

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo dell'Umbria ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

Visti i ricorsi :

- n. 125/2007 proposto da:

*COMUNE NOCERA UMBRA*

rappresentato e difeso da:

*VELATTA ANGELO*

con domicilio eletto in PERUGIA

*VIA DANZETTA, 7*

*presso*

*VELATTA ANGELO*

**contro**

*REGIONE UMBRIA*

rappresentata e difesa da:

*MANUALI PAOLA*

*IANNOTTI CASIMIRO*

*con domicilio eletto in PERUGIA*

*CORSO VANNUCCI, 30*

*presso*

*MANUALI PAOLA*

*e nei confronti di*

*COMUNE DI GUALDO TADINO*

rappresentato e difeso da:

*MATTEUCCI LUIGINA*

*con domicilio eletto in PERUGIA*

*PIAZZA ITALIA, 11*

*presso MINCIARONI MASSIMO*

*e nei confronti di*

*IDREA S.R.L.*

rappresentata e difesa da:

*CODACCI-PISANELLI ALFREDO*

*GOBBI MASSIMILIANO*

*FESTA DOMENICO*

**Sent. n. 189**  
**Depositata il**  
**20 Maggio 2008**

*con domicilio eletto in PERUGIA  
CORSO VANNUCCI N. 30  
presso  
MIGLIORINI GIULIA*

*e con l'intervento ad adiuvandum di  
COMITATO PER LA DIFESA DEL RIO FERZIA  
rappresentato e difeso da:  
GRILLI DARIA  
con domicilio eletto in PERUGIA  
VIA DANZETTA, 7  
presso VELATTA ANGELO*

*e con l'intervento ad adiuvandum di  
ITALIA NOSTRA ONLUS  
rappresentata e difesa da:  
ANGELI GIANFRANCO  
con domicilio eletto in PERUGIA  
VIA MANFREDO FANTI,2  
presso la sua sede;*

per l'annullamento

della deliberazione della Giunta 26 settembre 2006, n. 1654, con la quale la Regione dell'Umbria aveva espresso il proprio assenso al rilascio della concessione di acqua minerale richiesta dalla società Idrea, nonché di ogni altro atto presupposto, dipendente e connesso, ivi compresa la nota prot. 153118 in data 2 ottobre 2006 mediante la quale la deliberazione 2006/1654 è stata comunicata al ricorrente.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto gli atti di costituzione in giudizio di

*COMITATO PER LA DIFESA DEL RIO FERZIA*

*COMUNE DI GUALDO TADINO*

*IDREA S.R.L.*

*ITALIA NOSTRA ONLUS*

*REGIONE UMBRIA*

- n. 317/2007 proposto da:

*COMUNE DI NOCERA UMBRA*

rappresentato e difeso da:

*VELATTA ANGELO*

con domicilio eletto in PERUGIA

*VIA DANZETTA, 7*

*presso*

*VELATTA ANGELO*

**contro**

*REGIONE UMBRIA*

rappresentata e difesa da:

*TARANTINI GIOVANNI*

*MANUALI PAOLA*

*con domicilio eletto in PERUGIA*

*CORSO VANNUCCI, 30*

*presso*

*MANUALI PAOLA*

*e nei confronti di*

*IDREA S.R.L.*

Rappresentata e difesa da:

*CODACCI-PISANELLI ALFREDO*

*GOBBI MASSIMILIANO*

*FESTA DOMENICO*

*DE MICHELE RICCARDO*

*con domicilio eletto in PERUGIA*

*CORSO VANNUCCI N. 30*

*presso*

*MIGLIORINI GIULIA*

*e nei confronti di*

*COMUNE DI GUALDO TADINO*

rappresentato e difeso da:

*MATTEUCCI LUIGINA*

*con domicilio eletto in PERUGIA*

*PIAZZA ITALIA, 11*

*presso MINCIARONI MASSIMO*

*e nei confronti di*

*COMITATO PER LA DIFESA DEL RIO FERGIA*

*e nei confronti di*

*ITALIA NOSTRA ONLUS*

*e con l'intervento ad adiuvandum di*  
**COMITATO PER LA DIFESA RIO FERZIA**  
rappresentato e difeso da:  
**TOCCHIO VALERIA**  
*con domicilio eletto in PERUGIA*  
**VIA MARIO ANGELONI, 80/A**  
*presso la sua sede*

*e con l'intervento ad adiuvandum di*  
**TORDONI GIUSEPPE**  
rappresentato e difeso da:  
**STEFANETTI ROLANDO**  
*con domicilio eletto in PERUGIA*  
**CORSO VANNUCCI N. 30**  
*presso MIGLIORINI GIULIA*

*e con l'intervento ad adiuvandum di*  
**ITALIA NOSTRA ONLUS**  
rappresentata e difesa da:  
**ANGELI GIANFRANCO**  
*con domicilio eletto in PERUGIA*  
**VIA M. FANTI, 2**  
*presso CAMPIANI MARCO LUCIO*

*e con l'intervento ad opponendum di*  
**AGENZIA REG. PROTEZIONE AMBIENTALE -A.R.P.A.**  
rappresentata e difesa da:  
**ANTONUCCI DONATO**  
*con domicilio eletto in PERUGIA*  
**VIA BAGLIONI, 10**  
*presso la sua sede;*

per l'annullamento

della determinazione dirigenziale 25 maggio 2007, n. 4860, pubblicata nel bollettino ufficiale della Regione Umbria il 27 giugno 2007, n. 29, a mezzo della quale il dirigente del servizio 5° “Difesa del suolo, cave, miniere ed acque minerali” ha accordato ai sensi della legge 48/87 a tale Idrea s.r.l. con sede in Castelnuovo di Porto, la concessione di acqua minerale denominata “Idrea” della superficie di 290 ettari in comune di Gualdo Tadino, per la

durata di anni venti e la quantità di 7 litri al secondo nei mesi di agosto, settembre e ottobre e di 12 litri al secondo nei restanti mesi dell'anno, approvando il programma generale dei lavori nonché la delimitazione della "Zona di protezione igienico-sanitaria", della "Zona di tutela assoluta", della "Zona di rispetto ristretta" e della "Zona di rispetto allargata" proposte dalla Idrea stessa con i relativi vincoli, nonché di ogni altro atto presupposto, dipendente e comunque collegato e connesso.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di :

*AGENZIA REG. PROTEZIONE AMBIENTALE -A.R.P.A.*

*COMITATO PER LA DIFESA RIO FERGIA*

*COMUNE DI GUALDO TADINO*

*IDREA S.R.L.*

*ITALIA NOSTRA ONLUS*

*REGIONE UMBRIA*

*TORDONI GIUSEPPE*

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti delle cause;

Data per letta, alla pubblica udienza del 20 febbraio 2008, la relazione del cons. Pierfrancesco Ungari e udite le parti come da verbale.

Ritenuto e considerato in fatto ed in diritto:

### **FATTO E DIRITTO**

1. Ai piedi dell'Appennino, alle falde del Monte Penna, nel territorio del Comune di Gualdo Tadino al confine con quello del Comune di Nocera Umbra, si trova un' antica sorgente denominata "Sorgente Boschetto".

La sorgente alimenta un corso d'acqua denominato "Rio Fergia", tributario principale del torrente Caldognola, che a sua volta assicura buona parte della portata al fiume Topino.

Negli ultimi anni la sorgente è stata utilizzata a fini idropotabili da entrambi i Comuni, sulla base di un Protocollo d'Intesa siglato in data 15 febbraio 1993, con la partecipazione anche del "Comitato per la difesa del Rio Fergia" costituito tra gli abitanti della zona.

**2.** Una recente iniziativa di sfruttamento di acque minerali collegate alla sorgente ha determinato un fitto contenzioso.

La controversia in esame, instaurata dal Comune di Nocera Umbra, concerne i provvedimenti con i quali, come qui appresso viene più diffusamente esposto, la Regione dell'Umbria ha rilasciato la concessione per lo sfruttamento di dette acque minerali.

**3.** La Rocchetta S.p.a., titolare della concessione di sfruttamento di acqua minerale omonima ubicata nel Comune di Gualdo Tadino, ha ottenuto, con determinazione regionale n. 1900 in data 7 marzo 2003, ai sensi della l.r. 48/1987, un permesso di ricerca per un ambito territoriale che giunge a poco più di un chilometro a nord della Sorgente Boschetto.

Il permesso di ricerca poneva a carico della società l'onere di dimostrare, ai sensi del Piano Straordinario per l'emergenza idrica 2002 - Primo Stralcio (approvato, sulla base dell'ordinanza del P.C.M. n. 3230/2002, con ordinanza del P.G.R. n. 126 in data 26 novembre 2002), l'indipendenza della risorsa idrica da altri punti di prelievo di acque destinate al consumo umano, il mantenimento della risorsa non rinnovabile, e la compatibilità dei prelievi complessivi con il bilancio delle risorse idriche interessate.

