

Attività di recupero dei fanghi da depurazione e coefficiente di efficienza dell'azoto per i fertilizzanti

T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. III 21 aprile 2021, n. 1025 - Di Benedetto, pres.; Plantamura, est. - Var S.r.l. (avv. Robaldo) c. Regione Lombardia (avv. Pujatti e Santagostino) ed a.

Acque - Attività di recupero dei fanghi da depurazione e produzione di fertilizzanti, fra cui il «compost» - Linee guida regionali per la protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole nelle zone non vulnerabili ai sensi della direttiva nitrati 91/676/CEE - Programma d'azione regionale per la protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole - Coefficiente di efficienza dell'azoto per i fertilizzanti.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso notificato il 2/7/2020 e depositato il 28/7/2020 l'esponente – operante nel settore del recupero dei fanghi da depurazione e nella produzione di fertilizzanti, fra cui il “compost” (ammendante compostato misto, di cui all'Allegato 2, p.5, del D.lgs. n. 75/2010) - ha impugnato le Delibere 2 marzo 2020, n. XI/2893, e 30 marzo 2020, n. XI/3001, chiedendone l'annullamento nella parte in cui hanno attribuito il medesimo coefficiente di efficienza dell'azoto (pari ad 1) per tutti i fertilizzanti.

2) Con un unico motivo l'esponente deduce la violazione dell'articolo 1 e seguenti della Direttiva CE 12 dicembre 1991 n. 676/1991, la violazione dell'articolo 92 del D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, la violazione del D.M. 25 febbraio 2016, il difetto di attribuzione e l'incompetenza, nonché, l'eccesso di potere per illogicità manifesta, per contraddittorietà, per sviamento, per disparità di trattamento, per difetto di istruttoria, per travisamento, per insussistenza dei presupposti e per difetto di motivazione.

3) Si è costituita la regione Lombardia.

4) Alla camera di consiglio dell'8 settembre 2020 parte ricorrente ha rinunciato alla domanda cautelare.

5) In vista dell'udienza di merito le parti hanno depositato memorie e repliche.

6) All'udienza del 23 marzo 2021, presenti in collegamento da remoto in videoconferenza gli avvocati Francesca Trolli, in sostituzione di E. Robaldo, per la parte ricorrente, e Annalisa Santagostino per la Regione Lombardia, la causa è stata trattenuta per la decisione.

7) Preliminarmente, il Collegio ritiene utile tratteggiare il quadro normativo di riferimento, partendo dalla «Direttiva del Consiglio relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole», del 12/12/1991, n. 91/676/CEE (cd. Direttiva Nitrati).

Con essa il Consiglio europeo, al dichiarato fine di «ridurre l'inquinamento delle acque causato direttamente o indirettamente dai nitrati di origine agricola» e di «prevenire qualsiasi ulteriore inquinamento di questo tipo» (art. 1) ha ritenuto indispensabile da parte degli Stati membri:

(i) individuare le “zone vulnerabili” [ovvero, tutte le zone note che scaricano le loro acque in acque soggette ad inquinamento provocato da composti azotati (cfr. l'art. 3 della Direttiva)]; (ii) fissare «programmi di azione» per le zone vulnerabili, contenenti «le misure vincolanti» di cui all'art. 5 comma 4. Tale comma rinvia all'Allegato III ove si legge che «Le misure in questione comprendono norme concernenti:

1) i periodi in cui è proibita l'applicazione al terreno di determinati tipi di fertilizzanti;

2) la capacità dei depositi per effluenti di allevamento...;

3) la limitazione dell'applicazione al terreno di fertilizzanti conformemente alla buona pratica agricola e in funzione delle caratteristiche della zona vulnerabile interessata, in particolare:

a) delle condizioni del suolo, del tipo e della pendenza del suolo;

b) delle condizioni climatiche, delle precipitazioni e dell'irrigazione;

c) dell'uso del terreno e delle prassi agricole, inclusi i sistemi di rotazione delle colture;

e basata sull'equilibrio tra:

I) il fabbisogno prevedibile di azoto delle colture, e

II) l'apporto alle colture di azoto proveniente dal terreno e dalla fertilizzazione, corrispondente:

- alle quantità di azoto presente nel terreno nel momento in cui la coltura comincia ad assorbirlo in misura significativa (quantità rimanenti alla fine dell'inverno);

- all'apporto di composti di azoto tramite la mineralizzazione netta delle riserve di azoto organico nel terreno;

- all'aggiunta di composti di azoto proveniente da effluenti di allevamento;

- all'aggiunta di composti di azoto proveniente da fertilizzanti chimici e da altri fertilizzanti.

2. Tali misure garantiranno che, per ciascuna azienda o allevamento, il quantitativo di effluente di allevamento sparso sul terreno ogni anno, compreso quello distribuito dagli animali stessi, non superi un determinato quantitativo per ettaro. Il suddetto quantitativo per ettaro corrisponde al quantitativo di effluente contenente 170 kg di azoto.

Tuttavia:

a) per i primi quattro anni del programma di azione, gli Stati membri possono accordare un quantitativo di effluente contenente fino a 210 kg di azoto;

b) durante e dopo i primi quattro anni del programma di azione, gli Stati membri possono stabilire quantitativi diversi da quelli indicati in precedenza. Questi quantitativi devono essere fissati in maniera tale da non compromettere il raggiungimento degli obiettivi di cui all'articolo 1 e devono essere giustificati in base a criteri obiettivi, ad esempio: ...». In attuazione della Direttiva 91/676/CEE è stato emanato il D.Lgs. 11/05/1999, n. 152, che, all'art. 19, ha disciplinato (nei commi da 1 a 4) le aree vulnerabili, rinviando all'Allegato 7/A-I per i criteri d'individuazione e all'Allegato 7/A-III per il relativo elenco, mentre, nei commi successivi, ha previsto tempi e contenuti dei «programmi d'azione».

A seguire, lo stesso Decreto ha disciplinato (all'art. 38) «l'utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento, delle acque di vegetazione dei frantoi oleari, sulla base di quanto previsto dalla legge 11 novembre 1996, n. 574, nonché dalle acque reflue provenienti dalle aziende di cui all'articolo 28, comma 7, lettere a) b) e c), e da altre piccole aziende agroalimentari ad esse assimilate, così come individuate in base al decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali di cui al comma 2» (così, il comma 1 dell'art. 38).

La stessa norma ha, quindi, attribuito alle Regioni la disciplina delle attività di utilizzazione agronomica «sulla base dei criteri e delle norme tecniche generali adottati con decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali, di concerto con i Ministri dell'ambiente, dell'industria, del commercio e dell'artigianato, della sanità e dei lavori pubblici, di intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del predetto decreto ministeriale, garantendo nel contempo la tutela dei corpi idrici potenzialmente interessati ed in particolare il raggiungimento o il mantenimento degli obiettivi di qualità di cui al presente decreto» (così, il comma 2 dell'art. 38).

In attuazione di tale ultima previsione è stato emanato il DM 25 febbraio 2016, n. 5046, recante, appunto, i criteri e le norme tecniche generali per la disciplina regionale dell'utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento e delle acque reflue nonché per la produzione e l'utilizzazione agronomica del digestato.

Il DM in parola ha disciplinato, per quanto qui d'interesse, all'art. 5, il «Piano di utilizzazione agronomica», prevedendone la predisposizione «Ai fini della corretta utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento, delle acque reflue e del digestato e di un accurato bilanciamento degli elementi fertilizzanti, in funzione soprattutto delle caratteristiche del suolo e delle asportazioni prevedibili, sia in zone non vulnerabili che in zone vulnerabili da nitrati», e rinviando, per le relative modalità, all'Allegato V, parte A, del medesimo Decreto.

In tale Allegato si legge, fra l'altro, quanto segue:

«Contenuti del Piano di utilizzazione agronomica.

