

Perimetrazione di nuove zone vulnerabili ai nitrati di origine agricola (ZVN) nell'ambito del territorio regionale

T.A.R. Umbria, Sez. I 13 luglio 2022, n. 550 - Potenza, pres.; Carrarelli, est. - Agrigest Società Coop. Agricola ed a. (avv. Celotto) c. Regione Umbria (avv. Ricci) ed a.

Ambiente - Direttiva del Consiglio relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole (c.d. Direttiva Nitrati) - Designazione e perimetrazione di nuove zone vulnerabili da nitrati di origine agricola ZVN nei bacini idrografici dei corpi idrici sotterranei e individuazione e perimetrazione di ZVN nei bacini idrografici dei corpi idrici superficiali in stato eutrofico o ipertrofico.

(Omissis)

FATTO

1. E' controversa la legittimità dei provvedimenti con i quali la Regione Umbria è pervenuta alla perimetrazione di nuove Zone Vulnerabili ai Nitrati di origine agricola (ZVN) nell'ambito del territorio regionale, nell'ambito delle quali trova applicazione la disciplina posta dal programma di azione.

Si pone necessaria una seppur sommaria ricostruzione del complesso iter procedimentale – più diffusamente illustrato nelle memorie delle parti costituite – nell'ambito del quale sono stati adottati i provvedimenti gravati.

1.1. Con D.C.R. n. 260 del 28 agosto 2018 e pubblicato nel S.O. n. 2 al BUR n. 50 del 3 ottobre 2018, è stato approvato il Piano di Tutela delle Acque (PTA2) che ha individuato, in attuazione della Direttiva 91/676/CEE e dell'art. 92 del d.lgs. n. 152 del 2006, specifiche misure finalizzate al contenimento dei carichi di origine agro-zootecnica per la protezione dei corpi idrici superficiali e sotterranei dall'inquinamento da nitrati. In particolare, tra le Misure del PTA2 di cui alla D.C.R. n. 260 del 2018 sono state individuate: la Misura T-06, avente per oggetto "Individuazione e perimetrazione di ZVN nei bacini idrografici dei corpi idrici sotterranei"; la Misura T-05 avente per oggetto "Individuazione e perimetrazione di ZVN nei bacini idrografici dei corpi idrici superficiali in stato eutrofico o ipertrofico"; la Misura T-10 del PTA2, avente per oggetto "Monitoraggio d'indagine sul corpo idrico generato dalla diga sul Fiume Tevere in località Corbara".

1.2. Con comunicazione del 9 novembre 2018 avente ad oggetto "lettera di costituzione in mora n. 2018/2249", la Commissione europea ha avviato una procedura d'infrazione nei confronti dell'Italia per violazione della direttiva 91/676CEE, con particolare contestazione della violazione dell'art. 3, par. 4 e art. 5, parr. 5 e 6. Per quanto qui rileva, il secondo addebito formulato e riguardante tutte le Regioni italiane (ad eccezione della Val d'Aosta e dell'Alto Adige) attiene alla violazione dell'art. 3, par. 4 della Direttiva. Ad avviso della Commissione, l'Italia sarebbe venuta meno all'obbligo di designare come zone vulnerabili tutte le zone che scaricano nelle acque dolci superficiali e nelle acque sotterranee contenenti più di 50 mg/l di nitrati o che potrebbero contenere più di 50 mg/l di nitrati, se non ci fosse stato alcun intervento, così come le zone che scaricano in laghi di acqua dolce, altre acque dolci, estuari, acque costiere e marine che risultino eutrofiche o a rischio eutrofico nell'immediato futuro in mancanza di interventi. Relativamente alle contestazioni mosse alla Regione Umbria, le stesse riguardano la violazione dell'art. 3, par. 4, della direttiva nitrati e, in particolare, sono stati contestate n. 26 stazioni di monitoraggio critiche nelle acque sotterranee per la presenza di elevate concentrazioni di nitrati, di cui n. 18 punti con valori superiori a 50 mg/l e n. 8 punti con valori compresi tra 40-50 mg/l; per quanto riguarda le acque superficiali, la Commissione ha rilevato la presenza di n. 4 stazioni di monitoraggio in stato eutrofico fuori dalle zone vulnerabili ai nitrati.

La messa in mora veniva comunicata alle Regioni dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, con nota prot. n. 23041 del 19 novembre 2018; con successiva nota prot. n. 23972 del 28 novembre 2018, il Ministero, oltre ad informare le Regioni della richiesta di proroga alla CE per rispondere agli addebiti contestati, comunicava lo specifico contenuto degli addebiti stessi. Nell'ambito delle successive interlocuzioni con il Ministero e di un incontro bilaterale con la stessa Commissione (in data 4 luglio 2019), la Regione Umbria illustrava le proprie deduzioni ai quesiti riguardanti la violazione all'art. 3, comma 4 della Direttiva nitrati, con particolare riferimento alle misure da attuare ed alle tempistiche circa l'ampliamento delle ZVN esistenti e gli adempimenti riguardanti la designazione delle nuove ZVN.

1.3. In questo quadro, con Deliberazione della Giunta regionale n. 501 del 24 aprile 2019, pubblicata nel S.O. n. 1 al Bollettino Ufficiale n. 31 del 19 giugno 2019, avente ad oggetto "Programma di azione per le zone vulnerabili da nitrati di origine agricola approvato con D.G.R. n. 2052 del 7 dicembre 2005 - Modifiche e integrazioni su proposta del gruppo di lavoro della Misura B-22 del Piano di Tutela delle Acque 2016/2021 – Approvazione e pubblicazione testo coordinato", la Regione Umbria ha provveduto alla emanazione del Programma di azione da applicare nelle zone vulnerabili da nitrati di origine agricola, individuate ai sensi dell'art. 92 del d.lgs. 152/2006 e in attuazione della Dir. 91/676/CEE.

Con D.G.R. n. 1078 del 24 settembre 2019, avente ad oggetto "Direttiva 91/676/CEE - PTA2 misura T-06 Azione A "Ampliamento della perimetrazione delle Zone Vulnerabili da Nitrati (ZVN) di origine agricola", la Regione Umbria



provvedeva all'ampliamento di alcune ZVN già precedentemente individuate (Valle Umbra a sud del fiume Chiascio, Media Valle del Tevere - S. Martino in Campo, Gubbio).

Con D.G.R. n. 1237 del 11 dicembre 2019, recante "Attuazione Direttiva 91/676/CEE - PTA2 Misura T-06 Azione B. Designazione e perimetrazione di nuove ZVN nei bacini idrografici dei corpi idrici sotterranei e Misura T-05 Individuazione e perimetrazione di ZVN nei bacini idrografici dei corpi idrici superficiali in stato eutrofico o ipertrofico", prendendo atto della proposta tecnica di ARPA n. 227633 del 5 dicembre 2019, la Regione Umbria provvedeva a designare e perimetrare le nuove ZVN.

1.4. A seguito di incontri con le Associazioni delle categorie interessate, con D.G.R. n. 117 del 26 febbraio 2020, oltre al termine iniziale di efficacia delle nuove perimetrazioni ("a partire dall'annata agraria 2020-2021"), è stato incaricato «il Servizio Risorse Idriche e Rischio Idraulico di riesaminare, con il supporto tecnico-scientifico di ARPA Umbria ed eventualmente anche di altri Enti specializzati, la perimetrazione delle ZVN designate alla luce dei nuovi dati di qualità delle acque superficiali e sotterranee e delle analisi delle pressioni agro-zootecniche nel periodo 2015-2017 in corso di elaborazione da parte di ARPA Umbria nonché alla luce dei dati agronomici acquisiti dal Servizio Sviluppo rurale e Agricoltura Sostenibile ... il Servizio Sviluppo Rurale e Agricoltura Sostenibile di riesaminare il Programma di Azione di cui alla 501/2019 alla luce dell'entrata in vigore del DM 25 febbraio 2016 del Ministero delle Politiche Agricole e Forestali, anche al fine di modulare le azioni di tutela alle caratteristiche delle ZVN designate; ... l'Assessore all'Ambiente di partecipare alle Associazioni di categoria le proposte di riesame delle ZVN e del Programma di Azione».

A seguito della D.G.R. 117 del 2020 si svolgevano incontri anche con le associazioni di categoria (28 maggio e 9 giugno 2020) aventi ad oggetto, in particolare, la metodologia adottata per la valutazione delle pressioni agro-zootecniche, di cui al documento "Analisi delle pressioni agro-zootecniche sulle matrici acqua nella Regione dell'Umbria" redatto dall'Università degli Studi di Perugia (Dipartimento di Scienze Agrarie, Alimentari ed Ambientali); tale documento, in ottemperanza alla medesima D.G.R. n. 117 del 2020, ha costituito un aggiornamento delle informazioni riguardanti le pressioni e gli impatti da fonti diffuse gravanti sul territorio regionale, destinato principalmente ad essere utilizzato per l'aggiornamento del Piano di tutela delle acque e contenente anche dati utilizzabili a supporto della nuova valutazione delle zone vulnerabili.