In relazione a tali presupposti, con la deliberazione della G.R. n. 1279 in data 8 settembre 2004, l'A.R.P.A. Umbria è stata incaricata di provvedere all'analisi idrogeologica ed ambientale del sistema acquifero carbonatico dei Monti di Gualdo Tadino.

L'A.R.P.A., in esecuzione dell'incarico, ha prodotto:

- un "Rapporto Preliminare", datato 30 novembre 2004;
- una relazione intitolata "Acquifero carbonatico dei Monti di Gualdo Tadino – Analisi dei circuiti di alimentazione della Sorgente Boschetto – Rio Fergia", a firma del prof. Nanni, nel novembre 2005;
- un "Rapporto Finale", nel febbraio 2006.

In sintesi, l'A.R.P.A. è giunta alla conclusione che la messa in produzione del Pozzo Corcia non determinerebbe conseguenze negative sulle disponibilità idropotabili della Sorgente Boschetto.

**4.** Sulla scorta delle conclusioni contenute nel menzionato Rapporto Preliminare, la Giunta Regionale, con deliberazione n. 118 in data 27 gennaio 2005, ha espresso il proprio assenso al rilascio alla società Rocchetta di una concessione di sfruttamento di acqua minerale, ponendo alcune condizioni.

A seguito di nuova istanza, questa volta da parte della Idrea S.r.l., la Giunta Regionale, sulla base delle conclusioni contenute nel Rapporto Finale e tenuto conto delle "misure di portata" effettuate sul Rio Fergia in attesa della installazione di un sistema di monitoraggio continuo, con deliberazione n. 1654 in data 27 settembre 2006, ha assentito la concessione per lo sfruttamento di acqua minerale, mediante l'utilizzazione del "Pozzo Corcia" o "Pozzo Idrea" (scavato da Rocchetta, in base al suddetto permesso di ricerca).

La concessione ha una estensione di 290 ha, una durata di 30 anni ed è riferita al prelievo di una quantità massima di acqua pari a 7 l/s nei mesi di agosto, settembre ed ottobre, e a 12 l/s nei restanti mesi.

Il rilascio della concessione è subordinato all'osservanza di alcune condizioni. Per quanto qui interessa, è stato previsto:

a) che i prelievi complessivi dalla Sorgente Boschetto per uso idropotabile non siano superiori a 21 l/s, di cui 20 l/s in favore dell'A.T.O. "Umbria 3" (utenze di Nocera Umbra) e 1 l/s in favore dell'A.T.O. "Umbria 1", per l'approvvigionamento della Frazione Boschetto (Gualdo Tadino).

b) che il concessionario realizzi l'adeguamento e la razionalizzazione della rete acquedottistica dell'A.T.O. "Umbria 1" ricadente nel Comune di Gualdo Tadino, per consentire un diverso approvvigionamento delle utenze fino ad allora servite dalla Sorgente Boschetto.

c) che il concessionario, mediante la sottoscrizione di un "disciplinare d'uso", assuma, oltre all'obbligo di contenere i prelievi entro i limiti di 12 – 7 l/s, predetti, ridotti alla metà nelle more dell'adeguamento della rete acquedottistica, anche quello di rinunciare ad indennizzi di sorta in caso di eventuali ulteriori restrizioni dovute all'emergenza idrica.

d) che nel Programma Generale dei Lavori sia prevista la realizzazione a carico del concessionario dello snodo ferroviario di collegamento dello stabilimento Rocchetta con la stazione di Gualdo Tadino, nonché il finanziamento di interventi di tutela della qualità delle acque, comprensivi della riqualificazione ambientale del Rio Fergia e della Frazione Boschetto.

**5.** Con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, il Comune di Nocera Umbra ha impugnato la deliberazione n. 1654/2006, unitamente agli atti presupposti.

A seguito di trasposizione in questa sede giurisdizionale, al ricorso è stato assegnato il n. 125/2007.

Il Comune deduce le censure appresso sintetizzate.

**5.1.** Vi è incompetenza assoluta e violazione dei principi generali in materia di distinzione tra l'attività di indirizzo politico-amministrativo e quella di gestione.

Infatti, la Giunta ha puntualmente individuato tutti i contenuti della concessione, esauendo così ogni potestà decisionale del dirigente e facendo sì che nel procedimento diventassero prevalenti interessi (occupazionali, produttivi, all'infrastrutturazione del territorio comunale) estranei a quelli che potevano assumere rilevanza.

**5.2.** Il provvedimento si basa su elementi di fatto incompleti e fuorvianti e su indagini idrogeologiche e geologiche non sufficientemente approfondite, in violazione anche degli articoli 97 e 144, comma 4, del d.lgs. 152/2006 e del punto 1.2. della direttiva di cui alla deliberazione della G.R. n. 6306 in data 25 novembre 1998, sulla priorità dell'approvvigionamento idropotabile della collettività.

Tale rilievo viene mosso sulla base della "Valutazione degli effetti di ulteriori captazioni sul regime della Sorgente Boschetto", predisposta dai proff. Tulipano e Sappa nel dicembre 2006, già invocata dal Comune ricorrente a supporto del parere negativo espresso nel procedimento concessorio.

La relazione critica le conclusioni rassicuranti cui è giunta l'A.R.P.A., evidenziando due aspetti critici fondamentali: a) la inadeguatezza del modello concettuale del sistema idrogeologico utilizzato, da cui consegue la non attendibilità dei dati in ordine alla disponibilità idrica; b) la presenza di

una significativa concentrazione di solfati nelle acque della sorgente (100 mg/l), che, in caso di prelievo della sola componente bicarbonato-calcica a monte, sarebbe destinata ad aumentare fino a superare i limiti di legge (250 mg/l), restando non provato (quanto affermato da A.R.P.A., vale a dire) che la presenza di solfati sia dovuta alla miscelazione con acque sotterranee provenienti da un ipotetico “circuito profondo”.

**5.3.** Vi è contraddittorietà, perplessità e difetto di motivazione.

Infatti, nei provvedimenti precedenti (determinazione n. 1900/2003, deliberazioni giuntali n. 1279/2004 e n. 118/2005) il rilascio della concessione era stato sempre subordinato alla dimostrazione dell’indipendenza della risorsa acqua minerale dalle sorgenti destinate al consumo umano (e segnatamente dalla Sorgente Boschetto). Indipendenza che le stesse conclusioni dell’A.R.P.A. hanno escluso (“Il Pozzo Corcia risulta ubicato nel sottobacino idrogeologico certo del Rio Fergia – Sorgente Boschetto” – si legge al punto 1 della “Sintesi dei risultati e conclusioni”, a pag. 5 del “Rapporto Finale”).

**5.4.** Vi è violazione del Piano degli interventi urgenti e necessari ad affrontare la crisi idrica – Primo Stralcio, approvato con ordinanza del P.G.R. n. 126 in data 26 novembre 2002.

A parte la condizione dell’indipendenza della risorsa, che pure viene fatta discendere da tale Piano, non vengono rispettate le “Linee guida transitorie per la ricerca ed utilizzo di acque sotterranee” contenute nel Piano, almeno sotto due profili: a) quanto alle “condizioni minimali”, non è stata accertata l’incidenza del prelievo sulla “Conservazione degli ecosistemi sugli eventuali corsi d’acqua a valle” (pag. 39 del Piano), e non è nemmeno stato individuato il “Deflusso Minimo Vitale”; b) quanto alle

“disposizioni tecnico-amministrative”, sono state previsti prelievi che disattendono le soglie di portata e di volume giornaliero di prelievo previste nella fase transitoria (par. 2.10.2. riferito al par. 2.8. del Piano).

**5.5.** Risulta violato anche il Protocollo d’Intesa in data 15 febbraio 1993.

Il prelievo, se nel “periodo di magra” (luglio, agosto, settembre) risulta limitato a 28 l/s, nel “periodo di morbida” raggiunge i 33 l/s, eccedendo il limite di 28 l/s stabilito dal Protocollo d’Intesa (fatto proprio con deliberazione della G.R. n. 852 in data 24 febbraio 1993).

In ogni caso, la Regione, una volta scelto il modulo convenzionale, era tenuta a reiterare, o quanto meno a tentare di reiterare lo stesso modulo, facendo precedere da esso la nuova decisione.

**6.** Con la determinazione dirigenziale n. 4860 in data 25 maggio 2007 (pubblicata sul B.U.R. in data 27 giugno 2007), ritenendosi realizzate le condizioni poste dalla deliberazione n. 1654/2006, nonostante il parere negativo espresso dal Comune di Nocera Umbra, è stata rilasciata ad Idrea la concessione di acqua minerale con i contenuti suddetti.

Contestualmente, è stato approvato il relativo Programma Generale dei Lavori e sono state delimitate la “Zona di protezione igienico-sanitaria”, la “Zona di tutela assoluta”, la “Zona di rispetto ristretta” e la “Zona di rispetto allargata”.

