

L'inerzia dell'Amministrazione in materia ambientale: Il giudice amministrativo esorta a «fare di più». Un'analisi a partire dalla giurisprudenza del Lago di Vico

di Domiziana Carloni

1. Una panoramica dello stato di degrado del Lago di Vico. - 2. L'inerzia dell'amministrazione: l'azione avverso il silenzio promossa dalle Associazioni ambientaliste. - 3. La sentenza del Consiglio di Stato, Sez. IV 12 ottobre 2023, n. 8897. - 4. La sentenza del Consiglio di Stato, Sez. IV 30 aprile 2024, n. 3945. - 5. Considerazioni finali.

1. - Una panoramica dello stato di degrado del Lago di Vico. Il lago di Vico è situato in Provincia di Viterbo, a circa 10 km di distanza in linea d'aria dal capoluogo e risulta compreso nella porzione meridionale del Tevere, tra il lago di Bolsena e quello di Bracciano, ricadendo interamente nei territori dei Comuni di Caprarola e Ronciglione. Il Bacino è luogo di sosta e svernamento per tantissime specie di anatre e uccelli migratori e l'intera area su cui si estende ospita un ricco manto forestale – le faggete di Monte Venere e Monte Fogliano – in cui sono presenti alberi monumentali pluricentenari.

Proprio in ragione del valore naturalistico dell'area, con l.r. 28 settembre 1982, n. 47 è stata istituita la Riserva Naturale Lago di Vico, che, in origine, comprendeva il solo territorio di competenza amministrativa del Comune di Caprarola; successivamente, l'intera area è stata estesa a tutto il versante Ronciglione del lago e alla cinta montuosa che lo circonda e classificata come Sito d'importanza comunitaria - SIC n. IT6010024 e Zona di protezione speciale - ZPS n. IT6010057.

Quanto all'acqua del Lago, utilizzata come fonte di approvvigionamento idrico delle zone circumlacuali, questa è racchiusa nella caldera vulcanica di Vico, il che le conferisce una naturale ricchezza di minerali disciolti, agevolando la proliferazione di cianobatteri, segnatamente di *Planktothrix rubescens*, comunemente nota come «alga rossa», le cui fioriture generano microcistine, potenti epatotossine, nocive per gli esseri umani, per la flora e la fauna con cui viene in contatto.

A partire dagli anni Settanta, le ricerche effettuate dall'Istituto Italiano di Idrobiologia Pallanza¹, hanno, tuttavia, riscontrato un'anomala proliferazione del materiale organico, tale da condurre alla sostanziale eutrofizzazione del corpo idrico; fenomeno, questo, che non è certamente da attribuire alla sola origine vulcanica dell'acqua ma alla compresenza di altri fattori, primo tra tutti, l'aumento della superficie di noccioli e il relativo apporto di nutrienti per ettaro dalla concimazione.

Ed infatti, il lago di Vico o, meglio, le aree circumlacuali della Tuscia, insieme alle Province di Roma, Cuneo, Avellino, Napoli e Messina, rappresentano più dell'80 per cento dell'intero territorio nazionale destinato alla coltivazione delle nocciole². La monocultura ha sicuramente generato delle notevoli pressioni antropiche sul bacino, necessitando, al fine di combatterne le principali avversità (malattie infettive, fisiopatie, parassiti e fitofagi animali, piante infestanti), di un massiccio quantitativo di prodotti fitosanitari, nonché concimi e ammendanti utilizzati al fine di incrementarne la produzione. In particolare, l'utilizzo di prodotti fitosanitari, che, fino agli anni '90, erano composti a base di arsenico, oltre che di concimi a base di fosforo e nitrati, hanno causato un accumulo di queste sostanze nel terreno; sostanze che, attraverso i fenomeni di erosione, sono penetrate nel bacino lacustre, compromettendone la qualità

¹ Si rinvia a A. CAROLLO - L. BARBANTI - G. BONOMI - G. CHIAUDANI - I. FERRARI, *Limnologia ed Ecologia dei Laghi di Bolsena, Bracciano, Trasimeno e Vico: Situazione attuale e prevedibili conseguenze derivanti da una loro utilizzazione multipla*, Rapporto finale, Istituto Italiano di Idrobiologia Pallanza, 1971.

² S. GASBARRA, *Appunti sulla corilicoltura e la sua filiera in Provincia di Viterbo*, Camera di Commercio di Viterbo, 2021.

dell'acqua e, più in generale, il mantenimento dell'*habitat*³.

