.MO. avrebbe contraddittoriamente escluso dalle “aree di superamento” il territorio comunale di Sesto Campano, così disconoscendo le evidenze dei dati riportati nella precedente zonizzazione del 2014, e pure nel suballegato n. 1 (intitolato “qualità dell’aria”) dello stesso P.R.I.A.MO., che evidenzierebbero come, per tale Comune, vi fossero un carico emissivo e una concentrazione degli inquinanti addirittura maggiori di quelli riscontrati nelle stesse stazioni di misura di Venafro.

12.1.2. Con un secondo rilievo di contraddittorietà le Associazioni ricorrenti hanno poi messo in evidenza che, visti i superamenti dei livelli di PM10 e il NO2, la zonizzazione del 2014 aveva individuato anche la “Piana di Venafro” come area di risanamento, e perciò anch’essa avrebbe meritato un’autonoma considerazione nel P.R.I.A.MO., se non addirittura di beneficiare di un apposito piano stralcio, come previsto dall’art. 7, comma 7°, della L.R. n. 16/2011.

In tal senso è stata allegata la presenza di sorgenti di emissione industriale ubicate nel territorio di Pozzilli (in particolare, l’inceneritore di rifiuti di Hera Ambiente,

già Energonut) e in quello di Sesto Campano (cementificio Colacem), le quali, rendendo la Piana di Venafro un'area di ricaduta di tutti gli inquinanti immessi in atmosfera, confermerebbero il carattere parziale della prospettiva seguita dal P.R.I.A.MO., limitatosi a prendere in considerazione il solo territorio di Venafro (motivo n. 2).

12.1.3. Infine il P.R.I.A.MO. non avrebbe nemmeno considerato il carico emissivo degli impianti già in precedenza autorizzati, e per i quali non sarebbe previsto un rinnovo nel breve periodo (motivo n. 6).

12.2. La Regione Molise ha contestato le deduzioni di parte ricorrente sia in fatto che in diritto, affermando essenzialmente che:

- la c.d. "area di superamento" è stata individuata tramite il sistema modellistico, e più in particolare combinando osservazioni e modellazione;
- il P.R.I.A.MO. prevedrebbe misure per ridurre l'inquinamento atmosferico da applicarsi su tutto il territorio regionale, e non solo limitatamente alla città di Venafro;
- la zonizzazione approvata con d.G.R. n. 375 del 1° agosto 2014 non avrebbe a suo tempo individuato la Piana di Venafro come area di risanamento;
- il riferimento alla città di Venafro sarebbe stato comunque operato in termini comprensivi anche delle zone circostanti, proprio in quanto appartenenti ai Comuni limitrofi comunque ricompresi nella nozione geografica talvolta sintetizzata nell'espressione di "Piana di Venafro".

12.3. Il Collegio ritiene che le censure affidate ai primi due mezzi e quella di cui al sesto motivo siano infondate.

12.3a. Il quadro normativo unitario in materia di valutazione e gestione della qualità dell'aria ambiente è contenuto nel D.Lgs. n. 155/2010, con il quale 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*".

Ai sensi del suo art. 1, il predetto decreto è finalizzato a:

- "a) *individuare obiettivi di qualità dell'aria ambiente volti a evitare, prevenire o*

- ridurre effetti nocivi per la salute umana e per l'ambiente nel suo complesso;*
- b) valutare la qualità dell'aria ambiente sulla base di metodi e criteri comuni su tutto il territorio nazionale;*
- c) ottenere informazioni sulla qualità dell'aria ambiente come base per individuare le misure da adottare per contrastare l'inquinamento e gli effetti nocivi dell'inquinamento sulla salute umana e sull'ambiente e per monitorare le tendenze a lungo termine, nonché i miglioramenti dovuti alle misure adottate;*
- d) mantenere la qualità dell'aria ambiente, laddove buona, e migliorarla negli altri casi;*
- e) garantire al pubblico le informazioni sulla qualità dell'aria ambiente;*
- f) realizzare una migliore cooperazione tra gli Stati dell'Unione europea in materia di inquinamento atmosferico”.*

Allo scopo di perseguire i fini testé indicati il medesimo decreto, all'art. 9, si occupa dei «*Piani e misure per il raggiungimento dei valori limite e dei livelli critici, per il perseguimento dei valori obiettivo e per il mantenimento del relativo rispetto*», disponendo al riguardo che:

«1. Se, in una o più aree all'interno di zone o di agglomerati, i livelli degli inquinanti di cui all'articolo 1, comma 2, superano, sulla base della valutazione di cui all' articolo 5, i valori limite di cui all'allegato XI, le regioni e le province autonome, nel rispetto dei criteri previsti all'appendice IV, adottano un piano che contenga almeno gli elementi previsti all'allegato XV e che preveda le misure necessarie ad agire sulle principali sorgenti di emissione aventi influenza su tali aree di superamento ed a raggiungere i valori limite nei termini prescritti. In caso di superamenti dopo i termini prescritti all'allegato XI il piano deve essere integrato con l'individuazione di misure atte a raggiungere i valori limite superati nel più breve tempo possibile. Se, in una o più aree all'interno di zone o di agglomerati, è superato il valore obiettivo previsto per il PM_{2,5} all'allegato XIV, il piano contiene, ove individuabili, le misure che non comportano costi

sproporzionati necessarie a perseguirne il raggiungimento.

12.3b. Da tale contesto normativo si ricava, pertanto, che in presenza di superamenti dei valori limite dei livelli degli inquinanti previsti dall'art. 1 del medesimo decreto, scatta l'obbligo per le Regioni di adottare un piano di risanamento della qualità dell'aria, strumento inteso a definire le misure reputate necessarie per il contenimento delle principali sorgenti di emissione aventi influenza sulle dette aree di superamento, e, quindi, il raggiungimento dei valori limite nei termini prescritti.

In questa prospettiva nella Regione Molise è stato per l'appunto adottato il P.R.I.A.MO., che, mentre per gli inquinanti NO₂ e PM₁₀ ha individuato la contestata area di superamento nel territorio del Comune di Venafro, per ciò che riguardava l'ozono ha precisato che l'area di superamento coincideva con il territorio di tutta la Regione (cfr. pag. 61 del suballegato n. 1 al P.R.I.A.MO., denominato "qualità dell'aria").

È dunque infondato, *in primis* per l'ozono, l'assunto critico per cui l'area di superamento coinciderebbe con l'area di Venafro, atteso che l'intera Regione è stata invero individuata come area di superamento quanto al detto inquinante, con la conseguente necessità di condurre per l'intera area territoriale regionale il processo di analisi delle sorgenti emissive e quello di individuazione delle misure di risanamento.

Con riferimento, invece, ai valori del NO₂ e del PM₁₀, dall'analisi del Piano emerge che l'area di superamento è stata individuata nel territorio di Venafro perché, in base all'utilizzo del sistema modellistico in uso all'A.R.P.A. Molise, la sola Venafro aveva riportato superamenti delle medie annuali e giornaliere dei valori di tali inquinanti: in questo senso rilevano i grafici nn. 51 e 52 contenuti a pag. 59 del suballegato n. 1 al P.R.I.A.MO. (denominato "qualità dell'aria), i quali raffigurano una situazione di effettivo superamento di limiti nel solo ambito territoriale del Comune di Venafro.

Ebbene, le ricorrenti non hanno contestato la possibilità per l'Amministrazione di

avvalersi, al fine di ricavare i dati utili all'individuazione dell'area di superamento, del metodo tecnico modellistico; e la stessa legislazione vigente al tempo dell'approvazione del piano ne consentiva pienamente l'impiego, in via alternativa rispetto all'utilizzo delle stazioni fisse di rilevazione. L'art. 2, comma 1°, lett. 'g', del D.Lgs. n. 155/2010, infatti, nel chiarire che l'area di superamento è quella *“ricadente all'interno di una zona o di un agglomerato, nella quale è stato valutato il superamento di un valore limite o di un valore obiettivo”*, specifica, al contempo, che *“tale area è individuata sulla base della rappresentatività delle misurazioni in siti fissi o indicative o sulla base delle tecniche di modellizzazione”*.

Non sussiste dunque alcuna contraddittorietà nell'azione amministrativa che ha portato all'individuazione dell'area territoriale di Venafro come zona di superamento del valore degli inquinanti NO2 e PM10, atteso che in proposito l'Amministrazione non ha fatto altro che trarre le dovute conseguenze dai dati in suo possesso, non potendo estendere arbitrariamente l'area di superamento a zone territoriali diverse da quelle ove erano stati registrati i superamenti dei valori-limite.

Del resto il Tribunale non può comunque mancare di osservare che l'impiego del sistema modellistico, e vieppiù i dati che ne costituiscono il risultato, rappresentano l'esito di valutazioni tipicamente connotate da discrezionalità essenzialmente tecnica, l'esercizio della quale sfugge al sindacato di legittimità laddove, come nella fattispecie, non vengano allegati dei rigorosi indici sintomatici del non corretto esercizio del potere sotto il profilo dell'errore tecnico, dell'illogicità manifesta, della erroneità dei presupposti di fatto o della incoerenza della procedura valutativa e dei relativi esiti.