Ai fini di una razionale gestione delle pratiche di fertilizzazione, con particolare riguardo alla fertilizzazione azotata, il Piano di Utilizzazione Agronomica (PUA) è volto a definire e giustificare, per un periodo di durata non superiore a cinque anni, le pratiche di fertilizzazione adottate, rispettando i limiti di apporto degli effluenti zootecnici e dei fertilizzanti organici.

La procedura di redazione del Piano prevede le seguenti fasi:

...

3. elaborazione dei dati per l'individuazione:

- delle dosi di azoto da utilizzarsi per coltura e/o avvicendamento, calcolate mediante l'equazione del bilancio dell'azoto di seguito riportata, da applicare a livello di area aziendale omogenea;

- dei tipi di fertilizzanti o di acque reflue;

- delle rispettive quantità, in considerazione degli indici di efficienza;

- delle modalità di utilizzazione, in relazione alle aree omogenee, alle colture, ai suoli, ai mezzi di distribuzione, ecc.

Per fertilizzante azotato si intende qualsiasi sostanza contenente uno o più composti azotati applicati al suolo per favorire la crescita delle colture. Sono compresi gli effluenti zootecnici di cui all'art. 112 del decreto legislativo 152/06, le acque reflue provenienti dalle aziende di cui all'art. 101, comma 7, lettere a), b), c) del decreto legislativo 152/06 e da piccole aziende agroalimentari, il digestato disciplinato dal presente decreto, i fanghi disciplinati dal decreto legislativo 99/92 ed i fertilizzanti ai sensi del Dlgs. 75/10.

In ottemperanza alla Direttiva 91/676/CEE, la procedura del PUA deve contemplare la determinazione di alcuni parametri idonei alla formulazione di un bilancio dell'azoto relativo al sistema suolo-pianta:

1) il fabbisogno prevedibile di azoto delle colture;

2) l'apporto alle colture di azoto proveniente dal suolo e dalla fertilizzazione».

Lo stesso Decreto ha, infine, definito la «MAS», ovvero, la «quantità massima di azoto efficiente ammessa per singola coltura al fine di conseguire la resa mediamente ottenibile nelle condizioni di campo di una determinata area agricola, individuata nell'Allegato X al presente decreto».

Il D.Lgs. 03/04/2006, n. 152, ha abrogato il D.Lgs. 11/05/1999, n. 152, riproducendo le norme qui d'interesse nel Titolo III *“Tutela dei corpi idrici e disciplina degli scarichi”*, Capo I, *“Aree richiedenti specifiche misure di prevenzione dall'inquinamento e di risanamento”* e Capo IV *“Ulteriori misure per la tutela dei corpi idrici”*. Gli artt. 19 e 38 sono stati riprodotti, rispettivamente, agli artt. 92 e 112 del D.Lgs. n. 152/2006.

A completamento del quadro va richiamato anche il D.Lgs. 29/04/2010, n. 75, in materia di fertilizzanti, che ha rimesso ad apposito decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali l'«*inserimento di nuovi concimi nazionali, ammendanti, correttivi, substrati di coltura, matrici organiche, prodotti ad azione specifica, rispettivamente negli allegati 1, 2, 3, 4,5 e 6*», la «*definizione di nuovi tipi di fertilizzanti*» e le «*altre modifiche degli allegati 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 e 14*» (cfr. art. 10).

Il Decreto ha fornito (all'art. 2) la definizione dei «*prodotti*» e «*materiali*» sussumibili fra i fertilizzanti, ricomprendendo fra di essi, fra gli altri, gli «*ammendanti*», ovvero, «*i materiali da aggiungere al suolo in situ, principalmente per conservarne e migliorarne le caratteristiche fisiche o chimiche o l'attività biologica, disgiuntamente o unitamente tra loro, i cui tipi e caratteristiche sono riportati nell'allegato 2*».