La situazione è destinata ad aggravarsi ulteriormente considerando che, a partire dal 2018, un noto gruppo industriale, famoso per la produzione di cioccolato e prodotti dolciari, ha lanciato il «Progetto Nocciola Italia»⁴, un piano agroindustriale che prevede l'aumento, entro il 2025, di 20 mila ettari di nuove piantagioni di nocciolo da aggiungere agli oltre 70 mila ettari già presenti, con l'obiettivo di utilizzare una produzione corilicola 100 per cento italiana. Sebbene il tentativo dell'Azienda di rilocalizzare la produzione e «accorciare» la filiera sia apparentemente nobile, è evidente che l'attuazione del progetto implichi un largo utilizzo di sostanze fitoterapiche-eutrofizzanti, che, come detto, rischiano di compromettere definitivamente la qualità delle risorse idriche e del suolo, oltre che creare danni non più reversibili all'ecosistema e alla salute dei residenti⁵.

A ciò si aggiunga che gli acquedotti dei Comuni di Caprarola e Ronciglione sono riforniti in misura preponderante da acque captate dal lago di Vico e che, da anni, si susseguono ordinanze di non potabilità, data l'elevata concentrazione di arsenico e di nitrati⁶.

Lo stato di degrado in cui versano le acque del lago di Vico e l'inadeguatezza dei sistemi di potabilizzazione dei due Comuni circumlacuali è stata attestata nella deliberazione del 19 maggio 2020, n. 276 della Giunta regionale del Lazio, avente ad oggetto «*Revoca parziale della deliberazione di Giunta regionale 2 aprile 2004, n. 237 e revoca della deliberazione di Giunta regionale 15 febbraio 2013, n. 43. Approvazione della designazione e della classificazione delle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile, ai sensi del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152*».

Nello specifico, le acque captate dal bacino sono state classificate di categoria inferiore ad A3⁷ e, pertanto, è stato stabilito che: «(...) tali acque possono essere utilizzate, in via eccezionale, solo qualora non sia possibile ricorrere ad altre fonti di approvvigionamento e solo dopo opportuno trattamento (...)». Alle medesime conclusioni giunge anche lo studio condotto dall'Istituto Superiore di Sanità - ISS *Cyano.Alert Horizon 2020*, nel quale si legge: «(...) poiché oltre che Riserva naturale e zona SIC il lago di Vico è tutelato in qualità di fonte di approvvigionamento idropotabile, la presenza di cianotossine, conseguenza delle fioriture di specie tossiche dovute allo stato trofico delle acque del lago, rende l'eventuale uso delle acque per fruizione limitato a situazioni di emergenza, in assenza di altri approvvigionamenti disponibili con mezzi congrui e richiede delle misure di trattamento di elevata e provata efficienza».

2. - L'inerzia dell'amministrazione: l'azione avverso il silenzio promossa dalle Associazioni ambientaliste. Il degrado dell'ecosistema del lago di Vico e i connessi rischi per la salute delle popolazioni residenti sono stati segnalati e documentati dall'Associazione medici per l'ambiente – *International Society of Doctors for the Environment* (ISDE) – di Viterbo, che ha più volte sollecitato le competenti Istituzioni, italiane ed europee, affinché le popolazioni di Caprarola e Ronciglione fossero rifornite di acqua potabile da assumere in piena sicurezza, ricorrendo a fonti alternative.

³ M. DYER., *The water quality at Lago di Vico during 1992-1993*, in *Science of the total environment*, 171, 1995, 77-83.

⁴ Per ulteriori informazioni si rinvia al sito: <https://www.ferrero.it/News/?IDT=82290&newsRV/P=611>.

⁵ Sul punto, sembra utile evidenziare che il Progetto Nocciola Italia sia osteggiato da diverse realtà tra cui l'Osservatorio ambientale del Lago di Bolsena e l'Associazione medici per l'ambiente - ISDE (*International Society of Doctors for the Environment*). Si segnala, in particolare, il rapporto 2020 «I tumori in Provincia di Viterbo» a cura dell'ISDE Viterbo, che, a fronte degli allarmanti dati relativi alle diagnosi oncologiche, ritiene necessaria una forte azione di prevenzione che non coincide solo con la diagnosi precoce, ma comprende la riduzione di tutte le fonti di esposizione a inquinanti ambientali tra cui «l'esposizione delle persone, in particolare dei bambini e delle donne in gravidanza ai pesticidi anche con interventi di contrasto all'espansione della monocoltura della nocciola e di altre monocolture estese». Si rinvia a: https://www.asl.vt.it/approfondimenti/registro_tumori/RTVT2020.pdf.

⁶ Si veda l'ordinanza di non potabilità 28 dicembre 2012, n. 92 nel Comune di Caprarola e, nel Comune di Ronciglione, le ordinanze rete idrica lago di Vico - ordinanza n. 11 del 19 gennaio 2015 - e rete idrica Fogliano - ordinanza 25 luglio 2017, n. 135 - in <http://www.asl.vt.it/Cittadino/arsenico/localita.php?ms=ronciglione>.