A questo proposito l'A.R.P.A. Molise, nella relazione istruttoria dimessa il 14.7.2022, ha ben chiarito che *“l'area di superamento è stata individuata mediante l'utilizzo del sistema modellistico in uso in A.R.P.A. Molise. A partire dai campi orari delle concentrazioni simulate al suolo dal modello di qualità dell'aria sono*

stati calcolati gli indicatori utili al confronto con i limiti di legge, in particolare quelli che presentano dei superamenti dei limiti secondo quanto messo in evidenza dai dati raccolti dalla rete regionale della qualità dell'aria. Le mappe degli indicatori modellati sono state, poi, integrate con le osservazioni provenienti dalla rete regionale della qualità dell'aria, utilizzando il metodo delle correzioni successive". È stato messo, altresì, in risalto che "le mappe finali, combinando osservazioni e modellazione, risultano più realistiche rispetto a quelle prodotte dal solo modello di simulazione o dalla sola interpolazione delle osservazioni, e di fatto estendono la rappresentatività spaziale delle misure stesse consentendo una lettura sull'insieme del territorio di quanto rilevato in corrispondenza dei singoli punti di misura, così come indicato dalla normativa europea".

La discrezionalità di apprezzamento dell'Amministrazione è stata dunque esercitata senza apparenti vizi, tanto in relazione alla scelta del metodo di misurazione dei valori degli inquinanti quanto riguardo ai dati che ne hanno costituito il portato finale, non avendo le associazioni ricorrenti offerto elementi idonei a persuadere il Tribunale, in particolare, della presunta contraddittorietà delle scelte operate dalla Regione.

12.3c. A questo fine non è infatti conducente né il riferimento alla zonizzazione territoriale operata con la deliberazione della Giunta regionale n. 375 del 1°8.2014, né tantomeno quello al suballegato n. 1 del P.R.I.A.MO., elementi entrambi invocati nel tentativo di dimostrare che il territorio di Sesto Campano avrebbe dovuto essere anch'esso incluso nell'area di superamento dei valori di NO₂ e PM₁₀.

12.3c1. La zonizzazione del territorio, ai sensi dell'art. 1, comma 4°, lett. c), del D.Lgs. n. 155/2010, è semplicemente una delle fasi previste ai fini del raggiungimento degli obiettivi di qualità della c.d. "aria ambiente" delineati dal medesimo decreto legislativo: più specificamente, essa costituisce l'adempimento di partenza sul quale si organizza l'attività di valutazione della qualità dell'aria ambiente. La norma appena citata afferma, infatti, che, "a seguito della

zonizzazione del territorio, ciascuna zona o agglomerato è classificata allo scopo di individuare le modalità di valutazione mediante misurazioni e mediante altre tecniche in conformità alle disposizioni del presente decreto”.

Ciò posto, deve ricordarsi che l’Amministrazione a quest’ultimo scopo ha scelto di avvalersi del sistema modellistico di rilevazione dei valori limite, il cui impiego - come detto, incontestato- non ha fatto però emergere la presenza, nel territorio di Sesto Campano, di concentrazioni degli inquinanti in valori superiori a quelli ammessi.

Correttamente la Regione non ha pertanto potuto individuare il territorio di Sesto Campano come “area di superamento”.

12.3c2. Né rilevano ai fini delle ricorrenti i loro richiami al suballegato n. 1 del P.R.I.A.MO., evocato solo genericamente, senza mai specificare le parti di esso che -in tesi- deporrebbero a favore di un’estensione dell’area di superamento anche al detto Comune.

E del resto, come già evidenziato in precedenza, i grafici di pag. 59 del detto suballegato raffigurano una situazione di effettivo superamento di limiti circoscritta al Comune di Venafro.

Da qui la complessiva infondatezza della prima censura del ricorso.

12.4. Parimenti infondate si rivelano la seconda e la sesta doglianza, tese a ravvisare la presunta contraddittorietà del P.R.I.A.MO. nella parte in cui la c.d. “Piana di Venafro” non ha ricevuto da parte di tale strumento regolatorio una considerazione specifica e autonoma, né un’apposita disciplina mediante un piano stralcio ai sensi dell’art. 7, commi 7° e 9°, della L.R. Molise n. 16/2011.