Preso atto delle difficoltà connesse alla sopravvenuta emergenza pandemica da Covid 19 nel corso del 2020, con D.G.R. del 4 novembre 2020 n. 1042 per il prosieguo dell'istruttoria è stato dato mandato ad tavolo tecnico ristretto composto "dal Servizio regionale Risorse idriche Acque pubbliche Attività estrattive e Bonifiche, dal Servizio regionale Sviluppo rurale e Agricoltura sostenibile e da ARPA Umbria", con il compito «di riprendere i lavori con l'impegno di tutti i soggetti ad assicurarsi piena collaborazione nello svolgere le attività indispensabili all'individuazione, all'esame e alla valutazione di nuovi elementi utili a consentire la revisione delle perimetrazioni delle ZVN ampliate e di nuova designazione di cui alla DGR n. 1078/2019 e alla DGR n.1237/2019 entro il 30 giugno 2021, sentite anche le organizzazioni di categoria agricole maggiormente rappresentative» (termine successivamente prorogato al 30 settembre 2021 con D.G.R. n. 601 del 30 giugno 2021), con differimento degli obblighi per le aziende ricadenti nelle ZVN ampliate e di nuova designazione di applicazione del Programma di Azione a partire dalla campagna agraria 2021-2022.

1.5. Nelle more, il Ministero della Transizione Ecologica con note del 31 maggio 2021 e del 10 giugno 2021, con riferimento alla procedura d'infrazione n. 2018/2249 ai sensi dell'articolo 258 del TFUE – lettera di messa in mora complementare del 3 dicembre 2020, formulava nuove osservazioni emerse in seguito all'invio dei dati trasmessi nel mese di ottobre 2020 (relativi all'ultimo Reporting quadriennale per il periodo 2016-2019) confermant le problematiche del precedente periodo (Reporting 2012-2015) relativamente allo stato trofico dei corpi idrici superficiali e alle concentrazioni di nitrati rilevate nei corpi idrici sotterranei, chiedendo di prendere con urgenza i necessari provvedimenti.

1.6. Il tavolo ristretto si riuniva il 13 luglio e il 10 agosto 2021; in seguito ARPA trasmetteva le ulteriori elaborazioni effettuate dal Dipartimento di Fisica e Geologia dell'Università di Perugia e relative alle mappe di probabilità di superamento della concentrazione media di nitrati di 40 mg/l nelle acque sotterranee di cui alla D.G.R. n. 1237 del 2019. In data 16 settembre 2021, si svolgeva l'incontro del Tavolo tecnico aperto alla partecipazione dei rappresentanti delle Associazioni di categoria (Confagricoltura Umbria, CIA e Coldiretti), con la presentazione della proposta riguardo ai corpi idrici sotterranei e superficiali; a seguito di tale incontro non pervenivano osservazioni e ARPA Umbria trasmetteva alla Regione Umbria il Documento Tecnico Proposta di Revisione delle Zone Vulnerabili da Nitrati.

1.7. Con D.G.R. del 13 ottobre 2021, n. 959 "Attuazione Direttiva n. 91/676/CEE - Revisione delle perimetrazioni delle Zone Vulnerabili ai Nitrati di origine agricola (ZVN) di cui alla D.G.R. n. 1237/2019", pubblicata nel Supplemento ordinario n. 2 del Bollettino Ufficiale della Regione Umbria- Serie Generale - n. 61 del 20 ottobre 2021, è stato, infine deliberato:

- di prendere atto delle perimetrazioni delle Zone Vulnerabili ai Nitrati di origine agricola (ZVN) contenute nella proposta condivisa negli incontri del tavolo di partecipazione del 13 luglio, 10 agosto e 16 settembre 2021;
- di designare e perimetrare, in attuazione alla Direttiva n. 91/676/CEE e all'Azione B della Misura T-06 del PTA2, in coerenza con la proposta di cui al precedente punto 1, e quindi "a revisione e rettifica di quanto approvato con la D.G.R. n. 1237/2019", le ZVN nei corpi idrici sotterranei riportate nella allegata tabella;
- di dare atto che le ZVN designate e perimetrare con il presente sono identificate con i fogli catastali, distinti per Comune,



elencati nel documento allegato, quale parte integrante e sostanziale al presente atto, come allegato A “Elenco dei fogli di mappa catastale ricompresi nelle zone vulnerabili da nitrati di origine agricola designate”;

- di dare atto che le ZVN designate e perimetrare con il presente atto sono rappresentate graficamente nell’elaborato allegato, quale parte integrante e sostanziale, come allegato B;

- di stabilire che l’allegato A integra l’Allegato 5 alla D.G.R. n. 86 del 10 febbraio 2021;

- stabilire che nelle ZVN di cui al presente atto e nelle ZVN di cui alla D.G.R. n. 1078 del 24 settembre 2019 si applica il Programma di Azione di cui alla D.G.R. n. 86 del 10 febbraio 2021 a decorrere dall’annata agraria 2021- 2022;

- di stabilire che, in conseguenza di quanto definito ai punti 3), 4) e 5) del presente atto, la Tavola 11 “Zone vulnerabili ai nitrati” del Piano di tutela delle acque (PTA2) deve essere aggiornata con le nuove ZVN di cui al presente atto, nonché con gli ampliamenti delle ZVN e le correzioni di cui alla D.G.R. n. 1078/2019, per cui le ZVN all’interno del territorio regionale sono attualmente quelle rappresentate nell’Allegato B.

2. Con ricorso n.r.g. 106/2020, quarantaquattro aziende agricole – in epigrafe meglio individuate – hanno agito per l’annullamento della D.G.R. 11 dicembre 2019, n. 1237; tutti i ricorrenti affermano di essere proprietari di terreni e attività di zootecnia e agricoltura ubicati all’interno delle nuove ZVN approvate con la richiamata deliberazione di Giunta regionale e denunciano l’illegittimo aggravio di oneri e le restrizioni alle loro attività economiche discendenti dagli atti oggetto di gravame.

2.1. Avverso i gravati provvedimenti, la parte ricorrente ha proposto quattro motivi in diritto articolati come segue.

i. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e travisamento dei fatti, disparità di trattamento, illogicità e ingiustizia manifesta, violazione e falsa applicazione dell’art. 92 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152: la proposta di ARPA del 5 dicembre 2019, recepita dalla Regione Umbria nella D.G.R. 1237 del 2019, si paleserebbe insufficiente in quanto impostata su dati ormai obsoleti (monitoraggio 2012-2015), basata su una valutazione di rischio solamente potenziale, priva di ogni carattere di concretezza e attualità, e redatta sulla base di un impianto metodologico che viene espressamente ritenuto affetto da “*limiti oggettivi legati a lacune informative o al mancato aggiornamento del dato*”, i quali, altrettanto esplicitamente, vengono indicati come causa dell’inaffidabilità del risultato in ordine all’individuazione delle aree contribuenti alla produzione di nitrati. Inoltre l’Amministrazione avrebbe omesso di tenere in considerazione ed indagare di possibili altre fonti dell’inquinamento da nitrati, in particolare derivanti dagli scarichi civili.

ii. Violazione e falsa applicazione dell’art. 5, par. 4, punto a), della direttiva comunitaria 91/676/CEE, nonché dell’All. III alla medesima direttiva, in quanto la Regione Umbria si sarebbe limitata a istituire dieci nuove ZNV, senza correlativamente configurare un programma d’azione recante misure concernenti i periodi in cui è proibita l’applicazione al terreno di determinati tipi di fertilizzanti, la capacità dei depositi per effluenti di allevamento, nonché la limitazione dell’applicazione al terreno di fertilizzanti, conformemente alla buona pratica agricola e in funzione delle caratteristiche della zona vulnerabile interessata, non potendo ritenersi sufficiente l’intervenuta fissazione del programma d’azione quale approvato con D.G.R. n. 2052 del 7 dicembre 2005 (come modificato e integrato con la D.G.R. n. 501 del 24 aprile 2019) in quanto le misure ivi previste, stante l’antecedenza cronologica rispetto alla deliberazione in questa sede impugnata, non terrebbero conto delle nuove determinazioni con esse assunte dall’amministrazione regionale, non risultando, pertanto, più attuali.

iii. Violazione e falsa applicazione dell’art. 6 della direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull’ambiente per violazione del principio partecipativo essendo stata pretermessa la possibilità, tanto ai ricorrenti in qualità di titolari di aziende agricole ricomprese nei nuovi comparti individuati quali ZVN, quanto alle rispettive associazioni, organizzazioni o gruppi, di prendere parte, presentando le proprie osservazioni, al relativo iter.

iv. Eccesso di potere per irragionevolezza, illogicità e ingiustizia manifesta, cattivo recepimento ed adempimento della normativa europea, violazione del divieto di *gold plating*, violazione del principio di proporzionalità ed evidente disparità di trattamento, rinvio pregiudiziale alla CGUE ai sensi dell’art. 267 TFUE.