**7.** Con un secondo ricorso (n. 317/2007), il Comune di Nocera Umbra ha impugnato la determinazione n. 4860/2007, unitamente agli atti presupposti.

Vengono dedotte, oltre all’illegittimità derivata da quella della deliberazione giuntale presupposta, le censure appresso sintetizzate.

**7.1.** E' mancato, in violazione dell'articolo 8 della l.r. 48/1987, il fondamentale presupposto costituito dall'accertamento dell'esistenza e della coltivabilità del giacimento di acque minerali.

Accertamento che, stante il regime di "doppia tutela" vigente nel settore delle acque minerali, concorre con quello, di competenza dell'autorità sanitaria, previsto dall'articolo 4 del d.lgs. 105/1992.

**7.2.** Vengono quindi riproposte le censure di cui al punto 5.2., alla luce della nota di controdeduzioni dell'A.R.P.A. prot. 668934 in data 26 aprile 2007.

La Regione ha disatteso le osservazioni presentate dal Comune con riferimento alla relazione dei proff. Tulipano e Sappa, recependo dette controdeduzioni. Ma i predetti esperti hanno svolto "Considerazioni aggiuntive", nell'agosto 2007, che mettono in luce come le controdeduzioni non possano superare le perplessità sulla carenza di un quadro conoscitivo completo del sistema idrogeologico, che potrebbe provenire soltanto dal dato sperimentale, mentre non sono attendibili le prove di emungimento fatte con il pozzo esplorativo.

Il Comune ricorrente chiede che su tali aspetti venga disposta una C.T.U..

**7.3.** Vi è anche violazione del Piano regolatore degli acquedotti approvato con deliberazione del C.R. n. 120 in data 13 febbraio 2007, in attuazione della l.r. 5/2006.

Detto Piano, infatti, comprende la Sorgente Boschetto – Rio Fergia tra le fonti di approvvigionamento da riservare all'uso idropotabile (articolo 2, comma 2, lettera b), della l.r. 5/2006) e delle quali è disposto il "vincolo totale" (articolo 7).

**7.4.** Ad avviso del Comune ricorrente, dalla considerazione dei “criteri di valutazione” fissati dalla direttiva di cui alla deliberazione della G.R. n. 6306 in data 25 novembre 1998, ai quali l’amministrazione deve attenersi ai fini del rilascio della concessione di sfruttamento di acqua minerale, discende che debba essere effettuata una valutazione di compatibilità ambientale della concessione.

Detta valutazione, imposta anche dal Piano approvato con O.P.G.R. n. 126/2002 (come già dedotto nel ricorso introduttivo – cfr. *supra*, punto 5.4.), non è rinvenibile negli atti adottati nel procedimento.

**7.5.** La deliberazione n. 6306/1998 richiede altresì che nel rilascio della concessione si debba tener conto dell’ “importanza dell’intervento nell’economia locale e regionale”, sulla scorta delle risultanze del programma generale dei lavori richiesto dall’articolo 8, comma 2, della l.r. 48/1987 (che deve descrivere “... gli interventi destinati all’utilizzazione del giacimento, i riflessi occupazionali, la spesa prevista, il relativo piano finanziario, i tempi di attuazione ...”).

Gli interventi indicati nel programma ammontano nominalmente, nel quinquennio, a 45 milioni di Euro.

Tuttavia, occorre considerare che, di questi, 30 milioni di Euro sono destinati alla pubblicità; 2 milioni alla bretella ferroviaria che interessa esclusivamente allo stabilimento Rocchetta-Idrea; 9 milioni alla realizzazione di due nuove linee di imbottigliamento; 2,5 milioni ai lavori minerari (di cui soltanto 450.000 per interventi di tutela della qualità delle acque). Pertanto, l’impatto positivo per l’economia della regione deve essere assai ridimensionato, e comunque è inadeguato al valore della risorsa pubblica concessa.

Anche la creazione di 40 posti di lavoro (tra cui 20 indiretti, compresi i trasportatori dei quali, alla luce del fatto che la nuova logistica trasferisce il trasporto dalla gomma al ferro, non si vede la necessità), comporta livelli occupazionali proporzionalmente assai più bassi di quelli assicurati nella regione dagli altri operatori del settore, e comunque appare inadeguata rispetto al valore della risorsa pubblica.

**7.6.** Non è stata valutata l' idoneità tecnico-economica del richiedente, in violazione del principio contenuto nell' articolo 15, comma 1, del R.D. 1443/1927 e nell' articolo 10, comma 1, della l.r. 47/1987.

L' idoneità è stata infatti affermata, nel provvedimento, alla luce della possibilità che Idrea si avvalga “dell' esperienza maturata e dei risultati raggiunti dalla Rocchetta S.p.a., appartenente allo stesso gruppo imprenditoriale”.

E' mancata però al riguardo ogni effettiva verifica.

Risulta infatti che Idrea abbia un capitale sociale di poco più di 50.000 Euro e che Rocchetta ed Idrea siano controllate da una società di diritto spagnolo, ma non risulta che i rapporti tra le due società siano disciplinati da alcun regolamento contrattuale idoneo ad assicurare che l' avvalimento della prima da parte della seconda sia effettivo e duraturo. Cosicché, il collegamento presupposto dal provvedimento impugnato può venir meno per decisione esterna, senza che l' amministrazione, o le due società possano fare nulla per impedirlo.

**7.7.** Infine, appare illogica ed immotivata la durata di venti anni assegnata alla concessione.

**8.** Si sono costituiti in giudizio e controdeducono puntualmente in entrambi i ricorsi la Regione dell' Umbria e la controinteressata Idrea S.r.l.

Si è altresì costituito il Comune di Gualdo Tadino.

E' intervenuta *ad opponendum* l'A.R.P.A. Umbria (limitatamente al n. 317/2007).

Sono intervenuti *ad adiuvandum* il Comitato per la difesa del Rio Fergia, Italia Nostra Onlus e (limitatamente al ricorso n. 317/2007) Tordoni Giuseppe, quale contribuente del Consorzio di Bonificazione Umbra.

**9.** I ricorsi possono essere riuniti ai fini di un'unica decisione, stante la evidente connessione oggettiva, oltre che soggettiva.

**10.** Le parti resistenti eccepiscono l'inammissibilità del ricorso n. 125/2007, in quanto il provvedimento impugnato non sarebbe idoneo a determinare una lesione diretta degli interessi del Comune ricorrente.

Il Collegio rileva tuttavia che la deliberazione n. 1654/2006, quale atto di indirizzo delle determinazioni di competenza del dirigente, si inserisce con effetto propulsivo nel procedimento volto al rilascio della concessione, e non può certo escludersi pregiudizialmente che abbia contribuito all'adozione del provvedimento lesivo.

Eccepiscono inoltre l'inammissibilità di entrambi i ricorsi per difetto di interesse, sottolineando che la quantità complessivamente prelevata dal bacino del Rio Fergia, una volta attuati i provvedimenti impugnati, risulterà inferiore a quella prelevata attualmente per il solo uso idropotabile.

Anche questa eccezione va disattesa, posto che nei ricorsi viene anzitutto contestata la valutazione dell'incidenza del prelievo dal Pozzo Corcia, sotto il profilo quantitativo ma anche qualitativo, sulla risorsa idrica derivante dalla Sorgente Boschetto e destinata al Rio Fergia.

Può inoltre sottolinearsi che l'interesse del Comune all'impugnazione deriva, non soltanto dal timore che l'esercizio della concessione determini

l'insufficienza della risorsa idrica disponibile per le utenze del Comune stesso; ma anche dalla possibilità che il prelievo dell'acqua minerale finisca col causare una significativa riduzione della portata del Rio Fergia, che attraversa il territorio di Nocera Umbra, connotandone in senso positivo l'ambiente ed il paesaggio e garantendo indirettamente una portata adeguata al Topino.

Eccepiscono infine l'inammissibilità dell'intervento *ad adiuvandum* spiegato dal sig. Tordoni, per difetto di un interesse qualificato e differenziato da quello di mero appartenente alla collettività; di quello del Comitato per la Difesa del Rio Fergia, per il medesimo motivo ed anche poiché l'unico profilo di incidenza dei provvedimenti impugnati sul Protocollo d'Intesa del 1993 riguarderebbe la riduzione del prelievo ad uso idropotabile in favore del Comune di Gualdo Tadino, il quale però ha espresso parere favorevole al rilascio della concessione; di quello di Italia Nostra Onlus, in quanto tardivo e incentrato su censure diverse da quelle dedotte dal ricorrente.

Al riguardo, va sottolineato che il sig. Tordoni agisce in qualità di proprietario di terreni e contribuente del Consorzio della Bonificazione Umbra, come tale interessato al paventato depauperamento degli approvvigionamenti idrici della zona; il Comitato, quale parte del Protocollo d'Intesa del 1993, che riguarda sì in particolare l'approvvigionamento idropotabile dei Comuni, ma in una più ampia prospettiva di salvaguardia della risorsa idrica e dell'ambiente.