Secondo le ricorrenti, inoltre, non sarebbe stato considerato nemmeno il carico emissivo delle attività produttive che, ricadendo nella detta piana, risulterebbero oggetto di precedenti autorizzazioni non soggette a rinnovo nel breve periodo.

Le censure non colgono nel segno.

12.4a. Sotto un primo aspetto il Collegio osserva che, ai sensi dell’art. 1, comma 4°,

lett. 'l', del D.Lgs. n. 155/2010, costituisce principio fondante il detto decreto quello per cui *“l) 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, sull'insieme delle principali sorgenti di emissione, ovunque localizzate, che influenzano tali aree, senza l'obbligo di estendersi all'intero territorio della zona o dell'agglomerato, né di limitarsi a tale territorio”*.

Non vi era quindi alcuna imposizione legislativa nel senso che il P.R.I.A.MO., per il solo fatto di focalizzare attenzione sul Comune di Venafro, ricompreso nell'omonima “piana”, dovesse per ciò stesso estendere la propria relativa disamina anche a tutto il territorio di quest'ultima. Conseguentemente, la scelta amministrativa di non dedicare una specifica parte del P.R.I.A.MO. all'analisi dell'intera “piana di Venafro” risulta assunta, ancora una volta, nel pieno esercizio della discrezionalità tecnica propria dell'Amministrazione, senza che sul punto siano emerse manifeste illogicità o contraddittorietà.

Le ricorrenti riconducono l'allegata necessità dell'estensione del P.R.I.A.MO. anche alla piana di Venafro alla circostanza che a Pozzilli e Sesto Campano si troverebbero delle realtà industriali che contribuirebbero a fare della piana un'area di ricaduta di tutti gli inquinanti immessi in atmosfera.

Il punto è, tuttavia, che, come messo in evidenza dall'A.R.P.A Molise in fase istruttoria, l'adozione di un piano di risanamento relativo ad una certa zona del territorio individuata quale “area di superamento” dipende specificamente dai valori degli inquinanti riscontrati all'interno della zona stessa: e, come detto nei paragrafi che precedono, le principali criticità a livello dei valori degli inquinanti NO2 e PM10 erano state riscontrate proprio nel territorio comunale di Venafro, piuttosto che nella sua più ampia piana.

Da qui l'infondatezza del secondo motivo di ricorso, imperniato sulla presunta necessità che la piana di Venafro fosse destinataria di una specifica considerazione nel P.R.I.A.MO..

12.4b. Il ricorso è infondato, però, anche sotto il profilo dell'asserita violazione dell'art. 7 della L.R. Molise n. 16/2011,

Tale articolo assegna, invero, alle valutazioni tecnico-discrezionali della Regione la disamina dell'opportunità dell'elaborazione di un piano stralcio per disciplinare una data realtà. Il comma 7° dell'art. 7 della L.R. Molise n. 16/2011 afferma, infatti, che *“il piano può articolarsi in piani stralcio o parti di piano nei quali sono individuati gli obiettivi di riduzione e di controllo delle emissioni in atmosfera che devono essere perseguiti per particolari problematiche, per particolari inquinanti, per specifiche aree territoriali caratterizzate da omogeneità dal punto di vista delle caratteristiche emmissive, di densità di popolazione, di intensità del traffico, orografiche, meteorologiche e della distribuzione spaziale dei livelli di inquinamento raggiunti ed in relazione al valore paesaggistico-ambientale”*.

Orbene, nel caso di specie la Regione, con un apprezzamento che anche sul punto si presenta immune da vizi logici manifesti e/o aspetti di palese contraddittorietà (vizi, peraltro, nemmeno puntualmente evidenziati nel ricorso introduttivo), ha scelto di non ricorrere allo strumento del piano stralcio, ritenendo che fosse sufficiente dettare delle linee di azione per il mantenimento e risanamento della qualità dell'aria in Molise.

E tanto basta ad avviare a reiezione anche questa doglianza del ricorso.

12.4c. Deve poi sottolinearsi la circostanza che il P.R.I.A.MO. ha comunque preso in considerazione anche la situazione delle “attività produttive” collocate nella piana di Venafro, prevedendo, al riguardo, l' *“adozione di misure ancora più rigorose rispetto a quelle individuate dai BReF o dalle BAT Conclusions per le aziende AIA che impattano nelle zone di superamento dei valori limite della qualità dell'aria:*

a) Regolamentazione di impianti che utilizzano CSS (combustibile solido secondario da rifiuti) come combustibile e utilizzo del CSS solo in sostituzione dei combustibili più impattanti e concomitante bilancio emissivo positivo;

b) Applicazione graduale delle MTD che vanno oltre il limite richiesto dalla norma, tendendo al conseguimento dei livelli di emissione minori tra quelli previsti dai BReF o dalle BAT Conclusions e con un percorso che tenga conto della sostenibilità economica dell'attività produttiva, da svolgere anche nel corso di più aggiornamenti e rinnovi dell'autorizzazione e tenendo conto dei dati del monitoraggio;

c) Utilizzo di CSS con PCI appartenente alle classi 1, 2 o 3 di cui alla Tabella1, Allegato1 al Decreto del Ministero dell'Ambiente e della tutela del Territorio e del Mare del 14 febbraio 2013, n. 22”.