L'Allegato 2 del D.lgs. n. 75/2010 occupandosi, appunto, degli «*ammendanti*», ha incluso al n. 5 l'«*ammendante comportato misto*», oggetto dell'attività della ricorrente

8) Tanto premesso, si può passare a scrutinare le censure imperniate sulla violazione dell'assetto di competenze delineato nella «*Direttiva Nitrati*», come attuata nel Codice dell'Ambiente (D.lgs. 152/2006) e nel DM 25 febbraio 2016, n. 5046.

8.1) Le censure sono infondate.

Il Collegio ritiene utile prendere le mosse dalla definizione dei fertilizzanti, contenuta nell'art. 2 del D.lgs. n. 152/1999, che, in linea con la definizione prevista dal legislatore comunitario (all'art. 2 della Direttiva n. 91/676), fa riferimento a «*qualsiasi sostanza contenente, uno o più composti azotati, sparsa sul terreno per stimolare la crescita della vegetazione; sono compresi gli effluenti di allevamento, i residui degli allevamenti ittici e i fanghi di cui alla lettera v*» (questi ultimi definiti, a seguire, nello stesso articolo, come «*i fanghi residui, trattati o non trattati, provenienti dagli impianti di trattamento delle acque reflue urbane*»).

Ebbene, i Programmi d'azione, imposti agli Stati membri dalla Direttiva n. 91/676, per la tutela delle acque dall'inquinamento, riguardano tutti i fertilizzanti e, quindi, anche gli ammendanti.

L'Ente, a cui il D.lgs. n. 152/1999 prima, e il D.lgs. n. 152/2006 poi, hanno rimesso sia l'individuazione delle zone vulnerabili, che la definizione e l'attuazione dei Programmi d'azione, è proprio la regione, come chiaramente ricavabile dall'art. 19 del primo Decreto, a tenore del quale:

«1. Le zone vulnerabili sono individuate secondo i criteri di cui all'allegato 7/A-I.

2. Ai fini della prima individuazione sono designate zone vulnerabili le aree elencate nell'allegato 7/A-III.

3. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sulla base dei dati disponibili, e per quanto possibile sulla base delle indicazioni stabilite nell'allegato 7/A-I, le regioni, sentita l'Autorità di bacino, possono individuare ulteriori zone vulnerabili ovvero, all'interno delle zone indicate nell'allegato 7/A-III, le parti che non costituiscono zone vulnerabili.

4. Almeno ogni quattro anni le regioni, sentita l'Autorità di bacino, rivedono o completano le designazioni delle zone vulnerabili per tener conto dei cambiamenti e fattori impreveduti al momento della precedente designazione. A tal fine le regioni predispongono e attuano, ogni quattro anni, un programma di controllo per verificare le concentrazioni dei nitrati nelle acque dolci per il periodo di un anno, secondo le prescrizioni di cui all'allegato 7/A-I, nonché riesaminano lo stato eutrofico causato da azoto nelle acque dolci superficiali, delle acque di transizione e delle acque marine costiere.

5. Nelle zone individuate ai sensi dei commi 2, 3 e 4 devono essere attuati i programmi di azione di cui al comma 6, nonché le prescrizioni contenute nel codice di buona pratica agricola di cui al decreto 19 aprile 1999 del Ministro per le politiche agricole, pubblicato nel S.O. alla G.U. n. 102 del 4 maggio 1999.

6. Entro un anno dall'entrata in vigore del presente decreto per le zone designate ai sensi dei commi 2 e 3 ed entro un anno dalla data di designazione per le ulteriori zone di cui al comma 4, le regioni, sulla base delle indicazioni e delle misure di cui all'allegato 7/A-IV, definiscono ovvero rivedono, se già posti in essere, programmi d'azione obbligatori per la tutela e il risanamento delle acque dall'inquinamento causato da nitrati di origine agricola, e provvedono alla loro attuazione nell'anno successivo per le zone vulnerabili di cui ai commi 2 e 3 e nei successivi quattro anni per le zone di cui al comma 4.