Ed è pacifico che l'esplicita legittimazione al ricorso prevista dalla legge 349/1986 a favore delle associazioni ambientaliste di dimensione nazionale o ultraregionale non esclude la legittimazione, limitata al fine di

dispiegare un intervento *ad adiuvandum*, di organismi, comitati o associazioni che si costituiscano in ambito territoriale al precipuo scopo di proteggere l'ambiente, la salute e/o la qualità della vita delle popolazioni residenti su tale circoscritto territorio, ove non solo il loro statuto ma i loro programmi e le loro attività risultino effettivamente orientati nel senso di voler proteggere l'ambiente e la salute nella data località (cfr. Cons. Stato, VI, 5 dicembre 2002, n. 6657).

Resta da esaminare l'intervento di Italia Nostra Onlus.

Secondo un consolidato principio giurisprudenziale, non è ammesso ad intervenire nel giudizio amministrativo d'impugnazione chi avrebbe avuto titolo a proporre ricorso in proprio. A meno che, si aggiunge, l'intervento non sia stato esperito entro il termine di decadenza e con le forme di notifica e di deposito del ricorso principale o del ricorso incidentale (cfr. T.A.R. Campania, Napoli, I, 10 febbraio 2004, n. 2017; T.A.R. Lazio, III, 17 ottobre 2003, n. 8568).

In questa prospettiva, l'intervento di Italia Nostra nel ricorso n. 317/2007 risulterebbe intempestivo rispetto alla data di pubblicazione della deliberazione n. 4860/2007 (B.U.R. del 27 giugno 2007), essendo stato notificato in data 23 novembre 2007.

Tuttavia, questo Tribunale ha già puntualizzato (cfr. sent. 24 maggio 2004, n. 263) i limiti applicativi di detta preclusione, proprio con riferimento alla posizione delle associazioni ambientaliste. Può pertanto ribadirsi che " ... la preclusione in parola non è positivamente stabilita da alcuna norma, tanto meno da quella (art. 37, r.d. n. 642/1907 col regolamento di procedura del Consiglio di Stato) che consente d'intervenire a chiunque "abbia interesse alla controversia". Tradizionalmente, tuttavia, la

preclusione viene giustificata con l'argomento che in caso contrario si permetterebbe di eludere il termine per ricorrere. Questo argomento sembra tuttavia discutibile. Esso - acriticamente ripetuto nel tempo - è stato elaborato in un momento nel quale verosimilmente non era ancora stata messa a fuoco la differenza fra la posizione processuale del ricorrente e quella dell'interveniente. Oggi, invece, (e da lungo tempo) è acquisito il concetto che la posizione processuale dell'interveniente è secondaria e subordinata a quella del ricorrente. L'interveniente non può sostituirsi al ricorrente negli atti d'impulso, tanto meno al fine di evitare le preclusioni e decadenze in cui quest'ultimo abbia ad incorrere; non può integrare il ricorso con nuovi motivi, né estendere l'oggetto dell'impugnativa. Non può supplire, con la propria legittimazione attiva (supposto che l'abbia) all'eventuale carenza di legittimazione o d'interesse del ricorrente principale - e sanare in tal modo l'originaria inammissibilità del ricorso. In caso di accoglimento del ricorso gli effetti favorevoli del giudicato si produrranno solo nei limiti del *petitum* del ricorrente e dell'interesse di quest'ultimo, né più né meno che se nessun intervento fosse stato spiegato; e l'interveniente potrà giovarsene solo nella misura in cui possa farlo qualsivoglia terzo rimasto estraneo al giudizio. In tale prospettiva, sembra esclusa la possibilità di un uso surrettizio ed improprio dell'intervento *ad adiuvandum* come surrogato di un ricorso non tempestivamente proposto. Non si vuole, con ciò, ripudiare un orientamento così radicato. Si vuol solo mettere in evidenza come esso, per la dubbia fondatezza della sua tradizionale giustificazione, non sia tanto stringente da escludere qualche ragionevole temperamento. Ed a questo Collegio sembra che possa meritare una eccezione il caso (che è quello ora in esame) in cui autore dell'intervento *ad*

*adiuvandum* sia un soggetto che sarebbe, bensì, legittimato anche a proporre ricorso in via principale, ma che ha tale legittimazione non in ragione di un interesse proprio e personale, bensì in quanto individuato dall'ordinamento quale soggetto esponenziale dei c.d. interessi diffusi. E' ragionevole che a chi si trova in tale posizione si consenta di scegliere fra l'esercizio diretto dell'impugnativa e la mera adesione a quella proposta da altri - fermo restando, beninteso, quanto si è detto sopra riguardo alla posizione subalterna dell'interveniente rispetto al ricorrente principale, ed all'impossibilità che l'interveniente integri e convalidi un ricorso in sé inammissibile, ovvero tardivo, o carente di fondate motivazioni" (sent. ult. cit.).

Per quanto esposto, l'intervento di Italia Nostra Onlus non può ritenersi tardivo, ma solo parzialmente inammissibile, nella misura in cui prospetta anche ulteriori argomenti di censura non riconducibili a quelli contenuti nel ricorso (cfr. T.A.R. Lombardia Milano, I, 30 aprile 2004, n. 1574; T.A.R. Sardegna, 22 aprile 2004, n. 547; T.A.R. Molise, 10 novembre 2003, n. 874). Di tali argomenti il Collegio non terrà conto.

**11.** Nel merito, possono svolgersi le considerazioni che seguono.

Con l'avvertenza che il Collegio ritiene opportuno seguire un ordine parzialmente diverso da quello seguito nei ricorsi e rispettato nella sintesi di cui ai punti precedenti.

**11.1.** La deliberazione della G.R. n. 1654/2006 ha travalicato l'ambito dell'indirizzo politico-amministrativo demandato all'organo rappresentativo, poiché è giunta a definire i contenuti specifici del provvedimento da rilasciare.

La questione da decidere non è se la Giunta avesse o meno il potere di deliberare indirizzi in materia di concessioni di acque minerali, come già aveva fatto in via generale emanando le direttive di cui alla deliberazione n. 6306/1998.

Certamente aveva tale potere, salva la verifica della legittimità delle modalità e dei contenuti della modifica o integrazione delle direttive generali, disposta in via particolare.

In concreto, la circostanza che, tra i contenuti della decisione da assumere, vi fosse anche la modifica delle modalità di rifornimento di acqua ad uso idropotabile definite nel 1993 da un Protocollo d'Intesa sottoscritto da due Comuni, rendeva (se non necessario, quanto meno) fisiologico, sotto il profilo politico-amministrativo, che se ne occupasse l'organo politico-amministrativo regionale.

Ma detto rilievo concerne soltanto una parte dei contenuti del provvedimento. Per il resto (vale a dire, per tutto quanto riguarda gli aspetti tecnico attuativi della concessione, una volta risolta la compatibilità rispetto al Protocollo attraverso l'individuazione di modalità alternative per l'approvvigionamento delle utenze di Gualdo Tadino) vi è un'invasione dell'ambito gestionale riservato al dirigente competente.

Si tratta, va precisato, non di incompetenza c.d. assoluta, bensì di incompetenza c.d. relativa, spettando la competenza provvedimentale ad un organo del medesimo plesso amministrativo (cfr. Cons. Stato, IV, 28 febbraio 2005, n. 739; TAR Campania, 12 aprile 2005, n. 3780).

L'illegittimità parziale della deliberazione giuntale sotto tale profilo, non inficia però la determinazione dirigenziale n. 4860/2007.

Il provvedimento giuntale avrebbe potuto inficiare il provvedimento dirigenziale qualora (fosse in qualche modo desumibile dagli atti del procedimento che) l'organo tecnico si sia sentito vincolato dai contenuti (impropriamente) predefiniti dall'organo politico in sede di indirizzo, pur avendo intenzione di assumere determinazioni differenti.

Tuttavia, nel caso in esame, il dirigente ha fatto propri, senza esprimere riserve o perplessità, anche i contenuti derivanti dall'istruttoria espletata nella fase precedente.

La determinazione n. 4860/2007 costituisce autonomamente tutti gli effetti lesivi della situazione giuridica del Comune ricorrente (che, peraltro, riconosce l'assenza, tra i due atti, "di un vincolo procedimentale positivamente posto") ed è interamente imputabile al dirigente, il quale ne assume ogni conseguente responsabilità.

D'altra parte, un costante collegamento e confronto, con la possibilità di influenzare le scelte altrui (in qualche misura, reciproca), tra organi di indirizzo ed organi di gestione corrisponde al modello introdotto nell'ordinamento a partire dal d.lgs. 29/1993, che non è improntato ad una netta separazione, bensì alla distinzione (articolo 3 del d.lgs. 80/1998) dei poteri; e comunque rientra nella prassi diffusa dell'azione amministrativa.