Il Piano, con riferimento alle zone ove non siano stati registrati superamenti degli *standard* di qualità dell'aria, ha invece precisato che “*dovranno essere applicati i limiti previsti dai BreF o dalle BAT Conclusions*”, mettendo infine in evidenza che “*1/C.5 Per le installazioni ubicate in aree protette/ vincolate (parchi, SIC, ZPS, ...) i limiti da applicare in sede di autorizzazione devono essere il 50% di quelli applicabili, nei limiti in cui sia tecnicamente possibile*” (cfr. il suballegato n. 2 al P.R.I.A.MO., pagg. 145, 154, 156).

Da tutto ciò emerge, allora, che il P.R.I.A.MO., diversamente da quanto sostenuto dalle ricorrenti, non ha comunque mancato di vagliare anche la situazione delle realtà industriali site nel territorio di Pozzilli e di Sesto Campano. Esso ha ritenuto che queste dovessero garantire in via generale quantomeno lo *standard* minimo costituito dal rispetto delle così dette *best available techniques* (acronimo B.A.T.), vale a dire le migliori soluzioni tecniche impiantistiche, gestionali e di controllo, in grado di assicurare un elevato livello di protezione dell'ambiente. Ma per il caso di autorizzazioni rilasciate o da rilasciarsi ad aziende la cui attività impattasse nelle zone di superamento dei valori limite della qualità dell'aria, il Piano ha effettivamente imposto l'adozione di misure ancora più rigorose, applicabili anche alle realtà produttive già operative: e non va dimenticato che, secondo l'art. 7, comma 10°, della stessa L.R. Molise n. 16/2011, “*le prescrizioni contenute nel piano costituiscono obbligo di adempimento da parte di tutti i soggetti pubblici e*

privati a cui sono rivolte”.

Da ciò la complessiva infondatezza anche del sesto mezzo di gravame.

12.5. Per quanto sin qui esposto, il ricorso introduttivo risulta dunque da respingere sia in ordine ai suoi primi due motivi, sia per quanto riguarda il sesto.

13. Con la terza e quinta doglianza, anch'esse trattabili unitariamente per la comunanza di questioni sollevate, si deduce che il P.R.I.A.MO. scontrerebbe un difetto istruttorio di base, per essere stato elaborato su scala solo regionale, e alla luce dei dati nazionali forniti dall'I.S.P.R.A., con il risultato di prescindere dalla collocazione spaziale delle singole sorgenti emmissive nonché da un puntuale inventario regionale delle emissioni.

Il Piano, inoltre, non avrebbe dettato delle misure efficaci, ma, ben diversamente, delineato unicamente delle linee di azione denotate da uno scarso -se non nullo- livello di localizzazione.

13.1. Più analiticamente, le ricorrenti hanno affermato che il P.R.I.A.M.O., sul piano delle analisi, avrebbe omesso (terza censura):

- di elencare le principali fonti di emissione che influenzano l'area di superamento, con la relativa localizzazione;
- di indicare la quantità di emissioni prodotte da tali fonti (prive oltretutto di caratterizzazione chimica), e il loro contributo specifico all'inquinamento;
- di computare nel carico emissivo le attività produttive, tra cui gli impianti soggetti ad A.I.A. quali l'inceneritore e il cementificio;
- di differenziare, all'interno delle principali sorgenti emmissive prese in considerazione (ossia il riscaldamento domestico, i trasporti e l'agricoltura), il loro contributo specifico ai registrati superamenti dei limiti di concentrazione ed esposizione.

In mancanza delle suesposte informazioni il Piano difetterebbe, in violazione del D.Lgs. n. 155/2010, dei presupposti di base per comprendere e individuare le misure da adottare per contrastare l'inquinamento registrato nel territorio comunale

di Venafro (anche per essere stato elaborato solo su scala regionale e prescindendo, anche per l'area di superamento, da uno specifico inventario regionale delle emissioni alla luce di quanto prescritto dall'art. 22 del D.Lgs. n. 155/2010).