⁷ Preme rimarcare che per essere destinate alla produzione di acque potabili, le acque dolci superficiali sono classificate dalle Regioni nelle categorie A1, A2 e A3, secondo le caratteristiche fisiche, chimiche e microbiologiche; di conseguenza sono sottoposte a trattamenti diversi: i) Categoria A1 - trattamento fisico semplice e disinfezione; ii) Categoria A2 - trattamento fisico e chimico normale e disinfezione; iii) Categoria A3 - trattamento fisico e chimico spinto, affinazione e disinfezione.

La mancanza di interventi appropriati e risolutivi, non solo sul piano dell'approvvigionamento idrico ma anche – e soprattutto – per quanto attiene alla salvaguardia dell'intera Riserva del Lago di Vico, ha spinto le Associazioni ambientaliste Clientearth Aisbl e Lega Italiana Protezione Uccelli - Lipu Odv, a presentare, in data 15 giugno 2022, plurime istanze-diffide a provvedere *ex art.* 2, legge n. 241/1990 alla Regione Lazio e alle altre Amministrazioni competenti, chiedendo:

i) alla Regione l'adempimento dell'obbligo di designazione di una Zona vulnerabile ai nitrati (di seguito ZVN) corrispondente all'intero bacino idrografico del lago di Vico discendente dalla direttiva 91/676/CEE, anche attraverso l'avvio dell'istruttoria per un'indagine di maggiore dettaglio⁸;

ii) all'ATO Viterbo, al gestore unico del Servizio idrico dell'ambito territoriale ottimale - ATO n. 1, ai sindaci dei Comuni di Caprarola e Ronciglione, nonché all'AUSL Viterbo, di adottare, ciascuno secondo le proprie competenze le misure preventive e correttive per contrastare il fenomeno della proliferazione delle alghe nel lago di Vico [previste al par. 6, lett. b) e c), della d.g.r. n. 43/ 2013, analogamente previste al par. 11, lett. b) e c), della d.g.r. n. 276/2020]; in subordine, l'esercizio, da parte della stessa Regione Lazio, dei propri poteri sostituitivi *ex art.* 152, comma 2 e 3, d.lgs. n. 152/2006 (Cod. amb);

iii) l'adempimento dell'obbligo di adozione delle opportune misure per evitare il degrado degli *habitat* naturali presenti nel SIC/ZSC IT6010024 e, in subordine, dell'obbligo di avvio della relativa istruttoria.

In riscontro, la Regione Lazio, con nota del 13 luglio 2022, ha fornito risposta alla sola istanza *sub iii)* (adempimento dell'obbligo di adozione delle opportune misure per evitare il degrado degli *habitat* naturali), ritenuta dalle Associazioni soprassessoria, oltre che generica, e dalla quale non si sarebbe potuto evincere la specifica attività istruttoria o le valutazioni/decisioni assunte, sia con riferimento al punto specifico della designazione di una ZVN che rispetto alle misure da adottare per contrastare il degrado degli *habitat* naturali.

Le Associazioni, pertanto, hanno adito il T.A.R. per il Lazio, chiedendo di dichiarare l'illegittimità del silenzio-inadempimento serbato dall'Amministrazione con quattro distinti ricorsi, relativi alle specifiche richieste avanzate nell'istanza-diffida.

Con sentenza n. 1926 del 3 febbraio 2023, il T.A.R. Lazio, Sez. V⁹, ha accertato l'illegittimità dell'inerzia della Regione con riferimento all'adempimento dell'obbligo di designazione della ZVN corrispondente all'intero bacino idrografico del lago di Vico, disponendo il dovere dell'Amministrazione resistente di pronunciarsi con provvedimento motivato ed espresso, e, nell'ipotesi di ulteriore inadempienza, la nomina del Prefetto di Viterbo quale commissario *ad acta* per procedere in via sostitutiva.

Gli altri ricorsi sono stati, invece, rigettati dal giudice amministrativo, che non ha ritenuto sussistente la fattispecie del silenzio-inadempimento, dando rilievo dirimente alle sole evidenze fornite dall'Amministrazione di un generale sforzo adempitivo nelle materie oggetto dei ricorsi (nello specifico, tutela degli *habitat* e delle acque)¹⁰.

Avverso le sentenze, le Associazioni ricorrenti hanno proposto due distinti appelli, entrambi accolti dal Consiglio di Stato, che, come si dirà meglio in seguito, ha colto l'urgenza di intervenire, non solo per assicurare ai cittadini dei Comuni interessati l'accesso all'acqua potabile ma anche per fermare il degrado dell'intera area protetta.