2.2. Con un primo atto per motivi aggiunti depositato in data 13 maggio 2020, le ricorrenti hanno chiesto, altresì, l’annullamento della D.G.R. 26 febbraio 2020 n. 117 e di relativi allegati, articolando un unico motivo per illegittimità derivata, affermando che la gravata deliberazione di Giunta regionale, derivando in maniera diretta e consequenziale dai pregressi atti e provvedimenti procedurali già contestati con ricorso introduttivo, costituirebbe il mero seguito procedimentale di atti già viziati restando affetta dai medesimi vizi.

2.3. Con un secondo atto per motivi aggiunti, depositato in data 17 dicembre 2021, la parte ricorrente ha chiesto l’annullamento, previa sospensiva, della D.G.R. 13 ottobre 2021, n. 959, richiamando le censure già formulate con il ricorso introduttivo in quanto la D.G.R. n. 959 del 2021, pregiudizievole per le aziende ricorrenti che restano ricomprese nelle ZVN di nuova perimetrazione, derivando in via diretta e consequenziale dai pregressi atti e provvedimenti, ne assorbirebbe i vizi.

3. Si sono costituiti per resistere in giudizio la Regione Umbria e il Ministero dell’Ambiente, della tutela del territorio e del mare, fornendo ampie ricostruzioni in fatto ed argomentando diffusamente circa l’infondatezza delle censure di parte ricorrente.

3.1. Alla luce della descritta evoluzione procedimentale, la difesa regionale ha eccepito che i provvedimenti di cui alla

D.G.R. n. 1237 del 2020 e alla D.G.R. n. 117 del 2020 impugnate con ricorso introduttivo e primi motivi aggiunti, sono stati oggetto di differimento e dilazioni con la D.G.R. n. 1042 del 2020 e con la D.G.R. n. 601 del 2021 e, successivamente, hanno perso definitivamente la loro efficacia a seguito dell'emanazione della D.G.R. 13 ottobre 2021, n. 959 di revisione delle ZVN.

3.2. La difesa erariale, pur sottolineando che gli atti regionali impugnati sono stati adottati nel quadro di una procedura di infrazione comunitaria nell'ambito della quale il Ministero dell'Ambiente, della tutela del territorio e del mare – in quanto organo di indirizzo e coordinamento delle Regioni nell'attuazione della Direttiva nitrati – ha comunicato alla Regione Umbria i contenuti della procedura di infrazione, ha eccepito il difetto di legittimazione passiva del Ministero.

4. A seguito della trattazione alla camera di consiglio dell'11 gennaio 2022, con ordinanza n. 6 del 2022 è stata accolta l'istanza cautelare, ai sensi dell'art. 55, comma 10, cod. proc. amm., ai soli fini della sollecita definizione del merito, fissando l'udienza pubblica al 24 maggio 2022.

5. Con ricorso n.r.g. 779/2021, la F.C.R. Società agricola s.r.l. e l'Azienda agricola F.lli Luna & C. s.n.c., che svolgono entrambe attività di allevamento zootecnico e trasformazione prodotti agricoli nel territorio denominato "Depositi di Montefalco e Spoleto", hanno agito per l'annullamento della D.G.R. n. 959 del 2021 e degli atti presupposti, articolando sei motivi in diritto riassumibili come segue.

i. Violazione e falsa e/o errata interpretazione e/o applicazione dell'art. 1 della l. n. 241 del 1990, dell'art. 92, comma 4, d.lgs. n. 152 del 2006; violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della P.A. di cui all'art. 97 Cost.; eccesso di potere nella figura sintomatica dello sviamento di potere, nonché per carenza di istruttoria. La determinazione regionale, lungi dall'essere stata preceduta da un'istruttoria esaustiva e concreta con riferimento alla individuazione dei criteri di ripermetrazione e nuova designazione delle ZVN, si sarebbe basata *sic et simpliciter* sulla nuova proposta tecnica di perimetrazione, formulata da ARPA Umbria sulla base di metodi di valutazione incerti e comunque non verificabili alla luce dell'assenza di criteri condivisi a scala europea e nazionale per la delimitazione delle ZVN nei corpi idrici sotterranei. La Regione avrebbe dovuto esperire un'istruttoria autonoma o quantomeno di una valutazione critica della proposta di ARPA Umbria, essendo state, invece, evidentemente condizionata dalla procedura di infrazione attivata dalla Commissione europea. La carenza dell'istruttoria compiuta dalla Regione emergerebbe anche dal mancato coinvolgimento di altri soggetti previsti dalla normativa in materia, quali l'Autorità di bacino.

ii. Violazione degli artt. 74, comma 1, lett. pp), dell'art. 92 e dell'All. 7 alla parte III, del D d.lgs. n. 152 del 2006; violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della P.A. di cui all'art. 97 Cost.; violazione del principio di proporzionalità dell'azione amministrativa; eccesso di potere per difetto di istruttoria, difetto e/o errata valutazione dei presupposti, travisamento dei fatti, difetto di motivazione, disparità di trattamento, contraddittorietà, irragionevolezza ed illogicità manifeste, sviamento di potere. L'individuazione delle ZVN operata dalla Regione Umbria nella gravata delibera sarebbe illegittima risultando falsata la metodologia utilizzata dal tavolo tecnico e da ARPA Umbria per accertare lo stato di vulnerabilità o meno delle zone oggetto di indagine; i dati discendenti dallo studio geostatistico del Dipartimento di Fisica e Geologia dell'Università degli Studi di Perugia - consistito nel calcolo della probabile concentrazione di nitrati nelle singole aree del territorio in base ad una formula statistica elaborata a partire dai dati raccolti nei punti di monitoraggio - esprimono unicamente la probabilità della presenza di nitrati nelle falde acquifere sotterranee, ma non la loro vulnerabilità. In altri termini, l'istruttoria svolta ha preso in considerazione esclusivamente un'indagine statistica sulla probabile concentrazione di nitrati, senza considerare la morfologia delle falde, la profondità delle stesse, l'impatto o meno dell'utilizzazione agronomica delle zone, né considerare la presenza di centri abitati. Le ZVN sono state perimetrare con riferimento ad una probabilità superiore al 50% che l'area interessata raggiungesse una concentrazione di nitrati superiore a 40 mg/l, includendo quindi anche terreni (come quelli di proprietà dei ricorrenti) in cui la probabilità di raggiungere la soglia dei 50 mg/l è ben inferiore al 50%.

iii. Violazione e falsa e/o errata interpretazione e/o applicazione dell'art. 92 e dell'allegato 7 del d.lgs. n. 152 del 2006; violazione e falsa e/o errata interpretazione e/o applicazione dell'art. 4 e dell'allegato 4 del d.lgs. n. 30 del 2009; violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della P.A. di cui all'art. 97 Cost.; eccesso di potere per difetto di istruttoria, errata valutazione dei presupposti, irragionevolezza ed illogicità manifesta. Lamentano le ricorrenti l'inadeguatezza ed erroneità del metodo utilizzato da ARPA Umbria e recepito dalla Regione con specifico riferimento alla designazione e perimetrazione della ZVN "Depositi di Montefalco e di Spoleto" relativamente ai fogli catastali dove le ricorrenti svolgono la propria attività di allevatori. Tale zona è stata designata e perimetrata sulla base di un presunto superamento di livelli critici presunti ed addirittura inferiori a quelli previsti dalla Direttiva Nitrati, attraverso un metodo di campionamento erroneo e inadeguato, che non ha tenuto, tra l'altro, conto del carico urbano della zona e dei bassi livelli registrati nel punto di monitoraggio DSM 12, inferiori anche ai 40 mg/l.

iv. Violazione e falsa e/o errata interpretazione e/o applicazione dell'art. 92 e dell'allegato 7 del d.lgs. n. 152 del 2006; violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della P.A. di cui all'art. 97 Cost.; eccesso di potere per difetto di istruttoria, errata valutazione dei presupposti irragionevolezza ed illogicità manifesta, evidenziando ulteriori inadeguatezze della metodologia adottata, con richiamo alle Linee guida AMPA 2001 ed alla mancata considerazione di parametri quali la soggiacenza, la piezometria e la direzione di flusso.

v. Violazione e/o erronea applicazione degli artt. 7, 9 e 10 della l. 7.8.1990 n. 241, violazione del principio del giusto



procedimento, violazione dei principi di buon andamento ed imparzialità di cui all'art. 97 Cost., carenza di contraddittorio procedimentale nei confronti degli imprenditori agricoli direttamente interessati e delle associazioni esponenziali di tutela degli interessi degli stessi.

vi. In subordine, pregiudiziale comunitaria: violazione del principio di proporzionalità, violazione del principio del "chi inquina paga", violazione del diritto di proprietà, violazione dell'art. 174 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, con richiesta di deferire, ai sensi dell'art. 267 TFUE, la seguente questione pregiudiziale: «*Se la Direttiva 91/676/CE sia invalida in quanto violativa: a) del principio di proporzionalità; b) del principio secondo cui "chi inquina paga"; c) il diritto fondamentale di proprietà di coloro che posseggono e/o coltivano terreni in cui svolgono attività zootecnica di allevamento ricompresi nelle zone individuate ai sensi dell'art. 3, 1 e 2 comma, a causa del superamento dei parametri di cui alla Direttiva non direttamente riconducibile all'attività agricola; d) dell'art. 174 del TFUE*».