Sotto un ulteriore aspetto, le ricorrenti con il loro quinto mezzo lamentano la sostanziale inefficacia del P.R.I.A.MO., evidenziando che, come denoterebbe il capitolo 1.3. del suo allegato n. 2 ("rapporto ambientale per la VAS"), il Piano, a causa del livello "strategico" della relativa pianificazione, non definirebbe delle vere e proprie misure, ma individuerebbe solo delle mere "linee di azione". Il Piano non sarebbe cioè già immediatamente attuativo (cfr. pag. 10), rinviando a una fase futura la definizione del *quomodo* della realizzazione delle proprie linee di intervento.

13.2. La Regione Molise controdeduce sui motivi ora in esame opponendo in sintesi che:

- nel *suballegato* I al P.R.I.A.MO., denominato "qualità dell'aria", vi sarebbe la ripartizione, a livello comunale, delle quantità di inquinanti provenienti dai diversi macrosettori;
- ai sensi dell'art. 22 del D.Lgs. n. 155/2010, l'inventario regionale, come previsto dalle linee guida tecniche dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (I.S.P.R.A.), si potrebbe effettivamente costruire a partire dall'inventario nazionale disaggregato a livello provinciale;
- quanto all'elaborazione degli scenari di qualità dell'aria, sarebbe stata effettuata una serie di proiezioni modellistiche, su scala regionale, le quali consentirebbero di stimare l'evoluzione delle concentrazioni degli inquinanti in corrispondenza dei *trend* attesi delle emissioni, nonché di possibili misure regionali che potrebbero essere poste in atto in settori specifici;
- il P.R.I.A.MO. dovrebbe comunque essere valutato proprio alla stregua di un piano "strategico", ossia di uno strumento programmatico "*poco esecutivo*", avendo il solo scopo di definire con chiarezza il quadro di riferimento per gli interventi operativi successivi;

- le “linee di azione” comunque elaborate in seno al Piano costituirebbero il suo punto di forza, e nell’ambito di quanto stabilito da ciascuna di esse potrebbero essere definiti, a valle, tutti gli aspetti operativi non dettagliabili a livello di Piano.

13.3. Il Collegio è dell’avviso che la censura affidata al terzo mezzo sia infondata, mentre le doglianze di cui al quinto motivo sono meritevoli di apprezzamento nei sensi e limiti delle considerazioni appresso svolte.

13.4. L’infondatezza del terzo motivo emerge dalla documentazione allegata al P.R.I.A.MO..

13.4a. Si rammenta che l'appendice IV al D.Lgs. n. 155/2010, in relazione all'art. 9, comma 1°, e all'art. 22, comma 4°, stabilisce che *“i piani di qualità dell’aria sono elaborati sulla base di un’adeguata conoscenza dei seguenti elementi:*

a) lo stato della qualità dell'aria, quale risulta dalla valutazione di cui agli XI artt. 5 e 8;

b) le sorgenti di emissioni, quali risultano dagli inventari di emissione armonizzati di cui all’articolo 22, comma 3°;

c) gli scenari di cui all’art. 22, comma 4°;

d) l’ambito territoriale in cui il piano si inserisce, con particolare riferimento ad aspetti come l’orografia, le condizioni meteo-climatiche, l’uso del suolo, la distribuzione demografica anche con riguardo alle fasce più sensibili della popolazione, gli insediamenti produttivi, il sistema infrastrutturale e la presenza di aree particolarmente sensibili all’inquinamento atmosferico, caratterizzate da ecosistemi vulnerabili, specie animali e vegetali protette, beni culturali ed ambientali”.

A sua volta, l'allegato XV al D.Lgs n. 155/2010, individua le seguenti *“Informazioni da includere nei piani di qualità dell’aria ambiente”:*

1. Luogo in cui il superamento del valore limite è stato rilevato: a) Regione; b) Città (mappa); c) stazione di misurazione (mappa, coordinate geografiche).

2. Informazioni generali: a) tipo di zona (centro urbano, area industriale o area

rurale); b) stima dell'area di superamento (espressa in km²) e della popolazione esposta all'inquinamento; c) dati utili sul clima; d) dati topografici utili; e) informazioni sufficienti sul tipo di obiettivi (salute umana, vegetazione ed ecosistemi) da proteggere nella zona interessata.

4. Natura e valutazione dell'inquinamento: a) concentrazioni registrate negli anni precedenti l'attuazione dei piani; b) concentrazioni misurate a partire dall'inizio dell'attuazione del piano; c) tecniche di valutazione applicate.