Se dovesse ritenersi che abbiano trovato spazio nella valutazione interessi diversi da quelli considerati dalla normativa, ciò dipenderebbe dal cattivo esercizio della discrezionalità da parte del dirigente, non dall'adozione della deliberazione presupposta (ed infatti, tali aspetti sono stati puntualmente censurati dal Comune ricorrente nei confronti della determinazione n. 4860/2007).

In sostanza, l'adozione dell'atto giuntale, per quanto detto parzialmente illegittimo, non cambia la sostanza della determinazione dirigenziale, cui è riconducibile per intero l'efficacia giuridica della decisione qui contestata.

**11.2.** Non può sostenersi che sia mancato un provvedimento di accertamento dell'esistenza e coltivabilità del giacimento di acqua minerale.

Dall'articolo 8 della l.r. 48/1987, riferito all'articolo 14, comma 2, del R.D. 1443/1927, può trarsi la necessità di tale accertamento, che comprende un aspetto conoscitivo (l'individuazione della caratteristiche quantitative e qualitative della risorsa idrica, che pure sottende importanti margini di valutazione tecnico-scientifica) ed un aspetto più strettamente valutativo (l'apprezzamento discrezionale dell'interesse ad un uso spiccatamente commerciale della risorsa, e della sua compatibilità con le utilizzazioni alternative, alla luce dei dati di conoscenza acquisiti).

Tale complesso accertamento, per un verso ha dato luogo alla raccolta di analisi stagionali chimiche, fisiche e batteriologiche della risorsa ai sensi dei DD.MM. 12 novembre 1992 e 29 dicembre 2003 e del d.lgs. 105/1992, inoltrate anche al Ministero della salute per ottenere il riconoscimento (dell'esistenza di un giacimento) di acqua minerale.

Quanto alla coltivabilità del giacimento, ed alle sue implicazioni di carattere idrogeologico ed ambientale, ancorché non abbia assunto una veste provvedimentale autonoma rispetto alla concessione di sfruttamento, il relativo accertamento è certamente contenuto, quale premessa sostanziale, nei provvedimenti impugnati, con riferimento agli studi ed alle analisi effettuati dall'A.R.P.A. a seguito dell'incarico ricevuto con la deliberazione n. 1279/2004.

Tant'è che il Comune ricorrente non nega l'esistenza o la coltivabilità del giacimento, in astratto; bensì la compatibilità, in concreto (e con puntuale contestazione delle valutazioni tecnico-scientifiche effettuate al riguardo dall'A.R.P.A.) dell'uso commerciale dell'acqua minerale con le esigenze di tutela ambientale e con i bisogni della collettività che la utilizza per uso idropotabile.

**11.3.** La prospettiva dell'accertamento predetto, stando alla formulazione testuale dei provvedimenti, sembrerebbe mutata nella concessione, rispetto a quanto stabilito nel permesso di ricerca.

Ma è un mutamento apparente, ad avviso del Collegio.

In realtà, non sembra essere mai stato seriamente in dubbio che le acque prelevabili dal Pozzo Corcia fossero comprese nel sottobacino idrogeologico del Rio Fergia – Sorgente Boschetto.

Allorché, nei provvedimenti precedenti (determinazione dirigenziale n. 1900/2003, deliberazioni giuntali n. 1279/2004 e n. 118/2005), era stato prescritta la verifica dell' "indipendenza" della risorsa acqua minerale dalle sorgenti destinate al consumo umano (e segnatamente dalla sorgente Boschetto)", non si intendeva con tale espressione l'appartenenza a diversi bacini o sottobacini idrogeologici.

Il riferimento al parametro dell' "indipendenza", per quanto già sottolineato al punto precedente, riguardava la compatibilità dell'utilizzazione commerciale della risorsa idrica; nel senso, cioè, che il mantenimento degli usi idropotabili della Sorgente e dell'equilibrio del relativo bacino fossero "indipendenti" (non potessero essere intaccati in modo significativo, e comunque funzionalmente apprezzabile) dal prelievo oggetto della concessione richiesta.

**11.4.** Quanto alle censure che riguardano le valutazioni tecnico-scientifiche effettuate dall'A.R.P.A. e recepite nei provvedimenti impugnati, possono svolgersi le seguenti considerazioni.

Il grado di sindacabilità delle valutazioni tecnico-discrezionali non dipende dalla natura soggettiva delle amministrazioni competenti (che, a dire delle parti resistenti, impedirebbero di mettere in discussione le conclusioni raggiunte dall'A.R.P.A. e dai suoi consulenti); o dal tipo di interessi pubblici coinvolti nella decisione amministrativa (che, a dire del Comune ricorrente, meriterebbero comunque un approfondimento peritale in giudizio).

E' invece in funzione delle caratteristiche che assume in concreto il parametro tecnico-scientifico cui è riconducibile l'esercizio della potestà amministrativa.

Nel caso in esame, le conclusioni dell'A.R.P.A. non vengono contestate per la difformità della metodologia utilizzata rispetto a quelle generalmente in uso o più accreditate, né vengono contestate le risultanze dei rilevamenti o delle campionature.

Ciò che viene in sostanza rimproverato all'amministrazione è una pretesa insufficienza del quadro conoscitivo del sistema idrogeologico - per quanto concerne il profilo quantitativo (disponibilità idrica dell'acquifero) e qualitativo (origini della concentrazione di solfati) - sulla base del quale è stata affermata la compatibilità del prelievo oggetto della richiesta di concessione con l'uso idropotabile della risorsa idrica.

La soglia di sufficienza di un modello concettuale non è individuata dalla normativa, né sembra esistere al riguardo una normativa c.d. tecnica, di orientamento metodologico. L'individuazione di una simile soglia è

piuttosto il risultato della considerazione di diversi elementi, quali le caratteristiche del sistema alla cui analisi il modello deve essere applicato, l'importanza delle scelte che ne derivano, l'irreversibilità delle possibili conseguenze negative, e così via. E comunque, appare condizionata in modo significativo da opzioni soggettive.

Pertanto, la relativa valutazione è suscettibile di un sindacato c.d. estrinseco, che si arresta di fronte alla aderenza ai dati di fatto, ed alla non illogicità, non contraddittorietà e non incongruenza della motivazione con la quale l'amministrazione competente ha ritenuto adeguate le conoscenze acquisite, tanto da trarne le conseguenti valutazioni di assentibilità della concessione di sfruttamento.

Ora, nel caso in esame, l'istruttoria compiuta dall'A.R.P.A. ha seguito una metodologia scientifica, basata su specifiche indagini che sono andate ad arricchire le conoscenze già sviluppate negli anni mediante i sistemi di monitoraggio ed altre ricerche finalizzate.

Per quanto concerne il predetto profilo quantitativo, può sottolinearsi che l'A.R.P.A., nel Rapporto finale, ha valutato la portata della sorgente in 500 l/s nel periodo di morbida e 150-130 l/s in quello di magra; mentre dalle "misure di portata" effettuate sul Rio Fergia in attesa della installazione di un sistema di monitoraggio continuo, è risultata una portata variabile tra un massimo di 730 l/s – 14 dicembre 2005 – ed un minimo di 120 l/s – 31 agosto-17 luglio 2006.

Non è qui il caso di riportare le (invero, ampie) motivazioni in base alle quali l'A.R.P.A. ha ritenuto che i prelievi dal Pozzo Corcia andranno ad incidere sulla quantità di acqua che confluisce alla sorgente Boschetto per circa il 30% della portata prelevata, vale a dire per circa 3,6 l/s nella

stagione di morbida e per circa 2,1 l/s in quella di magra; cosicché, a seguito della concessione, la diminuzione di acqua alla sorgente derivante dalla somma del prelievo ad uso idropotabile e di quello ad uso industriale (sfruttamento dell'acqua minerale) sarebbe pari a  $(21 + 3,6 =) 24,6$  l/s nel periodo di morbida ed a  $(21 + 2,1 =) 23,1$  l/s in quello di magra; vale a dire, una entità compatibile con la tutela della risorsa idrica, ed addirittura inferiore a quella (di 28 l/s) fino ad ora prelevabile sulla base del Protocollo d'Intesa del 1993.

Ciò, per effetto del programmato approvvigionamento delle utenze del Comune di Gualdo Tadino attualmente servite dalla sorgente Boschetto (per 7 l/s), mediante un nuovo acquedotto (serbatoio di Rigali, alimentato dalla sorgente di S.Marzio).

Per quanto concerne il profilo qualitativo, il Collegio ritiene sufficiente richiamare, oltre ai documenti indicati al punto 3. (Rapporto preliminare del 2004, Relazione del 2005, Rapporto finale del 2006), la nota di controdeduzioni prot. 668934 in data 26 aprile 2007, volta a ribattere alle critiche formulate dai prof. Tulipano e Sappa; nonché, la nota prot. 21718 in data 22 ottobre 2007, sulla qualità delle acque. In quest'ultima, in particolare, si afferma, anche sulla base dei dati dell'analisi n. 6203 dell'agosto 2007, ritenuti "rappresentativi di una stagione particolarmente deficitaria", che, quand'anche si potesse ipotizzare un azzeramento del "circuito della maiolica" (acquifero superficiale) ed una alimentazione della sorgente da parte del solo "circuito profondo" (formazione del calcare massiccio - acquifero profondo), le concentrazioni di solfato non potrebbero mai raggiungere i valori paventati nel ricorso (200 mg/l), ma si manterrebbero comunque entro i 100 mg/l.