7. Le regioni provvedono, inoltre, a:

a) integrare, se del caso, in relazione alle esigenze locali, il codice di buona pratica agricola, stabilendone le modalità di applicazione;

b) predisporre ed attuare interventi di formazione e di informazione degli agricoltori sul programma di azione e sul codice di buona pratica agricola;

c) elaborare ed applicare entro quattro anni a decorrere dalla definizione o revisione dei programmi di cui al comma 6, i necessari strumenti di controllo e verifica dell'efficacia dei programmi stessi sulla base dei risultati ottenuti; ove

necessario, modificare o integrare tali programmi individuando, tra le ulteriori misure possibili, quelle maggiormente efficaci, tenuto conto dei costi di attuazione delle misure stesse.

8. Le variazioni apportate alle designazioni, i programmi di azione, i risultati delle verifiche dell'efficacia degli stessi e le revisioni effettuate devono essere comunicati al Ministero dell'ambiente, secondo le modalità indicate nel decreto di cui all'articolo 3, comma 7. Al Ministero per le politiche agricole è data tempestiva notizia delle integrazioni apportate al codice di buona pratica agricola di cui al comma 7, lettera a) nonché degli interventi di formazione e informazione.

9. Al fine di garantire un generale livello di protezione delle acque il codice di buona pratica agricola è di raccomandata applicazione al di fuori delle zone vulnerabili».

Come già detto, il Decreto n. 152/1999 è stato abrogato dal D.lgs. n. 152/2006 che, nella Parte Terza, relativa alla prevenzione degli inquinamenti delle acque superficiali e sotterranee, ha riprodotto, fra gli altri, la norma su riportata (all'art. 92), con il relativo Allegato (ora Allegato 7/A).

Ne consegue che, la DGR XI/2893 impugnata, recante l'«approvazione del programma d'azione regionale per la protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole nelle zone vulnerabili», si radica nella previsione dell'art. 92 del D.lgs. n. 152/2006 e risulta, quindi, riconducibile fra le attribuzioni della Regione Lombardia, senza evidenziare – sotto tale profilo – il vizio dedotto con le censure in esame.

Ad analoghe conclusioni deve pervenirsi riguardo alle Linee Guida, di cui alla DGR n. XI/3001, che, come chiarito nelle «Finalità e principi generali» (di cui al punto 1.1), disciplinano, nelle zone non vulnerabili da nitrati di fonte agricola, «l'utilizzazione agronomica dei seguenti materiali o sostanze, anche in miscela tra loro:

a) effluenti di allevamento, come definiti al capitolo 1.3;

b) acque reflue, come definite al capitolo 1.3;

c) digestati, come definiti al capitolo 1.3;

d) fertilizzanti, come definiti al capitolo 1.3;

e) fanghi di depurazione, di cui al d.lgs. 99/1992, oggetto di utilizzazione agronomica» (così, il punto 1.2).

In relazione ai fertilizzanti, poi, le stesse Linee guida prevedono (al punto 2.1), in presenza di determinate condizioni, la redazione del Piano di Utilizzazione Agronomica: «documento che integra la Comunicazione nitrati delle imprese che producono o utilizzano un elevato quantitativo di azoto» (così, al punto 2.2).

Per i contenuti del Piano di Utilizzazione Agronomica (PUA) si rimanda all'Allegato 10, ove è previsto che, la procedura per la redazione del PUA, «deve contemplare la determinazione di alcuni parametri idonei alla formulazione di un bilancio dell'azoto relativo al sistema suolo-pianta che contempli:

1) il fabbisogno prevedibile di azoto delle colture;

2) l'apporto alle colture di azoto proveniente dal suolo e dalla fertilizzazione.

Il bilancio viene definito con la seguente equazione:

$(Kc \times FC) + (Ko \times FO) = MAS$, dove:

«FC è la quantità di N apportata con “fertilizzanti” disciplinati dal presente PdA; ... KC è il coefficiente di efficienza relativo agli apporti di “fertilizzanti” disciplinati dal presente PdA», che «si considera uguale a 1»;

«FO è la quantità di N apportata con matrici organiche diverse dai “fertilizzanti” disciplinati dal presente PdA (effluenti zootecnici, digestato disciplinato dal presente PdA, fanghi di depurazione, acque reflue recuperate di cui al DM 185/2003, ecc.);

• KO è il coefficiente di efficienza relativo agli apporti di fertilizzante organico (FO). Esso varia in funzione del tipo di fertilizzante organico.