5. Origine dell'inquinamento: a) elenco delle principali fonti di emissione responsabili dell'inquinamento (mappa); b) quantità totale di emissioni prodotte da tali fonti (espressa in tonnellate/anno); c) informazioni sull'inquinamento transfrontaliero.

6. Analisi della situazione a) informazioni particolareggiate sui fattori che hanno causato il superamento dei valori (per esempio, i trasporti, compresi quelli transfrontalieri, o la formazione di inquinanti secondari nell'atmosfera); b) informazioni particolareggiate sui possibili provvedimenti per il miglioramento della qualità dell'aria”.

13.4b. Tanto premesso, il Collegio deve subito osservare che il P.R.I.A.MO., in relazione all'area di superamento individuata nella città di Venafro, non ha affatto ommesso di elencare le principali fonti di emissione con la relativa localizzazione, né di precisare la quantità di emissioni prodotte da tali fonti -con relativa caratterizzazione chimica- e il loro contributo specifico all'inquinamento.

Occorre peraltro evidenziare *ante omnia* che il P.R.I.A.MO. è stato elaborato sulla base di uno specifico “*inventario delle emissioni in atmosfera*” elaborato dall'A.R.P.A. Molise (cfr. il *suballegato I al Piano*, pagg. 25 e segg., e il *suballegato II*, sempre dalla pag. 25). Ivi si afferma espressamente che l' “*A.R.P.A. Molise, consapevole del ruolo che ricopre un inventario delle emissioni, ha redatto un inventario disaggregato a livello comunale, utilizzando l'approccio top-down, a partire dalla disaggregazione dell'inventario nazionale 2010 fornito da ISPRA, nella sua versione completa (2014). Il metodo top down, cioè dall'alto verso il*

basso, si utilizza quando si desidera ricavare dalle stime di emissione su entità territoriale più ampia (nazionale, regionale, provinciale) le emissioni sull'entità territoriale di interesse (comunale)''.

Orbene, il detto inventario procede ad elencare i vari inquinanti distribuendoli a livello comunale per tutto il territorio regionale, ivi compreso anche il Comune di Venafro, individuato come area di superamento.

Nello specifico, l'inventario offre un compiuto elenco dei vari tipi di inquinanti (*id est*: O₂, NO_X, COVNM, CO, NH₃, PM_{2.5}, PM₁₀), ripartendoli a seconda delle diverse fonti di emissione, rappresentate dalle seguenti sorgenti (cfr. le tabelle di pagg. 25 e 26):

- Combustione non industriale;
- Combustione industriale;
- Attività produttive;
- Estrazione e distribuzione di combustibili fossili e geotermia;
- Uso di solventi;
- Trasporti stradali;
- Altre sorgenti mobili e macchinari;
- Trattamento dei rifiuti e discariche;
- Agricoltura.

Quanto poi alla distribuzione territoriale degli inquinanti, il P.R.I.A.MO. ne riporta il contributo, con riferimento a ciascuno dei detti macro-settori, su base comunale, offrendo così la precisa localizzazione non solo dei tipi di inquinanti in relazione al rispettivo livello di concentrazione per ogni singola realtà locale, ma anche della popolazione esposta alla sorgente emissiva (vd. pag. 35 e ss. del *suballegato I*, e pag. 26 e ss. del *suballegato II al Piano*).

Il terzo motivo si rivela dunque destituito di fondamento già sul piano fattuale, dal momento che il P.R.I.A.MO., riassuntivamente, è stato elaborato sulla base dell'inventario delle emissioni redatto dall'A.R.P.A. Molise, il quale non mancava

di definire le distribuzioni degli inquinanti a livello comunale nell'intero territorio regionale, né la puntuale indicazione del contributo emissivo offerto da ognuno dei già citati comparti.

13.5. Il quinto motivo di ricorso è invece fondato.

Merita accoglimento, in particolare, la deduzione di fondo delle Associazioni ricorrenti che il P.R.I.A.MO., in violazione della normativa vigente, avrebbe mancato di dettare delle misure realmente efficaci al fine di conseguire gli obiettivi di risanamento pur avuti di mira, essendosi invece limitato a delineare delle semplici "linee di azione", che però, per ciascun macrosettore, non consentirebbero il raggiungimento dei prefissati obiettivi di qualità dell'aria e minor impatto ambientale.