Altre considerazioni sugli effetti quantitativi dei prelievi vengono svolte nella nota prot. 2084 in data 30 gennaio 2008.

La difesa dell'A.R.P.A. sottolinea che entrambe dette ultime note risultano redatte al fine di rendere comprensibili anche ai non addetti ai lavori i risultati delle indagini compiute; e che, in questa prospettiva, sono state ivi riepilogate le questioni concernenti i parametri quantitativi collegati al prelievo, con illustrazione sia del meccanismo di alimentazione della falda sotterranea del Rio Fergia, sia degli effetti su tale falda della messa in funzione del pozzo; e sono stati esemplificati i motivi per i quali, a fronte di una data quantità di prelievo effettuato dal pozzo Corcia, l'A.R.P.A. ritiene che non si determinerebbe un correlato identico calo della portata della sorgente del Rio Fergia, bensì soltanto una diminuzione in misura percentuale (che, come esposto, viene stimata in circa il 30 % della quantità prelevata, così da raggiungere i valori sopra riportati).

La stessa memoria della Regione in data 23 ottobre 2007, costituisce uno sforzo di evidenziare plausibili risposte alle critiche puntuali mosse nella relazione dei proff. Tulipano e Sappa, riguardo alla mancata definizione della superficie piezometrica, alla mancanza di organicità dello studio, alla mancanza di uno studio sul regime idrologico della sorgente che prendesse in esame almeno due anni idrologici completi.

Non è superfluo ricordare che le valutazioni dell'A.R.P.A. vengono censurate, sotto il profilo della quantità della risorsa idrica, perché utilizzano le risultanze di prove di emungimento dal Pozzo, ed una valutazione modellistica di massima effettuata sulla sorgente Capodacqua (con dati di monitoraggio di un decennio), che si trova sull'altro versante dei Monti di

Gualdo, anziché una valutazione sperimentale diretta: ciò che richiederebbe, a quanto sembra, altrettanti anni di monitoraggio ed indagini.

Vengono inoltre censurate, sotto il profilo della qualità della risorsa idrica, perché non sarebbero stati raccolti sufficienti elementi per sostenere che la presenza dei solfati sia dovuta ad un circolo profondo, e quindi non muterebbe significativamente diminuendo la quantità di acqua che perviene alla sorgente.

I documenti indicati forniscono plausibili risposte a tali perplessità ed interrogativi.

Non vi sono al riguardo ulteriori confutazioni di parte ricorrente.

Ora, il Collegio non è certamente in grado di esprimere un giudizio tecnico-scientifico in ordine a dette risposte. Si limita ad osservare che è essenzialmente il livello di approfondimento e specificità dei dati conoscitivi ritenuti sufficienti a distinguere le posizioni dei tecnici qualificati, cui si richiamano le difese delle parti processuali.

In altri termini, è l'atteggiamento di maggiore o minore prudenza, nei confronti dell'intervento su di un sistema idrogeologico che si assume in equilibrio ma vulnerabile (o, se si vuole, il diverso grado di accettazione del rischio, per basso che sia, che il prelievo metta in crisi detto sistema), che distingue le due posizioni, entrambe plausibili e conformi a corretti parametri tecnico-scientifici.

Le motivazioni espresse nei provvedimenti vengono censurate perché sottendono un grado di cautela giudicato insufficiente, non perché ritenute affette da vizi logici intrinseci.

Può sottolinearsi, al riguardo, che la concessione è stata accompagnata da alcune cautele – come l'installazione a carico del concessionario della

strumentazione necessaria a misurare in continuo le portate prelevate ed il monitoraggio della falda, anche a mezzo di un piezometro; che si collega con la previsione secondo la quale, in caso di emergenza idrica, possono essere imposte ulteriori limitazioni al prelievo, senza pretesa di indennizzo da parte del concessionario – che limitano ulteriormente il rischio insito nella completezza relativa del quadro conoscitivo.

Sono certamente legittime le posizioni di coloro i quali pretendono che, a fronte dell'utilizzazione commerciale dell'acqua minerale, sia escluso con certezza ogni rischio di pregiudizio o di inconvenienti per le altre utilizzazioni dell'acqua.

Ma la legittimità di tali posizioni non può condurre a ritenere meno legittime posizioni diverse, improntate al contemperamento della tutela dei c.d. beni comuni con la loro valorizzazione economica.

Infatti, anche volendo ritenere che l'acqua minerale in bottiglia costituisca un c.d. prodotto funzionale (che, cioè, non verrebbe acquistato diffusamente, senza il messaggio pubblicitario), e quindi dubitare che lo sfruttamento commerciale di essa, oltre ad avere una grande ricaduta economica per gli operatori, accresca anche la ricchezza del Paese e (tenuto conto della disponibilità e qualità media della risorsa idropotabile) migliori davvero il benessere e la qualità della vita dei consumatori, è certo che la normativa, nazionale e regionale, considera tuttora tale attività come di pubblico interesse.

In conclusione sul punto, la valutazione tecnico scientifica sottesa ai provvedimenti impugnati non può ritenersi viziata.

Conseguentemente, non può nemmeno darsi ingresso alla richiesta di parte ricorrente di acquisire sulle questioni esaminate una consulenza tecnica d'ufficio.

**11.5.** Occorre a questo punto esaminare le censure indicate ai punti 5.4. e 7.4., sostanzialmente incentrate sulla omessa considerazione dell'incidenza del prelievo idrico sulle componenti ambientali.

Le parti resistenti sostengono la non applicabilità dei parametri a tal fine invocati dal Comune ricorrente : “Linee Guida transitorie” del Piano degli interventi urgenti e necessari ad affrontare la crisi idrica – Primo Stralcio” approvato -sulla base dell'O.P.C.M. n. 3230/2002- con O.P.G.R. n. 126 in data 26 novembre 2002; “criteri di valutazione” fissati dalla direttiva di cui alla deliberazione della G.R. n. 6306 in data 25 novembre 1998.

La tesi presuppone che la disciplina delle acque minerali rimanga estranea a quella delle (altre) acque pubbliche per rientrare in quella delle miniere.

Tale settorialità e specificità, già sancita dall'articolo 1, comma 4, della legge 36/1994, sarebbe stata confermata dal d.lgs. 152/2006, l'articolo 144, comma 5, del quale stabilisce che le acque minerali e termali e per uso geotermico sono disciplinate da norme specifiche, nel rispetto del riparto di competenze costituzionalmente determinato.

Il Collegio non condivide questa impostazione.

Infatti, la normativa concernente lo sfruttamento delle acque minerali (R.D. 1443/1927, l.r. 48/1987) non preclude l'applicazione della normativa in materia di tutela e gestione delle risorse idriche, oggi dettata dal d.lgs. 152/2006.

Il raccordo tra le normative si ritrova all'articolo 97 del predetto d.lgs. 152/2006, secondo cui le concessioni di utilizzazione delle acque minerali naturali e delle acque di sorgente sono rilasciate tenuto conto delle esigenze di approvvigionamento e distribuzione delle acque potabili e delle previsioni del Piano di tutela di cui all'articolo 121. Vale a dire, del Piano di tutela delle acque, che deve individuare, soprattutto, gli obiettivi di qualità ambientale per ogni corpo idrico, sia superficiale che sotterraneo, e le conseguenti misure di tutela qualitative e quantitative, tra loro integrate e coordinate per bacino idrografico.

Può affermarsi dunque, in via di principio, che anche le concessioni di sfruttamento di acque minerali devono essere subordinate al Piano di Tutela.

Vero è che nella Regione dell'Umbria il predetto Piano, nonostante l'Intesa istituzionale in tema di Tutela delle acque e gestione integrata delle risorse idriche sottoscritta con il Governo in data 1 marzo 2004, non è stato ancora definito.

Peraltro, non ne deriva l'impossibilità attuale di valutare la sostenibilità ambientale della concessione di acque minerali in esame, al fine di conseguire gli obiettivi che l'articolo 121 direttamente assegna al Piano, vale a dire: garanzia del minimo deflusso vitale del corpo idrico interessato dal prelievo (nel caso in esame, il Rio Fergia), della capacità di ravvenamento della falda, dell'equilibrio del bilancio idrico del bacino o sottobacino (il n. 4, del Topino-Maroggia) di riferimento.

Infatti, a colmare la lacuna derivante dalla mancata definizione del Piano di Tutela intervengono i criteri di valutazione dettati dalle direttive di cui alla deliberazione della G.R. n. 6036/1998, applicative della l.r. 47/1987.