3. - La sentenza del Consiglio di Stato, Sez. IV 12 ottobre 2023, n. 8897. In riforma della sentenza del T.A.R. Lazio n. 1927 del 3 febbraio 2023 (che ha rigettato il ricorso in merito all'adempimento degli obblighi di tutela della risorsa idrica) il Consiglio di Stato ha ritenuto insufficiente il riscontro dato dalla Regione con nota del 13 luglio 2022, che si è limitata a richiamare i provvedimenti che avrebbero assicurato l'attuazione

⁸ In particolare, le associazioni allegavano che, con riferimento all'inquinamento da nitrati delle acque sotterranee, a seguito dell'accesso agli atti presentato all'ARPA Lazio, era emerso che le acque dolci sotterranee monitorate presentavano valori per i nitrati individuati quale soglia di significatività dall'ISPRA.

⁹ In www.osservatorioagromafie.it.

¹⁰ Si rinvia alle sentenze T.A.R. Lazio - Roma, Sez. V 3 febbraio 2023, n. 1925 e n. 1927; 9 maggio 2023, n. 7800 che hanno rigettato i ricorsi, tutte disponibili in www.giustizia-amministrativa.it.

delle delibere e ha accertato l'inadempienza all'obbligo di esercitare i poteri sostitutivi previsti dall'art. 152, commi 2 e 3, del Cod. amb.¹¹.

Ed infatti, sebbene la Regione abbia imposto all'ATO Viterbo, al gestore del Servizio idrico, ai sindaci dei Comuni interessati e all'AUSL Viterbo di adottare una serie di misure volte a garantire la tutela della risorsa idrica atte ad evitare il definitivo deterioramento delle acque [par. 6, lett. b) e c), della d.g.r. n. 43/2013; par. 11, lett. b) e c), della d.g.r. n. 276/2020], è incontestabile che tali Enti siano rimasti inerti rispetto al complesso degli adempimenti, in particolare per quanto riguarda la messa in atto di tutte le azioni preventive/correttive appropriate al fine di ridurre il rischio di fioriture delle alghe rosse (e, conseguentemente, il carico di nutrienti disciolti in acqua) nonché la predisposizione di uno specifico piano per la gestione di eventuali fenomeni massivi di proliferazione algale. Né la Regione ha esercitato i relativi poteri sostitutivi ex art. 152, Cod. amb., che, come ribadito dalla pronuncia, è configurato come un «atto dovuto».

In tal senso, non sono risultate soddisfattive le delibere regionali con le quali sono stati esercitati i poteri sostitutivi nei confronti del Comune di Ronciglione e Caprarola ai soli fini del trasferimento al gestore unico del servizio idrico dell'ATO n. 1. Invero, con tali provvedimenti, la Regione si è limitata ad esercitare i poteri disciplinati dal successivo art. 153, Cod. amb.¹², che, tuttavia, «*riguardano l'organizzazione del servizio e non gli adempimenti relativi alla tutela della risorsa idrica e alla garanzia dei livelli minimi di servizio fissati dall'Autorità di vigilanza*»¹³.

Nel ritenere fondato l'appello promosso dalle Associazioni, il Consiglio di Stato ha concluso affermando che «*i provvedimenti e le azioni intraprese dalla Regione, al di là degli obiettivi programmatici, oggetto di richiamo nella nota regionale di risposta del luglio 2022, non appaiono, in concreto, esaustivi rispetto agli specifici obblighi di provvedere imposti (a partire dalla Direttiva acque potabili) anche all'Amministrazione regionale in ossequio alle finalità ed esigenze di tutela delle acque ad uso umano, come descritti anche nell'atto di diffida, restando nondimeno integre le valutazioni tecnico-discrezionali spettanti alla Regione in sede di azione sostitutiva degli altri Enti e organi competenti*»¹⁴.

L'argomentazione mostra anche la consapevolezza del ruolo e dei confini del sindacato giurisdizionale: pur non entrando nel merito delle valutazioni tecnico-discrezionali, che spettano alla Regione in sede di azione sostitutiva, esprime «*un forte rifiuto a che il metodo del piano d'azione possa trasformarsi in un alibi per l'inazione, e riconduce correttamente il potere discrezionale nell'ambito dei limiti esterni dello stesso*»¹⁵.