13.5a. A questo riguardo occorre premettere che, giusta l'art. 1, comma 4°, lett. '1', del D.Lgs. n. 155/2010, *"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, sull'insieme delle principali sorgenti di emissione, ovunque localizzate, che influenzano tali aree [...]"*. Secondo la previsione contenuta nel successivo art. 9 del citato decreto, inoltre, in caso di superamento di determinati valori-limite, il piano per la qualità dell'Aria deve prevedere *"le misure necessarie ad agire sulle principali sorgenti di emissione aventi influenza su tali aree di superamento ed a raggiungere i valori limite nei termini prescritti. In caso di superamenti dopo i termini prescritti all'allegato XI il piano deve essere integrato con l'individuazione di misure atte a raggiungere i valori limite superati nel più breve tempo possibile"* (art. 9, comma 1°, del D.Lgs. n. 155/2010). L'Appendice IV al decreto n. 155/2010 prescrive, infine, che le Regioni, nell'elaborazione dei piani di qualità dell'aria, devono attenersi (tra l'altro) all'obiettivo dell' *"e) utilizzo congiunto di misure di carattere prescrittivo, economico e di mercato, anche attraverso la promozione di sistemi di ecogestione e audit ambientale"*, selezionando quindi le azioni di contrasto da inserire nei loro piani di qualità dell'aria sulla base di un'istruttoria finalizzata ad

assicurare l'individuazione di interventi efficaci e sostenibili.

13.5b. Da questo coerente quadro normativo si ricava linearmente la necessità che il piano di cui si tratta rechi delle precise misure efficacemente mirate agli obiettivi di riduzione e contenimento entro i valori limite delle emissioni di inquinanti in atmosfera. La finalità è, difatti, quella di assicurare un immediato livello di tutela agendo sulle principali sorgenti di emissione aventi influenza sulle aree di superamento nel caso in cui, come appunto avvenuto per il Comune di Venafro, siano superati i valori limite.

Tali requisiti difettano invece nel P.R.I.A.MO., il quale, secondo quanto riconosciuto dalla stessa relazione istruttoria dell'A.R.P.A. Molise, riveste carattere meramente generale e programmatico, non definendo delle vere e proprie misure, dotate delle caratteristiche prescritte dalle norme da ultimo richiamate, ma solo delle generiche linee di azione, destinate semplicemente a tracciare il quadro di riferimento degli interventi operativi e progettuali da adottarsi solo successivamente.

Né sono pertinenti i richiami normativi che l'A.R.P.A. Molise ha effettuato con riferimento alla valutazione ambientale strategica, così confondendo lo scopo assegnato al P.R.I.A., che, come visto, deve essere dotato anche di misure concretamente efficaci, con quello proprio della V.A.S., che consiste nell'evidenziare gli effetti complessivi sul territorio attribuibili all'insieme delle previsioni di piano, e nel valutarne la sostenibilità.

Dalla mancata adozione delle misure prescritte dalla normativa richiamata in pregresso discende quindi l'illegittimità del piano, nella fondatezza della censura di violazione dell'art. 9 del D.Lgs. n. 155/2010.

14. Il quinto motivo di ricorso merita pertanto accoglimento: questo, però, nei limiti dell'interesse manifestato dalla parte ricorrente a che gli effetti del conseguente annullamento del P.R.I.A.MO. siano circoscritti all'area di superamento ricadente nel territorio del Comune di Venafro.

In forza di tale annullamento, la Regione Molise dovrà integrare il Piano dotandolo delle misure necessarie ad agire con efficacia sulle principali sorgenti di emissione aventi influenza sulla suddetta area di superamento.

15. L'accoglimento del quinto mezzo del ricorso giustifica l'assorbimento delle residue censure in ossequio al principio della ragione più liquida (cfr. C.d.S., Ad. Plen. n. 5/2015, §§. 9.3.4.3 e 5.2), dato anche il fatto che comunque l'Amministrazione dovrà procedere alla riadozione del piano relativamente all'area di superamento individuata nel Comune di Venafro.

Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Molise (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi di cui in motivazione e, per l'effetto, annulla il provvedimento impugnato con effetti limitati all'ambito territoriale costituito dall'area di superamento individuata nel Comune di Venafro.

Condanna la Regione Molise a rifondere alle ricorrenti le spese di lite, che liquida in complessivi € 2.000,00, oltre ad accessori qualora dovuti e oltre al rimborso del contributo unificato versato.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità Amministrativa.

Così deciso in Campobasso nella camera di consiglio del giorno 30 novembre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Nicola Gaviano, Presidente

Massimiliano Scalise, Referendario

Francesco Avino, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Francesco Avino

IL PRESIDENTE
Nicola Gaviano

IL SEGRETARIO