Tra questi – oltre alla valutazione delle “condizioni geologiche ed idrogeologiche degli acquiferi” (1.1.) e degli “interessi preminenti in ordine alle esigenze di carattere pubblico, in particolare con riferimento alle esigenze di approvvigionamento idropotabile” (1.2.), cui si riferivano le censure sopra esaminate – anche quella della “compatibilità degli interventi proposti rispetto ai siti interessati” (1.5.).

Ora, tale compatibilità non può che essere una compatibilità di carattere ambientale.

Non si vuole certo qui sostenere la necessità che venga svolta una vera e propria valutazione di impatto ambientale (che la legge, riguardo alle opere comportanti attingimenti di acqua, richiede, peraltro nell'allegato B, soltanto per gli acquedotti di lunghezza eccedente i 20 chilometri).

Ma soltanto che, ai fini della concessione di sfruttamento, occorre considerare anche l'incidenza del prelievo idrico sulle componenti ambientali.

Può aggiungersi che le stesse Linee Guida transitorie per la ricerca ed utilizzo di acque sotterranee, contenute nel Piano approvato con O.P.G.R. n. 126/2002, prevedono che l'utilizzatore della risorsa idrica accerti l'incidenza del prelievo sulla “conservazione degli ecosistemi sugli eventuali corsi d'acqua a valle” (pag. 39), mediante la “verifica dell'impatto della captazione prevista sull'ecosistema fluvio-torrentizio” (verifica, questa, da condursi nell'ambito del c.d. “studio idrogeologico preliminare” di cui al punto 2.8.) e l'individuazione del deflusso minimo vitale; vale a dire, della portata minima del corso d'acqua necessaria “per garantire la salvaguardia delle caratteristiche del corpo idrico e delle acque nonché per mantenere le biocenosi tipiche delle condizioni naturali locali”.

Del resto, in sede di rilascio alla società Rocchetta del permesso di ricerca, vennero impartite prescrizioni che facevano riferimento proprio al Piano straordinario predetto (cfr. punto 4, lettera a), del deliberato della determinazione n. 1900/2003).

Dagli atti acquisiti al giudizio non risulta che siano stati effettuati tali accertamenti e verifiche.

La rilevanza sostanziale di quella che deve ritenersi una vistosa omissione appare evidente se si considera che i corsi d'acqua di rilevanza locale, per espressa previsione del P.T.C.P., vengono tutelati anche in quanto svolgono l'essenziale funzione di "corridoio ecologico".

L'omissione inficia la concessione impugnata.

**11.6.** Quanto alla violazione del Piano regionale degli acquedotti, sembra sufficiente osservare che la riserva della sorgente Boschetto a favore del Comune di Nocera Umbra (cfr. pag. 760 del Piano) è limitata a 20 l/s, misura che resta rispettata anche a seguito della concessione in esame.

Peraltro, la difesa della Regione sottolinea come il sistema dei vincoli (riserve), così come disciplinato dalla l.r. 5/2006, non impedisca il rilascio delle concessioni, ma le sottoponga ad un procedimento di revisione da parte delle provincie, con possibilità di limitazioni temporali e/o riduzioni quantitative per esigenze di uso idropotabile (articoli 7 e 8).

**11.7.** Ai sensi dell'articolo 10, comma 1, della l.r. 48/1987, la concessione è rilasciata "previo accertamento che il richiedente abbia la capacità tecnico-economica in relazione al programma dei lavori e al loro prevedibile sviluppo". Secondo la direttiva n. 6306/1998, ai fini del rilascio occorre tener conto "degli impegni assunti dal richiedente nonché delle capacità tecnico economiche dello stesso".

Ora, il requisito in esame risulta effettivamente valutato sulla base di una supposizione: quella secondo la quale deve ritenersi che *“Idrea S.r.l. abbia la capacità tecnico-economica per realizzare quanto previsto dal Programma generale dei lavori anche in relazione al fatto che si potrà avvalere dell’esperienza maturata e dei risultati raggiunti da Rocchetta S.p.a. appartenente allo stesso gruppo imprenditoriale ...”*.

Tale assunto, però, non risulta assistito da adeguato fondamento giuridico.

La stessa Regione, nelle sue difese, si limita a sottolineare che è la Banca di Roma ad aver attestato la capacità economica della concessionaria, e che Idrea è controllata da una holding multinazionale *“di grande solidità finanziaria”*.

Ora, è un fatto che Idrea, secondo quanto risulta dagli atti, non possedeva in proprio una adeguata solidità economica ed esperienza, avendo un capitale sociale di poco superiore a 50.000 Euro ed essendo stata costituita proprio per la gestione della concessione di sfruttamento in questione.

Può darsi che l’appartenenza al medesimo gruppo economico di due società che operano nello stesso settore consenta di fare affidamento sulle chance imprenditoriali dell’una, per trarne rassicurazione sulle prospettive dell’altra. Ma ciò presuppone che il collegamento tra i due distinti soggetti venga valutato in concreto, sulla base di un piano industriale che evidenzi gli impegni aziendali, così da rendere probabile che verranno mantenuti nel tempo comportamenti sinergici, e non concorrenziali (non va dimenticato che Rocchetta ed Idrea risultano titolari di due marchi di acque minerali che

si rivolgono al medesimo mercato, pur nelle prevedibili differenziazioni della campagna pubblicitaria).

Nulla di tutto ciò è rinvenibile nell'istruttoria sottesa i provvedimenti impugnati.

La verità è che l'idoneità soggettiva di Idrea è stata apprezzata mediante un riferimento diretto a Rocchetta, senza ulteriori distinzioni o approfondimenti.

Ma tale approssimazione, ad avviso del Collegio, inficia la concessione impugnata.

**11.8.** Anche l'accertamento della rilevanza degli investimenti e dell'intervento sull'economia locale e regionale, appare viziato.

Le prospettazioni delle parti resistenti enfatizzano l'interesse pubblico che l'ordinamento, e segnatamente la l.r. 48/1987, attribuiscono allo sfruttamento delle acque minerali; e sottendono che la disciplina speciale del settore costituirebbe il riferimento esclusivo per le decisioni concernenti lo sfruttamento delle acque minerali.

La difesa della Regione giunge a sostenere che la censura sull'inadeguatezza degli investimenti proposti dall'aspirante concessionario "si risolve in una denuncia di carattere politico-sociale sui profitti che le società concessionarie di acque minerali realizzano in sede commerciale".

Il Collegio al contrario ritiene che, al di là dell'enfasi (o forse della passione civile) con cui le problematiche vengono affrontate nel ricorso, la questione abbia una effettiva valenza giuridica.

La rilevanza accordata al programma di investimenti, dall'articolo 8, comma 2, della l.r. 48/1987 e dalla direttiva n. 6306/1998, assume anche il significato di collegare la rilevanza commerciale della risorsa idrica come

acqua minerale con le altre utilizzazioni cui la medesima risorsa idrica, componente fondamentale degli ecosistemi, deve essere destinata sulla base dei principi costituzionali e delle relative disposizioni legislative.

In questa prospettiva, l'accertamento in questione viene richiesto dalla legge per "compensare" la sottrazione della risorsa idrica a quella che sarebbe la sua destinazione naturale, vale a dire all'alimentazione del reticolo idrografico della zona con le diverse utilizzazioni consentite.

Non può negarsi che, di regola, prelevare un acqua minerale impoverisce l'ambiente della zona interessata.

Si tratta quindi di stabilire, da un lato, se detta sottrazione sia compatibile con le esigenze di tutela ambientale e con il mantenimento degli usi della risorsa idrica che rivestono carattere prioritario rispetto allo sfruttamento commerciale (a cominciare da quello idropotabile diretto). Dall'altro se, accertata detta compatibilità (che equivale alla possibilità di estrazione dell'acqua minerale), vi sia anche un'adeguata convenienza, per la collettività locale e per quella regionale, a consentire quella che, comunque (anche se compatibile) rimane una sottrazione di risorse.

Se è vero, come è già stato precisato, che lo sfruttamento di quel bene del patrimonio indisponibile che è costituito dalle falde acquifere minerali viene qualificato di "interesse pubblico" dalla normativa nazionale di cui al R.D. 1443/1927 e dalla l.r. 48/1987 (cfr. TAR Umbria, 12 settembre 2007, n. 673), è anche evidente che occorre tener conto degli altri interessi pubblici di rilievo costituzionale prioritario – alla tutela dell'ambiente ed in particolare delle risorse idriche disponibili per la collettività, ma anche della tutela del paesaggio - necessariamente coinvolti dal prelievo ad uso commerciale.

Ora, nel caso in questione, le censure sollevate dal Comune di Nocera Umbra evidenziano come gran parte degli investimenti proposti non abbiano una ricaduta diretta ed apprezzabile sull'economia locale.