Adottando un approccio imperniato sulla logica di effettività e di risultato, il Consiglio di Stato ha dimostrato di saper cogliere la portata della tutela giurisdizionale contro il silenzio-inadempimento (riferito al

¹¹ Secondo tale disposizione, nelle «*ipotesi di inadempienze del gestore agli obblighi che derivano dalla legge o dalla convenzione, e che compromettano la risorsa o l'ambiente ovvero che non consentano il raggiungimento dei livelli minimi di servizio, l'ente di governo dell'ambito interviene tempestivamente per garantire l'adempimento da parte del gestore, esercitando tutti i poteri ad essa conferiti dalle disposizioni di legge e dalla convenzione. Perdurando l'inadempienza del gestore, e ferme restando le conseguenti penalità a suo carico, nonché il potere di risoluzione e di revoca, l'ente di governo dell'ambito previa diffida, può sostituirsi ad esso provvedendo a far eseguire a terzi le opere, nel rispetto delle vigenti disposizioni in materia di appalti pubblici*» (comma 2). Inoltre, «*Qualora l'ente di governo dell'ambito non intervenga, o comunque ritardi il proprio intervento, la Regione, previa diffida e sentita l'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti, esercita i necessari poteri sostitutivi, mediante nomina di un commissario ad acta. Qualora la Regione non adempia entro quarantacinque giorni, i predetti poteri sostitutivi sono esercitati, previa diffida ad adempiere nel termine di venti giorni, dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, mediante nomina di un commissario ad acta*» (comma 3).

¹² Art. 153, Cod. amb: «*Le infrastrutture idriche di proprietà degli enti locali ai sensi dell'articolo 143 sono affidate in concessione d'uso gratuita, per tutta la durata della gestione, al gestore del servizio idrico integrato, il quale ne assume i relativi oneri nei termini previsti dalla convenzione e dal relativo disciplinare. Gli enti locali proprietari provvedono in tal senso entro il termine perentorio di sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, salvo eventuali quote residue di ammortamento relative anche ad interventi di manutenzione. Nelle ipotesi di cui all'articolo 172, comma 1, gli enti locali provvedono alla data di decorrenza dell'affidamento del servizio idrico integrato. Qualora gli enti locali non provvedano entro i termini prescritti, si applica quanto previsto dal comma 4, dell'articolo 172. La violazione della presente disposizione comporta responsabilità erariale*».

¹³ Cons. Stato, Sez. IV 12 ottobre 2023, n. 8897, par. 8.4., in www.giustizia-amministrativa.it.

¹⁴ *Ibidem* par. 8.7.

¹⁵ G. TULUMELLO, *Sviluppo sostenibile, discrezionalità amministrativa e sindacato giurisdizionale*, in F. FRACCHIA - M. OCCHIENA (a cura di), *Climate change: la risposta del diritto*, Napoli, 2010, 142.

mancato assolvimento di tali obblighi), in un'ottica sostanziale e «di risultato», allineandosi a quella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, inaugurata dalla sentenza *Janecek* (Corte di giustizia UE 25 luglio 2008, in causa C-237/07), tesa a «garantire ai cittadini, di fronte all'inazione dell'autorità (a volte costituente essa stessa non una mera omissione, ma il frutto di una scelta: quella di non scegliere), l'effettivo rispetto di prescrizioni portanti obblighi precisi e puntuali»¹⁶.

In altre parole, viene affermato l'obbligo del potere (in questo caso, amministrativo) di adottare le misure necessarie a garantire l'effettivo raggiungimento degli obiettivi di tutela, il cui contenuto specifico non può, tuttavia, essere indicato e definito dalla giurisdizione, pena, evidentemente, l'invasione delle prerogative degli altri poteri¹⁷.

Come si dirà meglio di seguito, analoghe considerazioni sono state svolte, seppur in riferimento al mancato esercizio dei poteri discendenti dalla Direttiva *Habitat*, dalla successiva sentenza del Consiglio di Stato 30 aprile 2024, n. 3945¹⁸, che ha riformato la pronuncia del T.A.R. Lazio 3 febbraio 2023, n. 1925.

4. - La sentenza del Consiglio di Stato, Sez. IV 30 aprile 2024, n. 3945. Ad oltre un anno di distanza dalla sentenza che ha imposto alla Regione di adottare i provvedimenti sostitutivi a tutela delle acque, sopra menzionati, il Consiglio di Stato ha accolto il ricorso avente ad oggetto la riforma della sentenza del T.A.R. Lazio del 3 febbraio 2023, n. 1925, affermando l'obbligo, da parte della Regione e, per quanto di competenza, dell'Ente Parco Monti Cimini, di adozione delle opportune misure per evitare il degrado degli *habitat* naturali presenti nel SIC/ZSC IT6010024.