• MAS è il quantitativo massimo di azoto apportabile per anno alle singole colture. Vedi Allegato 2».

Ne consegue che, contrariamente a quanto affermato da parte ricorrente, il concetto di efficienza dell'azoto non è stato introdotto da parte resistente, risultando già disciplinato nell'ambito del «Piano di utilizzazione agronomica», di cui all'art. 5 del DM 25/02/2016, e relativo Allegato V, parte A, i quali, come riportato in precedenza, risultano applicabili anche nelle zone non vulnerabili.

In base, quindi, al combinato disposto degli artt. 38, comma 2 del D.lgs. n. 152/1999 (ora art. 112 del D.lgs. n. 152/2006) e 5 del DM 25.02.2016, risulta attribuito alle Regioni il potere di disciplinare, attraverso il Piano di Utilizzazione Agronomica, le attività di utilizzazione agronomica sia degli effluenti zootecnici che dei fertilizzanti organici, tra cui gli ammendanti, al fine di verificarne l'«accurato bilanciamento» [così, l'art. 5 citato (che, all'ultimo comma, rimette alle regioni stesse, oltreché alle province autonome, anche la possibilità di «adottare modalità informatizzate di gestione dei Piani di utilizzazione agronomica per valorizzare le banche dati esistenti e semplificare le procedure amministrative in capo alle aziende senza ridurre il livello di dettaglio informativo»)].

9) Quanto alla scelta di attribuire all'ammendante compostato misto (e agli altri fertilizzanti organici di cui al D.lgs. 75/2010) un coefficiente di efficienza pari ad “1”, criticata con le restanti censure di eccesso di potere (per illogicità, contraddittorietà e difetto d'istruttoria), il Collegio osserva quanto segue.

9.1) Il paragrafo intitolato «Il concetto di bilancio dell'azoto», contenente la contestata formula, con la relativa legenda, è contenuto nelle due DDGR, in entrambi i casi, nell'Allegato 10.

Tale disciplina risulta ancorata alla Direttiva n. 91/676/CEE, cd. *Direttiva Nitrati*, la quale, come sopra esposto, all'art. 5, comma 3, ha previsto che:

«I programmi d'azione tengono conto:

a) dei dati scientifici e tecnici disponibili, con riferimento principalmente agli apporti azotati rispettivamente di origine agricola o di altra origine; ...».

Analoga previsione è contenuta nell'art. 19 del D.lgs. n. 152/99, poi trasfuso nel D.lgs. n. 152/2006.

In particolare, l'Allegato 7/A-IV del primo Decreto ha chiaramente affermato che: *«I programmi d'azione sono obbligatori per le zone vulnerabili e tengono conto dei dati scientifici e tecnici disponibili, con riferimento principalmente agli apporti azotati rispettivamente di origine agricola o di altra origine, nonché delle condizioni ambientali locali».*

Il DM 25/02/2016, dal canto suo, agli Allegati X e V, applicabili anche alle zone non vulnerabili, mostra di distinguere nettamente il coefficiente di efficienza relativo agli apporti dei concimi chimici o minerali [per i quali *«in genere si considera il 100% del titolo commerciale del concime azotato»* (cfr. Allegato V)] da quello dei fertilizzanti organici, per i quali gli apporti risultano variabili, *«in funzione della coltura, dell'epoca e della modalità di distribuzione e delle strutture del suolo».*

Consegue da tali norme che, l'individuazione regionale del coefficiente di efficienza relativo agli apporti dei fertilizzanti diversi dai concimi minerali non può essere effettuata sulla base di un valore solo teorico, ma richiede l'applicazione dei dati scientifici e tecnici disponibili, atti a giustificare la scelta sulla base del rapporto tra l'azoto recuperato nei tessuti vegetali e quello applicato (arg. ex Allegato V, citato).