6. Si sono costituiti in giudizio il Ministero per la transizione ecologica e l'Università degli Studi di Perugia, rappresentati e difesi dall'Avvocatura distrettuale dello Stato che ha eccepito il difetto di legittimazione passiva, chiedendone l'estromissione dal giudizio. La difesa erariale ha evidenziato il ruolo svolto dall'Ateneo perugino e sottolineato come nell'ambito del ricorso non siano state articolate censure nei confronti dell'operato del Dipartimento, né sia stato in alcun modo contestato il risultato dell'indagine svolta, essendo i motivi di ricorso incentrati sulla modalità con cui i dati sono stati utilizzati e non quella con cui sono stati elaborati. Parimenti ingiustificata sarebbe l'intimazione in lite del Ministero per la transizione ecologica, posto che non risultano impugnati atti riferiti all'Amministrazione statale.

7. Si sono costituite per resistere in giudizio la Regione Umbria e l'ARPA Umbria, eccependo l'inammissibilità dell'impugnativa di atti di natura endoprocedimentale o comunque non definitivi, quali la "proposta di revisione delle ZVN e relativi allegati redatta da ARPA Umbria, i verbali degli incontri del tavolo di partecipazione ristretto tenutosi in data 13 luglio 2021, 10 agosto 2021 e 16 settembre 2021", nonché atti che hanno natura squisitamente tecnica come la "Relazione tecnica sui risultati dell'analisi Geostatistica delle concentrazioni di nitrati redatta dal Dipartimento di Fisica e Geologia dell'Università degli Studi di Perugia".

Le difese resistenti hanno ampiamente argomentato nel merito circa l'infondatezza delle censure di parte ricorrente, svolgendo argomenti che, per ragioni di economia espositiva, verranno richiamati nella motivazione in diritto; le parti resistenti si sono, infine, opposte alle richieste istruttorie.

8. A seguito della trattazione alla camera di consiglio dell'11 gennaio 2022, con ordinanza n. 2 del 2022 è stata accolta l'istanza cautelare di parte ricorrente, con sospensione del provvedimento regionale gravato «*con riferimento ai terreni - come da particelle indicate a pagina 3 del ricorso - su cui le società ricorrenti svolgono le attività di allevamento zootecnico e trasformazione di prodotti agricoli*», e fissazione per il merito dell'udienza pubblica del 24 maggio 2022.

10. Le parti di entrambi i giudizi hanno depositato documenti, memorie e repliche in vista della trattazione in pubblica udienza, con puntualizzazione delle rispettive posizioni. Con atto depositato in data 20 maggio 2022, la difesa attorea nell'ambito del ricorso n.r.g. 106 del 2020 ha dichiarato il venir meno dell'interesse alla decisione per diciotto delle quarantaquattro aziende ricorrenti, ribadendo l'interesse per le rimanenti.

11. All'udienza pubblica del 24 maggio 2022, uditi per le parti i difensori, le cause sono state trattenute in decisione.

DIRITTO

1. *In limine litis* va disposta la riunione dei ricorsi in epigrafe, ai sensi dell'art. 70 cod. proc. amm., per ragioni di connessione oggettiva e, in parte, anche soggettiva.

2. Sempre in via preliminare, deve essere rigettata l'eccezione di difetto di legittimazione passiva sollevata in entrambi i giudizi dal Ministero per la transizione ecologica (già Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare) – vocato qual parte controinteressata - non ravvisandosi un radicale difetto di legittimazione passiva in capo a tale p.a., che postula l'accertamento dell'assoluta estraneità della parte al rapporto giuridico in contestazione (cfr. T.A.R. Liguria, sez. I, 27 giugno 2013, n. 969); situazione, questa, non riscontrabile in nella presente vicenda, atteso che gli atti regionali qui impugnati sono stati adottati nel quadro di una procedura di infrazione comunitaria (i cui addebiti sono stati comunicati alla Regione Umbria dallo stesso dicastero) e considerato che il Ministero assume il ruolo di organo di indirizzo e coordinamento delle Regioni nell'attuazione della Direttiva Nitrati.

2.1. Parimenti da disattendere risulta l'analoga eccezione sollevata dalla difesa erariale nel giudizio n.r.g. 779 del 2021 con riferimento all'Università degli Studi di Perugia, risultando, comunque, gravata la relazione tecnica dell'Università, ancorché come atto endoprocedimentale.

3. Per quanto attiene al giudizio n.r.g. 106 del 2020 deve preliminarmente darsi atto che con atto depositato in data 20 maggio 2022, la difesa attorea ha dichiarato il sopravvenuto difetto di interesse per diciotto delle quarantaquattro aziende ricorrenti.

3.1. Sempre con riferimento al giudizio n.r.g. 106 del 2020 deve convenirsi con la difesa resistente circa improcedibilità del ricorso introduttivo e dei primi motivi aggiunti, emergendo dagli atti di causa che i provvedimenti ivi gravati sono stati superati dalla citata D.G.R. 13 ottobre 2021 n. 959, adottata all'esito di un ulteriore procedimento istruttorio per la revisione delle perimetrazioni delle Zone Vulnerabili ai Nitrati di origine agricola (ZVN).



4. Con riferimento al giudizio n.r.g. 779 del 2021, devono essere disattese le eccezioni di inammissibilità riferite all'impugnativa di atti endoprocedimentali, in quanto gli stessi sono stati correttamente contestati unitamente al provvedimento conclusivo del procedimento (cfr., *ex multis*, T.A.R. Campania, Napoli, sez. III, 19 dicembre 2017, n. 5964; T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 3 maggio 2016, n. 5040)

5. Prima di procedere alla disamina del merito delle questioni poste, è opportuno rammentare che con la direttiva 91/676/CEE, recante "Direttiva del Consiglio relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole" (cd. Direttiva Nitrati), il Consiglio europeo, «*considerando che i nitrati di origine agricola sono la causa principale dell'inquinamento proveniente da fonti diffuse che colpisce le acque comunitarie; ... che per tutelare la salute umana, le risorse viventi e gli ecosistemi acquatici e per salvaguardare altri usi legittimi dell'acqua è pertanto necessario ridurre l'inquinamento idrico causato o provocato da nitrati provenienti da fonti agricole ed impedire un ulteriore inquinamento di questo tipo; che a tal fine è importante prendere provvedimenti riguardanti l'uso in agricoltura di composti azotati e il loro accumulo nel terreno e riguardanti talune prassi di gestione del terreno*», 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 l'individuazione da parte degli Stati membri delle "Zone vulnerabili", ossia «*le zone note del loro territorio che scaricano nelle acque individuate in conformità del paragrafo 1 e che concorrono all'inquinamento*» (cfr. art. 3).

La Direttiva mira a creare gli strumenti necessari perché sia garantita nell'UE la protezione delle acque dall'inquinamento provocato da nitrati di origine agricola; a tal fine, gli Stati membri sono tenuti ad implementare programmi di monitoraggio su tutto il territorio nazionale; sulla base dei dati di monitoraggio, ai sensi dell'art. 3, gli Stati membri sono chiamati a designare le Zone Vulnerabili ai Nitrati di origine agricole (ZVN), corrispondenti alle porzioni di territorio che drenano verso le acque inquinate da nitrati o interessate dal fenomeno dell'eutrofizzazione o che potrebbero divenire inquinate, se non si interviene.