Partendo dall'eccezione formulata dalle Associazioni appellanti, secondo cui, dalla nota regionale, si potrebbe evincere unicamente lo svolgimento di una generica ed incompiuta attività amministrativa relativa alla tutela dell'*habitat*, il Collegio ha attuato un'accurata analisi dei provvedimenti adottati dalle amministrazioni resistenti, valutando, nello specifico, se fossero sostanzialmente idonei a garantire la gestione sostenibile e la protezione efficace del sito del Lago di Vico, coerentemente all'obbligo di cui al paragrafo 6.2 della Direttiva *Habitat*¹⁹, come trasposto nel nostro ordinamento dall'art. 4, comma 1, del d.p.r. n. 357/1997.

Preliminarmente, viene rimarcato che l'esatta portata della disposizione in esame è stata perimetrata dalla Guida all'interpretazione dell'articolo 6 della direttiva 92/43/CEE, predisposta dalla Commissione europea al precipuo scopo di fornire orientamenti agli Stati membri circa l'interpretazione di alcuni concetti chiave figuranti nell'art. 6 della Direttiva *Habitat*. Il valore di tale Guida risiede, quindi, nell'essere fondata sulle pertinenti statuizioni della Corte di giustizia²⁰ le quali, al pari delle norme dell'Unione europea direttamente applicabili, hanno operatività immediata negli ordinamenti interni, vincolando il giudice nazionale all'interpretazione da essa fornita sia in sede di rinvio pregiudiziale che in sede di procedura di infrazione²¹.

¹⁶ E. GUARNA ASSANTI, *Il ruolo innovativo del contenzioso climatico tra legittimazione ad agire e separazione dei poteri dello Stato. Riflessioni a partire dal caso Urgenda*, in *Federalismi.it*, 2021, 17, 65 e ss.

¹⁷ Cfr. G. TULUMELLO, *Lo sviluppo sostenibile e la lotta al cambiamento climatico fra disciplina costituzionale e diritto dell'UE: la centralità della categoria dell'effettività e il ruolo della tutela giurisdizionale*, in *Giust. amm.*, 2024, che, oltre alla sentenza *Janecek*, cita la successiva giurisprudenza della Corte di giustizia e delle altre Corti nazionali sul punto.

¹⁸ In *www.giustizia-amministrativa.it*.

¹⁹ Direttiva 92/43/CEE, art. 6, par. 2: «Gli Stati membri adottano le opportune misure per evitare nelle zone speciali di conservazione il degrado degli habitat naturali e degli habitat di specie nonché la perturbazione delle specie per cui le zone sono state designate, nella misura in cui tale perturbazione potrebbe avere conseguenze significative per quanto riguarda gli obiettivi della presente direttiva».

²⁰ Nello specifico, l'esatta portata dell'obbligo contenuto al par.6.2 della Direttiva *Habitat* è stata chiarita, tra le tante, dalle sentenze Corte di giustizia UE, Sez. II 14 settembre 2006, in causa C-244/05; Corte di giustizia UE, Sez. II 11 dicembre 2008, in causa C-293/07; Corte di giustizia UE, Sez. VI 22 giugno 2022, in causa C-661/20, tutte disponibili in *curia.europa.eu*.

²¹ Sul punto si rimanda a Cass. Sez. III Civ. 2 marzo 2005, n. 4466, in *www.italgiure.giustizia.it*; Cons. Stato, Sez. IV 4 marzo 2014, n. 102, in *www.giustizia-amministrativa.it*, secondo cui l'interpretazione del diritto europeo adottata dalla Corte di giustizia ha efficacia *ultra partes*, sicché alle sentenze dalla stessa rese, tanto pregiudiziali quanto emesse in sede di verifica della validità

Secondo la prospettiva adottata dalle fonti richiamate, l'art. 6, par. 2, prende come punto di partenza il principio di prevenzione e disciplina l'ipotesi specifica del «*degrado degli habitat*», senza distinguere se tale processo sia ancora potenziale o già in corso. Ed infatti, l'utilizzo, nel testo della norma, di espressioni come «*evitare il degrado degli habitat*» e «*tale perturbazione potrebbe avere conseguenze significative*» sottolinea non solo la natura preventiva e anticipatoria delle misure da adottare ma anche, in caso di degrado già in atto, la necessità di misure «attive», «anticicliche», in grado di invertire il processo che, in assenza di iniziative, proseguirebbe irreversibilmente.

Ne deriva che le «*opportune misure*» che gli Stati membri sono chiamati ad assumere vanno al di là delle misure di gestione necessarie ai fini della conservazione (già disciplinate dal par. 1). In altri termini, «*secondo il vincolo della direttiva, da un lato non è accettabile aspettare che si verifichi un degrado o una perturbazione per adottare tali misure; d'altro lato, se il degrado è già in atto, non basta più solo prevenirlo, ma occorre contrastarlo, per ripristinare lo stato riscontrato al momento della individuazione del sito*»²².