Nella fattispecie in esame, come confermato dalla stessa Regione in sede di controdeduzioni alle *«osservazioni dei soggetti competenti in materia ambientale»* (cfr. la Tabella 2 dell'Allegato B alla DGR n. XI/2893, del 2/03/2020, pubblicata sul BURL in data 7/03/2020), la contestata scelta del parametro «1» è stata effettuata andando addirittura contro i dati tecnico-scientifici. Si legge, in dettaglio, nelle citate controdeduzioni che: *«Si è portato ad 1 il valore di efficienza “nominale” di tutti i fertilizzanti, uguale a quello attualmente attribuito ai soli fertilizzanti minerali, consapevoli che si tratta di un valore agronomicamente non reale, ma appunto teorico o nominale. In un'ottica di economia circolare, infatti, si incentiva il ricorso anche ai fertilizzanti organici, e non solo a quelli chimici, per soddisfare il fabbisogno nutritivo delle piante una volta raggiunto il massimo quantitativo di azoto da effluenti di allevamento utilizzabile, spingendo, nello stesso tempo, verso un'utilizzazione più efficiente delle risorse nel rispetto e tutela dell'ambiente. Si fa presente che l'efficienza dei fanghi di depurazione è rimasta uguale a quella della programmazione attuale, ossia di 0.5».*

Resta, quindi, confermato che, la scelta del predetto coefficiente è stata effettuata, da parte regionale, sulla base di una valutazione che, non solo, prescinde dai dati scientifici e tecnici disponibili, ma, si pone addirittura in contrasto con il valore agronomicamente reale dei fertilizzanti, di cui al D.lgs. n. 75/2010.

In tale contesto, è evidente lo sconfinamento del potere discrezionale riconosciuto all'Amministrazione (cfr., tra le altre, Cons. Stato, II, 07/09/2020, n. 5380; id., IV, 27/03/2017, n. 1392, id., III, 2/11/2016, n. 1225) e, dunque, la fondatezza delle suesposte censure di eccesso di potere, con particolare riguardo alla irragionevolezza e al difetto d'istruttoria, il cui apprezzamento è possibile senza eccedere dai limiti del sindacato estrinseco, qual è quello rimesso al giudice amministrativo al cospetto di attività connotata da ampia discrezionalità, sia tecnica che amministrativa (cfr., da ultimo, TAR, Sicilia, Palermo, sez. I, 03/02/2021, n. 389).

Sussiste, dunque, l'illegittimità delle DDGR n. XI/2893, del 2/03/2020, e n. XI/3001, del 30 marzo 2020, nelle parti recanti l'assegnazione del valore «1» al coefficiente di efficienza relativo agli apporti dei fertilizzanti, trattandosi di scelta che, contrariamente a quanto richiesto dal legislatore, nazionale e comunitario, risulta effettuata senza adeguata istruttoria, ovvero, senza tenere conto dei dati scientifici e tecnici disponibili con riguardo agli apporti dei fertilizzanti in esame, oltretutto in modo irragionevole.

10) La radicalità dei vizi riscontrati consente di assorbire le restanti censure.

11) Per quanto sin qui esposto, quindi, il ricorso come in epigrafe specificato va accolto, limitatamente alla parte rivolta contro l'assegnazione del valore «1» al coefficiente di efficienza relativo agli apporti dei fertilizzanti (di cui all'Allegato 10, rispettivamente, pagine 81 di 86, 82 di 86, e Tabella 1 di pagina 82 di 86, della DGR XI/2893, e pagine 82 di 87, 83 di 87, e Tabella 1 di pagina 83 di 87, della DGR XI/3001); per l'effetto, vanno annullate le predette DDGR, nelle parti interessate dall'assegnazione del predetto coefficiente di efficienza.

12) Le spese di lite possono essere compensate tra le parti, in considerazione della novità e complessità delle questioni esaminate.

(Omissis)