Con cadenza quadriennale gli Stati membri sono, inoltre, tenuti a redigere ed inviare alla Commissione Europea una specifica Relazione sull'attuazione della Direttiva (art.10), contenente i dati di monitoraggio delle acque del periodo di riferimento con identificazione delle acque inquinate da nitrati, le azioni intraprese per il riesame e l'eventuale revisione delle ZVN sulla base dei risultati di monitoraggio, le informazioni sull'applicazione dei Codici di buona pratica agricola, le modifiche apportate dalle Regioni ai programmi di azione e le relative attività di controllo.

Va evidenziato che, ai sensi dell'art. 3, par. 5, è prevista la possibilità per gli Stati membri di applicare i piani di azione indistintamente sull'intero territorio nazionale, senza necessità di specifica individuazione delle ZVN.

L'Italia non ha inteso avvalersi di tale facoltà e ha recepito gli obblighi della direttiva nitrati da ultimo con il d.lgs. n. 152 del 2006, che, all'art. 92, assegna alle Regioni la competenza circa la designazione delle ZVN sul proprio territorio secondo i criteri elencati all'All. 7, parte AI e AII; alle stesse Regioni è rimesso il periodico riesame e, se necessario, la revisione delle designazioni delle ZVN, nonché l'obbligo di adottare ed applicare nelle ZVN le misure contenute nei programmi d'azione, che devono essere rivisti ogni quattro anni.

Va sottolineato che, ai sensi dell'All. 1 della Direttiva nitrati, le «*acque inquinate e quelle che potrebbero essere inquinate se non si interviene*» (art. 3, par. 1) «*sono individuate adottando, tra l'altro, i criteri seguenti*:

1) *qualora le acque dolci superficiali, in particolare quelle utilizzate o destinate alla produzione di acqua potabile, contengano o possano contenere, se non si interviene ai sensi dell'articolo 5, una concentrazione di nitrati superiore a quella stabilita secondo le disposizioni della direttiva 75/440/CEE;*

2) *qualora le acque dolci sotterranee contengano oltre 50 mg/l di nitrati o possano contenere più di 50 mg/l di nitrati se non si interviene ai sensi dell'articolo 5;*

3) *qualora i laghi naturali di acqua dolce o altre acque dolci, estuari, acque costiere e marine, risultino eutrofiche o possano diventarlo nell'immediato futuro se non si interviene ai sensi dell'articolo 5».*

Conformemente alla normativa comunitaria, l'art. 74, lett. pp), del d.lgs. n. 152 del 2006 definisce le Zone Vulnerabili ai Nitrati (ZVN): «*zone del territorio che scaricano direttamente o indirettamente composti azotati di origine agricola o zootecnica in acque già inquinate o che potrebbero esserlo in conseguenza di tali tipi di scarichi*».

6. Passando al merito delle questioni poste con il secondo atto per motivi aggiunti al ricorso n.r.g. 106/2020, osserva incidentalmente il Collegio che la parte ricorrente ha argomentato in questa sede esclusivamente in merito alle ricadute pregiudizievoli derivanti per le aziende ricorrenti all'inclusione nelle ZVN di nuova perimetrazione. Con una condotta processuale della cui ammissibilità appare legittimo dubitare, la parte ricorrente non ha in alcun modo attualizzato le censure svolte nel ricorso introduttivo alla luce del provvedimento sopravvenuto e dell'ulteriore attività istruttoria svolta dall'Amministrazione, onerando in tal modo il giudice di un'attività di "adeguamento" dei motivi di doglianza.

Ciò posto i motivi dedotti si presentano comunque infondati per le considerazioni di seguito esposte.

6.1. Prive di pregio, proprio alla luce dei successivi sviluppi procedurali, si presentano le censure di cui al primo motivo, laddove si denuncia che l'istruttoria sarebbe stata compiuta sulla base di dati obsoleti (monitoraggio 2012-2015) e si stigmatizza l'affermazione contenuta nella proposta di perimetrazione avanzata da ARPA Umbria nel 2019 circa la sussistenza di «*limiti oggettivi legati a lacune informative o al mancato aggiornamento del dato, che potrebbero influire sull'affidabilità del risultato e sull'individuazione delle aree contribuenti*». Come già ricordato nella ricostruzione in fatto



e come emerge dal documento istruttorio allegato alla D.G.R. 959 del 2021, tra il 2019 e il 2021 l'Amministrazione, preso atto delle criticità evidenziate dalle associazioni di categoria e delle lacune dell'istruttoria che ha condotto alle perimetrazioni delle ZVN di cui alla D.G.R. n. 1237 del 2019, ha svolto una ulteriore attività istruttoria, consistita nel completamento delle campagne di monitoraggio con l'acquisizione di nuovi elementi conoscitivi per i corpi idrici superficiali e sotterranei e nell'aggiornamento del quadro conoscitivo sulle condizioni di trofia e sui carichi antropici gravanti nei bacini dei corpi idrici superficiali, pervenendo ad una riduzione delle aree perimetrate.

Si legge, in particolare, nel verbale del tavolo tecnico "ristretto" del 13 luglio 2021 che ARPA «per approfondire le conoscenze sulle criticità rilevate nei corpi idrici sotterranei di cui alla DGR n. 1237/2019 sono state istituite, già a partire dalla primavera 2019, nuove reti locali (RL), finalizzate all'acquisizione di informazioni di dettaglio sulla distribuzione delle concentrazioni di nitrati in falda. In tali reti sono state condotte campagne di monitoraggio semestrali nel biennio 2019-2020. I nuovi dati delle reti locali sono stati integrati con quelli derivanti dalla rete regionale (RRM) e sottoposti, nel corso del 2021, ad una trattazione geostatistica, come già effettuato in passato per la perimetrazione delle ZVN in altri corpi idrici sotterranei; è stato, così, possibile valutare la distribuzione spaziale delle concentrazioni di nitrati in falda ed individuare le aree effettivamente vulnerate e vulnerabili» (doc. 9 produzione F.C.R.). La situazione dei corpi idrici superficiali è stata maggiormente approfondita nella successiva riunione del 10 agosto 2021, dal cui verbale (doc. 10 produzione F.C.R.) emerge che «per quanto riguarda le cause che potrebbero aver condizionato la qualità dei corpi idrici in oggetto, sono stati presi in esame i risultati della nuova analisi delle pressioni puntuali e diffuse svolta ai sensi della Direttiva Quadro Acque per il ciclo di pianificazione 2021- 2026; sono stati illustrati, come casi di riferimento, anche degli studi specifici recentemente condotti dall'Arpa in alcune aree critiche (aree di Gubbio e Bastia). Da tali approfondimenti emerge che, benché il contributo da fonte urbana sia presente in tutti i bacini esaminati, i carichi agro-zootecnici rappresentano comunque un'aliquota significativa, anche alla luce dei chiarimenti forniti dal Ministero dell'Ambiente sul concetto di "significatività" dell'impatto agricolo»; sulla base dei nuovi dati sulle pressioni agro-zootecniche è stato rimodulato l'indicatore di pressione agricola.

Sulle censure relative alla metodologia impiegata, si rinvia alle considerazioni di cui successivo § 7.

6.2. Con il secondo motivo si lamenta la violazione e falsa applicazione dell'art. 5, par. 4, punto a) della direttiva comunitaria 91/676/CEE, nonché dell'All. III alla medesima direttiva, per mancata approvazione, contestualmente alle perimetrazioni delle nuove ZVN, di un programma di azione recante le misure per prevenire e ridurre l'inquinamento delle acque provocato dai nitrati.

Il motivo è privo di pregio.

La Regione Umbria con D.G.R. n. 501 del 24 aprile 2019 – non gravata con il ricorso n.r.g. 106 del 2020 né con i successivi motivi aggiunti – ha modificato e integrato il programma d'azione approvato con D.G.R. n. 2052 del 7 dicembre 2005. L'adeguamento è stato, pertanto, effettuato contestualmente all'avvio del complesso iter che ha condotto all'ampliamento di talune ZVN già esistenti ed alla perimetrazione delle nuove a seguito della procedura di infrazione avviata nel 2018, e risulta allo stato rispettato il termine di quattro anni per il riesame dei programmi previsto dall'art. 5, par. 7, della Direttiva nitrati. Giova evidenziare che la direttiva pone in diretta correlazione ai risultati dei monitoraggi il riesame e l'eventuale revisione delle ZVN, mentre rimette agli Stati membri la valutazione di misure aggiuntive o azioni rafforzate ritenute necessarie «se, dall'inizio o alla luce dell'esperienza tratta dall'attuazione dei programmi d'azione, risulta evidente che le misure di cui al paragrafo 4 non sono sufficienti per conseguire gli obiettivi di cui all'articolo 1» (art. 5, par. 5).