Dette censure, nella misura in cui ridimensionano drasticamente la valenza degli investimenti proposti (cfr. *supra*, punto 7.5.) non hanno trovato confutazione in giudizio. Pertanto, gli interventi apprezzabili si riducono di molto, rimanendo sostanzialmente limitati alla realizzazione delle opere, che costituisce una percentuale limitata del valore del programma di investimenti considerato nel provvedimento (ed alla quale, peraltro, nulla assicura che partecipino imprese e manodopera locale).

Ora, può darsi che l'indotto generato dalla realizzazione delle opere e la creazione dei posti di lavoro (è questa, in definitiva, come riconosce la stessa difesa della Regione – cfr. pag. 30 della memoria in data 23 ottobre 2007, la vera ricaduta economica per la collettività dell'iniziativa imprenditoriale legata alla concessione) giustifichino la sottrazione di una portata idrica altrimenti destinata ad alimentare il corso del fiume Topino (sullo stato del quale è stata depositata eloquente documentazione fotografica) e derivatamente il Tevere.

Ma ogni valutazione al riguardo avrebbe dovuto discendere da una ponderazione degli interessi contrapposti che prendesse in considerazione la loro reale consistenza.

Ciò che, per quanto esposto, non sembra essere avvenuto.

**11.9.** Invece, non può ritenersi illogica la durata di 20 anni stabilita nella concessione.

La l.r. 48/1987 prevede una durata variabile tra 10 e 30 anni, nell'ambito della quale l'amministrazione è tenuta ad effettuare la scelta.

Tale scelta, considerati i parametri che orientano il rilascio della concessione, deve essere effettuata sulla base della durata del piano industriale proposto dalla aspirante concessionaria.

Nel caso in esame non sembra mancare detta corrispondenza.

**11.10.** Resta da esaminare la rilevanza del Protocollo d'Intesa del 15 febbraio 1993.

Il Tribunale, con riferimento ad un impegno assunto tra enti territoriali e locali ed un comitato espressione dei residenti della zona più direttamente interessata ad una decisione amministrativa (in quel caso, si trattava dell'ampliamento di una discarica), ha già affrontato la questione della rilevanza degli atti di concertazione come quello in esame (cfr. sent. n. 542 del 2007).

Può dunque ribadirsi quanto segue.

- Atti come il Protocollo d'Intesa, anche qualora abbiano un contenuto puntuale, ed individuino "obiettivi comuni" tali da incidere direttamente sugli obiettivi fatti propri dalla programmazione e pianificazione territoriale, non consentono di esaurire l'individuazione delle modalità con le quali raggiungerli nell'ambito della dialettica tra i firmatari del Protocollo, dipendendo da fattori e volontà ben più complessi e non predeterminabili.

- Pertanto, non sono assimilabili alle fattispecie di accordi sostitutivi o integrativi di provvedimenti previsti dall'articolo 11 della legge 241/1990 (cui invece sono riconducibili gli "accordi di programma" e i "contratti di programma" previsti dalle normative di tutela ambientale e territoriale);

- Infatti, nel protocollo d'intesa della tipologia in esame, il consenso prestato dai privati (di regola, attraverso comitati che si propongono la

salvaguardia del territorio e dei diritti della collettività) non si sostituisce all'esercizio della potestà autoritativa, né tanto meno la trasforma in attività contrattuale, ma si atteggia come mera modalità procedimentale. Il consenso del privato non diviene cioè, come nel diverso caso degli accordi di programma o contratti di programma succitati, parte del sinallagma negoziale che si sostituisce alla decisione unilaterale nel determinare il contenuto dell'azione amministrativa.

- Questo anche perché si è in presenza di un'attività normativa, che non è negoziabile, né può essere una volta per tutte sottoposta a limiti rigidi valevoli in futuro per un tempo indefinito, poiché ciò equivarrebbe a abdicare all'esercizio della funzione pubblica (cfr. in tal senso, con riferimento ad un protocollo d'intesa relativo alle installazioni di infrastrutture di comunicazione radiotelefonica, TAR Campania, Napoli, I, 18 novembre 2002, n. 7210). Ed infatti, ai sensi dell'articolo 13 della legge 241/1990, le disposizioni del Capo III della legge, tra cui quelle dell'articolo 11 in tema di accordi sostitutivi di provvedimenti soggetti all'applicazione dei principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti in quanto compatibili, non si applicano nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione diretta alla emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione. Quest'ultima è la valenza sostanziale di "impegni" come quello di limitare i prelievi idrici a determinate utilizzazioni e per determinate quantità.

- Il Protocollo d'intesa ha quindi l'effetto di un'autolimitazione del potere autoritativo discrezionale delle amministrazioni, la cui riedizione in futuro deve tener conto della composizione degli interessi e delle esigenze

con esso effettuata alla luce dei presupposti normativi e di fatto al momento rilevanti. Come strumento di autolimitazione, che impegna con riferimento ad una situazione determinata, non costituisce un limite immodificabile ed insuperabile per le amministrazioni, che tuttavia vanno incontro all'onere di motivare adeguatamente, in relazione al quadro sopravvenuto, le modifiche delle valutazioni e decisioni amministrative a suo tempo adottate (a pena di eccesso di potere sotto i profili sintomatici individuati attraverso decenni di elaborazione della giurisprudenza amministrativa).

In un settore come quello della tutela dell'ambiente e del territorio, nel quale rileva una molteplicità di interessi in conflitto, e dove l'opportunità delle scelte discrezionali è fortemente condizionata dallo sviluppo delle attività economiche e degli insediamenti urbani, nonché dall'evoluzione scientifica e tecnologica, considerare simili autolimitazioni come definitive ed insuperabili equivarrebbe a mettere a repentaglio la stessa possibilità di perseguire l'interesse pubblico generale sotteso alla gestione dei problemi ambientali. Quello delle risorse idriche, poi, è un settore nel quale tutti i soggetti sono necessariamente coinvolti, e la cui gestione non può ancora contare su assetti infrastrutturali pienamente definiti e su di una conseguente certezza e stabilità nel tempo dei risultati programmati, ma invece comporta frequentemente la necessità di far fronte ad emergenze e conflittualità sociali (anche se non in misura drammatica come accade nel settore dei rifiuti).

D'altra parte, il consenso di tutti gli interessati è un risultato certamente auspicabile, ma non necessario, com'è invece il coinvolgimento procedimentale finalizzato alla ricerca del consenso; non può essere quest'ultimo, infatti, a rappresentare il fine ultimo dell'azione

amministrativa, e la sua fonte di legittimazione, che resta invece la ottimale ponderazione e cura degli interessi pubblici coinvolti. E nel caso in esame, risulta che la Regione abbia promosso un'ampia partecipazione nella prospettiva di modificare i contenuti del Protocollo, cercando un'intesa con i soggetti istituzionali coinvolti, ma incontrando la ferma opposizione del Comune di Nocera Umbra e del Comitato odierno interventore.

Non può quindi ritenersi che il provvedimento impugnato sia viziato per contrasto con il Protocollo d'Intesa.

**12.** In conclusione, per quanto sopra esposto:

- il ricorso n. 125/2007 è parzialmente fondato e dev'essere parzialmente accolto, nei sensi e limiti indicati al punto 11.1., con conseguente annullamento *in parte qua* della deliberazione della G.R. n. 1654/2006;

- il ricorso n. 317/2007 è fondato e dev'essere accolto, nei sensi indicati ai precedenti punti 11.5, 11.7. ed 11.8., con conseguente annullamento della determinazione dirigenziale n. 4860/2007.

**13.** Le spese seguono la soccombenza prevalente e vengono liquidate come da dispositivo.

### **P.Q.M.**

Il Tribunale Amministrativo dell'Umbria, definitivamente pronunciando, previa riunione, sui ricorsi n. 125/2007 e n. 317/2007, in epigrafe:

- dichiara parzialmente inammissibile l'intervento spiegato da Italia Nostra Onlus nel ricorso n. 317/2007.

- accoglie parzialmente il ricorso n. 125/2007 e, per l'effetto, annulla *in parte qua* la deliberazione della G.R. n. 1654/2006;

- accoglie il ricorso n. 317/2007 e, per l'effetto, annulla la determinazione dirigenziale n. 4860/2007;

- condanna la Regione dell'Umbria e la società Idrea S.r.l. al pagamento in favore del Comune di Nocera Umbra della somma di Euro 5.000,00 (cinquemila/00) ciascuna per spese, competenze ed onorari di giudizio, che viceversa compensa nei confronti dell'A.R.P.A. Umbria e degli interventori.

Così deciso in Perugia, nella Camera di Consiglio del 20 febbraio 2008 con l'intervento dei signori:

Avv. Pier Giorgio Lignani	Presidente
Avv. Annibale Ferrari	Consigliere
Dott. Pierfrancesco Ungari	Consigliere, est.
L'ESTENSORE	IL PRESIDENTE
F.to Pierfrancesco Ungari	F.to Pier Giorgio Lignani

IL SEGRETARIO

F.to Rossella Cardoni