Una volta chiarita la portata del par. 6.2 della Direttiva *Habitat*, la sentenza valuta la sua applicazione al caso in esame, rilevando l'esistenza di un documentato stato di «degrado» del Sito di interesse comunitario/Zona speciale di conservazione, che impone uno specifico obbligo di provvedere da parte della Regione: «*deve convenirsi con le appellanti che tali provvedimenti (...) non contengono misure ai sensi del paragrafo 6.2, ovvero misure proattive, tali da invertire efficacemente il trend attuale, e quindi specificamente indirizzate a prevenire e contrastare il progressivo deterioramento del sito, ovvero ad assicurare il ripristino delle caratteristiche ecologiche esistenti al momento della sua designazione quale sito di importanza comunitaria*»²³.

Non resta che chiedersi in cosa consistano le misure proattive, da assumere ai sensi del par. 6.2 della Direttiva *Habitat*, idonee a prevenire e contrastare il progressivo deterioramento del sito da parte dell'Amministrazione competente.

Sul punto, la sentenza in commento fornisce una risposta precisa, affermando chiaramente che le «opportune misure», sebbene individuate dall'amministrazione con ampia discrezionalità, debbano comunque essere «effettive», volte, cioè, al conseguimento non di un «risultato purché sia» ma, come affermato nella sopra richiamata giurisprudenza *Janecek* della Corte di giustizia, capaci di arrestare/diminuire il degrado delle zone SIC/ZSC.

A seconda dei casi, l'eliminazione dell'impatto negativo che le attività antropiche producono sull'*habitat* tutelato possono richiedere la sospensione dell'attività stessa e/o l'adozione di misure di attenuazione o ripristino: a tal proposito, il giudice d'appello richiama espressamente la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 20 ottobre 2005 (causa C-6/04 - Commissione/Regno Unito), nella parte in cui afferma che «*ai fini dell'attuazione dell'articolo 6, n. 2, della Direttiva Habitat, può essere necessario adottare sia misure dirette ad ovviare ai danni e alle perturbazioni provenienti dall'esterno e causati dall'uomo, sia misure per neutralizzare evoluzioni naturali che potrebbero comportare un degrado dello stato di conservazione delle specie e degli habitat nelle ZSC*»²⁴.

Ciò non implica che gli Stati membri (e le relative articolazioni territoriali) non godano di margini di valutazione nell'applicazione della disposizione in esame; tuttavia, le misure adottate per garantirne la concreta attuazione devono essere oggetto di una «verifica in concreto ed *ex post*» della loro efficacia, riguardo ai contenuti e al *quomodo* dell'adempimento.

In tal senso, l'istanza-diffida presentata dalle Associazioni ambientaliste non era volta ad imporre alla Regione l'adozione di misure aventi un contenuto determinato, o comunque di specifiche soluzioni tecniche, quanto a stimolarne l'iniziativa, al fine di assicurare l'adozione di «opportune misure», la cui effettività,

di una disposizione, va attribuito il valore di ulteriore fonte del diritto europeo, «*non nel senso che esse creino ex novo norme comunitarie, bensì in quanto ne indicano il significato ed i limiti di applicazione, con efficacia erga omnes nell'ambito della Comunità*».

²² Cons. Stato, Sez. IV 30 aprile 2024, n. 3945, cit., par. 10.3.1.

²³ Sent. cit. par. 11.1.

²⁴ Corte di giustizia CE 20 ottobre 2005, in causa C-6/04, par. 34, in curia.europa.eu.

efficacia ed adeguatezza è valutata dal giudice amministrativo in termini di riduzione dei fenomeni indicatori del degrado (come, nel caso del Lago di Vico, il tasso di eutrofizzazione o la temperatura delle acque).

5. - Considerazioni finali. Come è emerso chiaramente dall'analisi delle sentenze in commento, la c.d. «dottrina del risultato» si sta gradualmente affrancando dalle mere enunciazioni di principio, muovendosi nella direzione di un «diritto amministrativo praticato» che si concretizza in precisi strumenti normativi e mezzi di tutela azionabili²⁵.

In questo senso, il contenzioso climatico è stato un precursore delle evoluzioni dell'ordinamento giuridico generale, in quanto le direttive sulla qualità dell'aria e sul cambiamento climatico impongono agli Stati membri degli obblighi di risultato, il cui adempimento è valutato in chiave di effettività e non come mero sforzo tendenziale. Numerose sono le pronunce in cui, in difetto di adeguate iniziative, gli Enti esponenziali di interessi diffusi – o altri legittimati – hanno agito in sede giurisdizionale nazionale perché si imponessero misure tali da annullare azioni ritenute insufficienti, ovvero, da superare l'inerzia dell'amministrazione competente.