D'altro canto la parte ricorrente si è limitata ad una apodittica affermazione dell'inadeguatezza del programma esistente, omettendo di specificare le proprie censure né fornire alcuna prova di tale lamentata inidoneità.

6.3. Quanto alla denunciata illegittimità per violazione del principio partecipativo di cui al terzo motivo, le stesse possono essere trattate unitamente alle analoghe doglianze articolate nel primo e quinto motivo del ricorso n.r.g. 779/2021.

Le censure devono essere respinte.

Il complesso iter, già richiamato in fatto, che ha condotto alla D.G.R. n. 959 del 2021 ha visto il coinvolgimento in diversi incontri delle associazioni di categoria, che ha comportato dapprima il posticipo dell'efficacia delle nuove perimetrazioni delle ZVN e, all'esito dell'approfondimento istruttorio, una significativa riduzione delle stesse relativamente ai corpi idrici sotterranei e la più ridotta riduzione delle aree perimetrate nei corpi idrici superficiali, rispetto alle perimetrazioni preliminarmente individuate nel 2019. In particolare, come si evince anche dal documento istruttorio alla delibera impugnata, successivamente alla D.G.R. n. 1078 del 2019 e alla D.G.R. n. 1237 del 2019, le associazioni di categoria si sono incontrate con l'Assessore all'Ambiente in data 3 febbraio 2020, rappresentando le proprie osservazioni. Successivamente l'Assessorato ha ritenuto utile attivare un Tavolo tecnico di confronto formato dal Servizio regionale Risorse idriche e rischio idraulico, dal Servizio regionale Sviluppo rurale e Agricoltura sostenibile, da ARPA Umbria e dalle associazioni di categoria, al fine di valutare congiuntamente le tempistiche di attuazione del Programma di azione nelle ZVN ampliate e in quelle di nuova designazione, le metodologie da adottare per la perimetrazione, i dati derivanti dalle nuove attività di monitoraggio, nonché i risultati dell'aggiornamento dell'analisi delle pressioni agro-zootecniche svolto ai sensi della Direttiva. Il Tavolo tecnico si è riunito il 13 e il 28 febbraio 2020 e, dopo la ripresa dei lavori in forma ristretta a causa dell'emergenza pandemica, in data 16 settembre 2021 si è svolto l'incontro aperto alla partecipazione dei

rappresentanti delle associazioni di categoria (Confagricoltura Umbria, CIA e Coldiretti), con la presentazione della proposta, riguardo ai corpi idrici sotterranei e superficiali, nel corso del quale sono stati illustrati i risultati dell'indagine geostatistica; emerge dal verbale dell'incontro che «ARPA ha dato piena disponibilità ai rappresentanti delle Associazioni a fornire ulteriori eventuali indicazioni e chiarimenti sui passaggi e le metodologie adoperate per giungere ai risultati illustrati ...impegna[ndosi] a trasmettere definitivamente in via formale la documentazione alla Regione, lasciando un congruo tempo per dare spazio alla eventuale richiesta di chiarimenti da parte delle Associazioni» (doc. 13 produzione F.C.R.), osservazioni e richieste che non sono pervenute.

6.4. Per la disamina del quarto motivo si rinvia al successivo § 9.

7. Quanto al ricorso n.r.g. 779/2021, fermo quanto già evidenziato, i motivi dal primo al quarto possono essere trattati congiuntamente – unitamente alle censure svolte con il secondo atto di motivi aggiunti al ricorso n.r.g. 106/2020 – in quanto tutti involgenti la metodologia che ha condotto alla formulazione della proposta di perimetrazioni delle nuove ZVN da parte di ARPA Umbria, con il supporto del Dipartimento di Fisica e Geologia dell'Università degli Studi di Perugia, approvata dalla Regione Umbria con la D.G.R. 959 del 2021.

Le censure non sono meritevoli di accoglimento.

Occorre in primo luogo evidenziare che, come del resto riconosciuto anche dalle stesse parti ricorrenti, non sussiste allo stato una metodologia condivisa a livello comunitario o nazionale per la perimetrazione delle zone vulnerabili ai nitrati di origine agricola.

Le stesse indicazioni dall'All. VII d.lgs. n. 152 del 2006 non delineano puntualmente una metodologia operativa fornendo piuttosto una serie di indicazioni generali, senza prevedere i criteri di dettaglio utili per procedere alla perimetrazione (grandezze rappresentative dei fattori ambientali, relative soglie di significatività, pesi da attribuire e metodo da utilizzare per l'integrazione dei diversi parametri considerati); né, del resto, alcuna valenza vincolante può essere attribuita alle Linee guida ANPA richiamate dalla difesa attorea.

In questo quadro si riespande la discrezionalità dell'Amministrazione regionale circa la scelta della concreta metodologia operativa volta alla individuazione delle zone che presentano caratteri di vulnerabilità connesse alla presenza di nitrati nei corpi idrici, anche con riferimento alla valutazione della “pressione agricola significativa”.

In tema di sindacato del giudice amministrativo sull'esercizio della discrezionalità tecnica, la giurisprudenza amministrativa ha più volte specificato che «anche materie o discipline connotate da un forte tecnicismo settoriale, infatti, sono rette da regole e principi che, per quanto “elastiche” o “opinabili”, sono pur sempre improntate ad una intrinseca logicità e ad un'intima coerenza, alla quale anche la p.a., al pari e, anzi, più di ogni altro soggetto dell'ordinamento in ragione dell'interesse pubblico affidato alla sua cura, non può sottrarsi senza sconfinare nell'errore e, per il vizio che ne consegue, nell'eccesso di potere”. Pertanto ed a prescindere dalla denominazione del sindacato intrinseco - debole o forte - che viene effettuato in tali materie, si ritiene che il giudice possa “solo verificare la logicità, la congruità, la ragionevolezza e l'adeguatezza del provvedimento e della sua motivazione, la regolarità del procedimento e la completezza dell'istruttoria, l'esistenza e l'esattezza dei presupposti di fatto posti a fondamento della deliberazione” (cfr. Cons. St., sez. III, 2 aprile 2013 n. 1856, in tal senso, più di recente, anche Cons. St., sez. IV, 22 dicembre 2014 n. 6313). Per quanto attiene al merito amministrativo, invece, il sindacato del giudice deve arrestarsi dopo aver verificato la legittimità delle regole tecniche sottostanti alla scelta dell'amministrazione, poiché “diversamente vi sarebbe un'indebita sostituzione del giudice all'amministrazione, titolare del potere esercitato» (C.d.S., sez. IV, 26 febbraio 2015, n. 966; cfr. C.d.S., sez. VI, 13 settembre 2012 n. 4873). Per cui il controllo giurisdizionale «al di là dell'ormai sclerotizzata antinomia sindacato forte/sindacato debole, deve attestarsi sulla linea di un controllo che, senza ingerirsi nelle scelte discrezionali della Pubblica autorità, assicuri la legalità sostanziale del suo agire, per la sua intrinseca coerenza anche e soprattutto in materie connotate da un elevato tecnicismo” (Consiglio di Stato, sez. III, 25 marzo 2013, n. 1645), senza, cioè, poter far luogo a sostituzione di valutazioni in presenza di interessi “la cui cura è dalla legge espressamente delegata ad un certo organo amministrativo, sicché ammettere che il giudice possa auto-attribuirseli rappresenterebbe quanto meno una violazione delle competenze, se non addirittura del principio di separazione tra i poteri dello Stato” (Consiglio di Stato, sez. VI, 13 settembre 2012 n. 4872; cfr., inoltre, T.A.R. per il Lazio – sede di Roma, sez. II bis, 11 luglio 2018, n. 7746). Quest'ultimo orientamento ... appare idoneo a declinare il principio di effettività della tutela giurisdizionale nello specifico settore delle valutazioni tecniche, pur senza trasformare il controllo in un'indebita sovrapposizione del giudizio espresso dall'organo di verifica del corretto esercizio della legalità sostanziale a quello effettuato dal competente plesso amministrativo» (T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 8 ottobre 2018, n. 2228).

Alla luce dei richiamati principi non può censurarsi per manifesta illogicità o incongruità la scelta dell'Amministrazione di far riferimento all'analisi geostatistica delle concentrazioni di nitrati nei corpi idrici sotterranei per valutare la distribuzione spaziale delle concentrazioni di nitrati in falda ed individuare le aree effettivamente vulnerate e vulnerabili incluse nei corpi idrici sotterranei di cui alla D.G.R. n. 1237 del 2019, al fine dell'individuazione delle aree con concentrazioni medie superiori a 40 mg/l e delle aree con probabilità di superamento del valore limite di 50 mg/l o del valore di 40 mg/l. Né risulta provato agli atti di causa che la metodologia seguita non sia rispondente a criteri di attendibilità scientifica o abbia comportato una alterazione del risultato finale.

Emerge dagli atti di causa che l'analisi geostatistica ha consentito di ricostruire, all'interno di ciascun corpo idrico



sotterraneo preso in considerazione dalla D.G.R. n. 1237 del 2019, la distribuzione delle concentrazioni medie annue di nitrati in falda a partire dai dati rilevati. La formulazione della proposta di perimetrazione delle aree vulnerate e vulnerabili ha tenuto conto dei valori limite fissati dalla Direttiva nitrati nonché delle indicazioni fornite nell'ambito della procedura di infrazione n. 2018/2249 dalla Commissione Europea, ove si individua come critici tutti i punti di monitoraggio delle acque sotterranee che nel reporting 2012-2015 avevano presentato concentrazioni medie annue superiori a 50 mg/l o comprese tra 40 e 50 mg/l. L'analisi geostatistica è stata integrata con la valutazione dell'incertezza associata alla ricostruzione dei dati spaziali; lo studio elaborato dall'Università degli Studi di Perugia ha fornito la rappresentazione completa e continua nello spazio delle probabilità di superamento dei valori soglia di 40 e 50 mg/l. Nell'ambito del tavolo tecnico è stato poi stabilito di includere nella perimetrazione le aree con probabilità pari ad almeno il 50% di superamento di 40 mg/l di nitrati. Tale attività che ha condotto ad una sensibile riduzione (stimabile in valori ben oltre il 50%) delle aree da perimetrare (cfr. verbale 13 luglio 2021 cit.).

Allo stesso modo non appare censurabile la metodologia di analisi di rischio impiegata per la delimitazione delle ZVN nei corpi idrici superficiali, rifacendosi a quelle già impiegata nello studio e nella proposta di cui alla D.G.R. n. 1237 del 2019 – le cui direttrici sono espresse nella proposta ARPA del 2019 – che tiene conto dei fattori di pressione agro-zootecnica, delle vulnerabilità specifiche e della capacità di attenuazione dei corpi idrici e che, sulla base dei dati aggiornati, ha condotto ad una riduzione di circa il 10% delle aree sottoposte a perimetrazione (cfr. verbale 10 agosto 2021 cit.).

Priva di pregio appare la censura per la quale la Regione avrebbe dovuto effettuare una ulteriore istruttoria tecnica e una nuova valutazione critica di quanto attestato da ARPA Umbria, atteso che il coinvolgimento istruttorio di tale Agenzia è giustificato proprio dalla necessità di avvalersi dell'elevato grado di competenze tecnico-scientifiche di cui la stessa dispone.

In relazione della censura relativa al mancato coinvolgimento dell'Autorità di bacino, è sufficiente rilevare che le ricorrenti non hanno interesse a dedurre tale mancato coinvolgimento, posto che, come detto, la determinazione delle nuove ZVN cui è pervenuta la Regione risulta basata su un adeguato corredo istruttorio, e non è stato provato che lo stesso sia stato inficiato dal mancato coinvolgimento procedimentale di detta Autorità.

Per quanto attiene alla lamentata mancata considerazione dei carichi derivanti da scarichi urbani, va, in primo luogo, evidenziato come risulti essere stato condotto un apposito supplemento di istruttoria riferito alle incidenze sui corpi idrici superficiali. Emerge dal verbale del tavolo tecnico del 13 luglio 2021 (cit.) che *«[p]er quanto riguarda le cause che potrebbero aver condizionato la qualità dei corpi idrici in oggetto, sono stati presi in esame i risultati della nuova analisi delle pressioni puntuali e diffuse svolta ai sensi della Direttiva Quadro Acque per il ciclo di pianificazione 2021- 2026; sono stati illustrati, come casi di riferimento, anche degli studi specifici recentemente condotti dall'Arpa in alcune aree critiche (aree di Gubbio e Bastia). Da tali approfondimenti emerge che, benché il contributo da fonte urbana sia presente in tutti i bacini esaminati, i carichi agro-zootecnici rappresentano comunque un'aliquota significativa, anche alla luce dei chiarimenti forniti dal Ministero dell'Ambiente sul concetto di "significatività" dell'impatto agricolo; dati che hanno quindi confermato la necessità di sottoporre tali corsi d'acqua a misure di tutela, rivedendo «la perimetrazione delle ZVN dei corpi idrici superficiali utilizzando la medesima metodologia di analisi di rischio di cui alla DGR n. 1237/2019, che teneva conto dei fattori di pressione agro-zootecnica, delle vulnerabilità specifiche e della capacità di attenuazione dei corpi idrici...» (proposta ARPA 2021, doc. 12 produzione F.C.R., pag. 15).*

Ciò posto, va altresì evidenziato come al riguardo la Corte di Giustizia UE abbia già in più occasioni affermato che *«affinché talune acque siano considerate "inquinata", ai sensi, in particolare, dell'art. 3, n. 1, della direttiva 91/676, e sia obbligatoria la loro designazione come zone vulnerabili, in applicazione dell'art. 3, n. 2, della detta direttiva, non è necessario che i composti azotati di origine agricola contribuiscano in modo esclusivo all'inquinamento, ma basta che essi vi contribuiscano significativamente»* (Corte giustizia UE, sez. III, 8 settembre 2005, n. 416). Difatti, *«dal testo di detta disposizione non risulta che gli Stati membri abbiano l'obbligo di determinare con precisione la quota ascrivibile ai nitrati di origine agricola nell'inquinamento delle acque né che la causa di tale inquinamento debba essere esclusivamente agricola....Sarebbe quindi incompatibile con la direttiva limitare l'individuazione delle acque inquinate ai casi nei quali le sorgenti agricole provochino, da sole, una concentrazione di nitrati superiore a 50 mg/l, laddove, nell'ambito del detto procedimento, la direttiva prescrive espressamente che, al momento della fissazione dei programmi di azione previsti dall'art. 5, siano prese in considerazione le quantità rispettive di azoto di origine agricola e di azoto di altra origine...»* 35 *Per quanto riguarda la questione se la direttiva si applichi ai soli casi nei quali lo scarico di composti azotati di origine agricola contribuisce significativamente all'inquinamento, essa va risolta in senso affermativo, considerando lo scopo perseguito dal legislatore comunitario, che consiste nel ridurre e nel prevenire l'inquinamento delle acque provocato direttamente o indirettamente dai nitrati di origine agricola, e la portata delle misure a questo scopo previste dall'art. 5»* (Corte giustizia UE sez. V, 29 aprile 1999, causa C-293/97). Pertanto, l'elemento determinante ai fini della tutela ambientale è la concentrazione complessiva di nitrati presenti nei terreni, indipendentemente dalla loro provenienza antropica o agricola, poiché un suolo contaminato in modo rilevante, quand'anche i nitrati ivi presenti abbiano una fonte diversa da quella agricola, non può sopportare un ulteriore carico di azoto proveniente da attività agricola.

Quanto alle censure di parte ricorrente volte a contestare la scelta della Regione Umbria di perimetrare nelle nuove ZVN,



includendo interamente nella perimetrazione tutti i fogli catastali «*caratterizzati per oltre la metà della loro superficie da una probabilità superiore al 50% di superamento della concentrazione media di nitrati di 40 mg/l*» oppure che siano «*prossimi ai punti di monitoraggio che abbiano presentato, in almeno una delle quattro campagne, concentrazioni di nitrati superiori a 40 mg/l.*», va sottolineato che la stessa disciplina europea non fissa un limite minimo di concentrazione dei nitrati per l'intervento, bensì indica la necessità di designare zone vulnerabili «*in tutte le zone che scaricano nelle acque dolci superficiali e nelle acque sotterranee contenenti più di 50 mg/l di nitrati o che potrebbero contenere più di 50 mg/l se non si interviene*», oppure «*in laghi di acqua dolce, altre acque dolci, estuari, acque costiere e marine che risultano eutrofiche o possano diventarlo, nell'immediato futuro, se non si interviene*». La formulazione indica un approccio necessariamente cautelativo a fronte di un rischio di inquinamento da valutare in termini potenziali e probabilistici, ben essendo ammissibile, in questa ottica, che l'Amministrazione scelga di attestarsi su una soglia maggiormente cautelativa, quale quella adottata dalla Regione Umbria, che ha stabilito di includere nella perimetrazione le aree con probabilità pari ad almeno il 50% di superamento di 40 mg/l di nitrati.

Né può diversamente opinarsi alla luce dei riferimenti operati dalle ricorrenti circa i dati dei campionamenti eseguiti in punti limitrofi ai terreni utilizzati dalle singole aziende agricole incluse nelle perimetrazioni delle nuove ZVN, poiché la proposta di ARPA, poi recepita dalla Regione, doveva individuare come zone vulnerabili non soltanto i suoli in cui si fosse già verificato un superamento del limite di 40 mg/l ma anche quelli che presentassero una rilevante probabilità di superare la soglia dei 40 mg/l in caso di mancata adozione di misure di contenimento, pur se al momento del campionamento fosse presente una concentrazione inferiore a detto limite.

Con riferimento a fattispecie analoghe, questo Tribunale amministrativo regionale ha già avuto modo di ribadire che «*nella materia della tutela ambientale, trova immediata applicabilità anche il principio di precauzione, ogniqualvolta sussistano incertezze riguardo all'esistenza o alla portata di rischi per la salute delle persone, non occorrendo attendere che siano esaurientemente dimostrate la realtà e la gravità di tali rischi; tale principio assume carattere di principio generale, di criterio interpretativo del sistema giuridico, e non consente, in sede di bilanciamento fra protezione della salute e libertà economica, di esonerare le imprese dall'adottare a loro spese le indispensabili misure di cautela*» (T.A.R. Umbria, 10 novembre 2011, n. 360; cfr. C.d.S. sez. II, 11 maggio 2020 n. 2964).

8. Da quanto sin qui esposto discende anche l'inammissibilità dell'istanza istruttoria avanzata dalle parti ricorrenti.

Ritiene, infatti, il Collegio che la valutazione tecnico-discrezionale espressa dalle Amministrazioni non possa essere sostituita da una differente valutazione di un verificatore o consulente tecnico d'ufficio, trattandosi di un giudizio che scaturisce da una ponderazione dei vari interessi coinvolti tra cui l'interesse alla salute pubblica e alla salubrità e tutela dell'ambiente (cfr. *ex multis*, C.d.S., sez. II, 11 maggio 2020 n. 2964).

9. Infine, non ritiene il Collegio possano trovare accoglimento le richieste di rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea di cui al quarto motivo del ricorso n.r.g. 106/2020 – richiamato nel secondo atto per motivi aggiunti – ed al sesto motivo del ricorso n.r.g. 779/2021.

Le censure formulate, peraltro genericamente, nel ricorso n.r.g. 779/2021 con riferimento al principio “chi inquina paga”, al principio di proporzionalità ed alla lamentata lesione del diritto di proprietà, appaiono efficacemente smentite dalla stessa giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea, in particolare nella sentenza 29 aprile 1999, causa C-293/97, alla quale si rinvia per ragioni di economia processuale (cfr. punti 41 e ss.).

La medesima giurisprudenza consente di superare gli argomenti di cui al quarto motivo del ricorso n.r.g. 106/2020 quanto alla lamentata violazione del divieto di *glodplanting* e del principio di proporzionalità. Afferma, infatti la Corte di Giustizia UE che «*32 Del pari l'art. 3, n. 5, della direttiva, concedendo agli Stati membri la possibilità di non definire le acque inquinate e di designare come zona vulnerabile ai nitrati l'intero loro territorio, implica che essi possono stabilire programmi di azione anche se l'inquinamento da nitrati di origine esclusivamente agricola non supera il limite di 50 mg/l... 36 Tuttavia la direttiva non osta a che gli Stati membri, se il loro diritto nazionale lo consente, applichino le disposizioni della medesima nei casi da questa non contemplati. 37 Nel sindacare la legittimità degli atti che individuano le acque inquinate, ai sensi dell'art. 3, n. 1, della direttiva, così interpretata, i giudici nazionali devono tener conto dell'ampio potere discrezionale di cui dispongono gli Stati membri, potere che è inerente alla complessità delle valutazioni che essi devono compiere in tale contesto. 38 Il diritto comunitario non può, tuttavia, fornire criteri precisi che consentano di verificare in ciascun caso concreto se lo scarico di composti azotati di origine agricola concorra significativamente all'inquinamento. 39 La direttiva può quindi essere applicata dagli Stati membri in maniera diversa. Tuttavia, tale conseguenza non contrasta con la natura della direttiva, giacché questa non persegue l'armonizzazione delle normative nazionali in materia, ma mira a creare gli strumenti necessari perché sia garantita, nella Comunità, la protezione delle acque dall'inquinamento provocato da nitrati di origine agricola. Il legislatore comunitario ha necessariamente accettato tale conseguenza riconoscendo agli Stati membri, nell'allegato I della direttiva, un ampio potere discrezionale nell'individuazione delle acque contemplate dall'art. 3, n. 1. ...46 Per quanto riguarda il principio di proporzionalità, va ricordato anzitutto che la direttiva prescrive, all'art. 5, n. 3, che i programmi d'azione da applicare alle zone vulnerabili tengano conto dei dati scientifici e tecnici disponibili, con riferimento agli apporti azotati rispettivamente di origine agricola o di altra origine nonché delle condizioni ambientali nelle regioni interessate. 47 Si deve poi rilevare che le misure obbligatorie adottate nell'ambito di detti programmi devono tener conto delle caratteristiche della zona*

vulnerabile interessata (allegato III, n. 1, punto 3) e che, per quanto riguarda gli effluenti di allevamento sparsi nelle zone vulnerabili, gli Stati membri possono stabilire quantitativi diversi da quelli previsti se tali quantitativi sono giustificati in base a criteri obiettivi e non compromettono la realizzazione degli scopi della direttiva [allegato III, n. 2, lett. b)]» (Corte giustizia UE sez. V, 29 aprile 1999, causa C-293/97).

10. Per quanto esposto:

a) il ricorso n.r.g. 106/2020 ed i successivi motivi aggiunti devono essere dichiarati improcedibili per le diciotto aziende agricole ricorrenti di seguito indicate, alla luce della dichiarazione di sopravvenuta carenza di interesse depositata dalla difesa attorea in data 20 maggio 2022: Azienda agraria Bosi Antonio e Carlo società semplice; Azienda agricola Mazzoli Luciano e Bagnoletti Tini Rossella; Azienda agricola Tiberina nord s.s. di Proietti Pacifico e Ennio; Carlo Salterini; Domenico Nicchiarelli; Giancarlo Tomassini; Gianni Ruspolini; Manlio Salterini; Monica Santi; Paolo Bernabei Nevi; Roberto Posati; Sandro Quattrini; Società agricola Il Mannello; Società agricola Lombardi Ilio e Michele s.s.; Società agricola Mezzasoma Corrado e figlio s.s.; Società agricola Montestraddello s.s.; Società f.lli Mincigrucchi di Mincigrucchi Giacomo e Francesco s.s. agricola; Ugo Polverini;

b) il ricorso introduttivo n.r.g. 106/2020 ed i primi motivi aggiunti devono essere dichiarati comunque improcedibili anche con riferimento ai rimanenti ricorrenti per sopravvenuto difetto di interesse ai sensi dell'art. 35, comma 1, lett. c), cod. proc. amm.;

c) i secondi motivi aggiunti al ricorso n.r.g. 106/2020 sono respinti;

d) il ricorso n.r.g. 779/2021 è respinto.

La complessità delle questioni trattate e dell'iter procedimentale che ha condotto all'adozione dei provvedimenti gravati giustifica l'integrale compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Umbria (Sezione Prima), Definitivamente pronunciando, previa riunione, sui ricorsi e sui relativi motivi aggiunti, come in epigrafe proposti:

a) dichiara il ricorso n.r.g. 106/2020 ed i successivi motivi aggiunti improcedibili con riferimento ai ricorrenti: Azienda agraria Bosi Antonio e Carlo società semplice; Azienda agricola Mazzoli Luciano e Bagnoletti Tini Rossella; Azienda agricola Tiberina nord s.s. di Proietti Pacifico e Ennio; Carlo Salterini; Domenico Nicchiarelli; Giancarlo Tomassini; Gianni Ruspolini; Manlio Salterini; Monica Santi; Paolo Bernabei Nevi; Roberto Posati; Sandro Quattrini; Società agricola Il Mannello; Società agricola Lombardi Ilio e Michele s.s.; Società agricola Mezzasoma Corrado e figlio s.s.; Società agricola Montestraddello s.s.; Società f.lli Mincigrucchi di Mincigrucchi Giacomo e Francesco s.s. agricola; Ugo Polverini;

b) dichiara il ricorso introduttivo n.r.g. 106/2020 ed i primi motivi aggiunti improcedibili anche con riferimento alla posizione dei rimanenti ricorrenti, per sopravvenuto difetto di interesse ai sensi dell'art. 35, comma 1, lett. c), cod. proc. amm.;

c) rigetta i secondi motivi aggiunti al ricorso n.r.g. 106/2020;

d) rigetta il ricorso n.r.g. 779/2021.

Spese compensate.

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

(Omissis)