Il precedente di maggiore rilievo è senz'altro il c.d. «Caso Urgenda» (*Olanda c. Urgenda Foundation*), definito come il «caso Santo-Graal» del *climate litigation*²⁶. Tra le molteplici implicazioni, sul piano tecnico-giuridico, politico ed economico di tale pronuncia (che, in questa sede, non potranno essere oggetto di approfondita analisi), quella più rilevante ai fini della presente trattazione è senza dubbio la riflessione sui limiti della discrezionalità amministrativa nelle determinazioni relative alla riduzione delle emissioni climalteranti (*i.e.* nella politica energetica).

Il Tribunale olandese del primo grado, partendo dalla premessa che le misure di riduzione delle emissioni attuate dal Governo non rispettano i principi di azione ambientale stabiliti a livello internazionale e che tale condotta esorbita dalla sfera di discrezionalità riconosciuta allo Stato in materia ambientale (art. 21 Cost. Olandese), ha affermato che, quando lo Stato viene meno, come nel caso di specie, al suo «*duty of care*» – «dovere di cura» –, è legittimamente pronunciabile da parte di un giudice (ordinario) una condanna «a fare di più», ad avere una legislazione più ambiziosa, con l'indicazione di precise percentuali di raggiungimento degli obiettivi posti a livello sovranazionale. Ciò non implica, diversamente da quanto affermato dalla difesa del Governo nazionale, l'affievolimento della discrezionalità amministrativa o il venir meno del principio della separazione dei poteri (legislativo, esecutivo, giurisdizionale), ma la sostanziale equiparazione degli stessi in modo da ottenere «un bilanciamento» («*balance*»; «*evenwicht*») tale per cui nessuno dei tre assuma una primazia sopra gli altri. Rientra, quindi, tra le funzioni del potere giudiziario valutare le azioni della politica, sotto il profilo della «legalità» («*lawfulness*»; «*rechtmatigheidsoordeel*»), seppur limitandosi all'«applicazione del diritto» («*application of law*»; «*de toepassing van het recht*»).

Al termine della lunga e travagliata vicenda giudiziaria, la Corte Suprema Olandese, con sentenza del 20 dicembre 2019, ha confermato quanto statuito dal giudice di *prime cure*, il quale, senza oltrepassare i confini del proprio mandato, avrebbe agito secondo una diversa concezione della dottrina della separazione dei poteri, coerente con la *public life conception* e con la natura transnazionale del diritto ad un ambiente salubre; il che comporta, sul piano pragmatico, che «se gli attori istituzionali operanti nei diversi livelli di governo falliscono nel fare fronte ai cambiamenti climatici, il giudice nazionale è chiamato a “denunciare tale fallimento”»²⁷.

A partire dal «Caso Urgenda», numerose organizzazioni non governative e privati cittadini hanno adito

²⁵ G. TULUMELLO, *Affidamento, buona fede, e fiducia nel nuovo codice dei contratti pubblici: la verifica delle categorie, e la disciplina dei rimedi (verso un “diritto amministrativo praticato”)*, in www.giustizia-amministrativa.it, ottobre 2023, par. 3.

²⁶ Così K. BOWER, *Lessons from a Distorted Metaphor: The Holy Grail of Climate Litigation*, in *Transnational Environmental Law*, 2020, 347 ss.

²⁷ M.A. LOTH, *The Civil Court as Risk Regulator: The Issue of its Legitimacy*, in *European Journal of Risk Regulation*, 9(1), 2018, 69.

l'autorità giudiziaria al fine di attribuire responsabilità allo Stato per non aver rispettato *standard* di mitigazione o adattamento²⁸.

In tal senso, le due sentenze del Consiglio di Stato relative allo stato di conservazione del Lago di Vico si collocano indubbiamente all'interno di questo filone giurisprudenziale, seppur con una rilevante peculiarità che riguarda lo strumento di tutela concretamente attivato dai ricorrenti: il ricorso avverso il silenzio. Questa scelta si è dimostrata essere la più coerente con il sistema di giustizia italiano, in quanto l'azione in oggetto è volta a dimostrare l'inadempimento dell'amministrazione preposta; inadempimento che, ove accertato con sentenza resa sul ricorso avverso il silenzio²⁹, garantisce la possibilità di ricorrere al giudizio di ottemperanza *ex* art. 112 c.p.a.³⁰, strumento che conferisce al giudice amministrativo il potere di intervenire in modo sostitutivo, nei confronti dell'amministrazione – eventualmente – rimasta inadempiente, anche mediante l'adozione dei relativi provvedimenti per il tramite di un commissario *ad acta*.

Al contrario, la scelta di ricorrere al giudice civile, azionando la tutela risarcitoria, non si è dimostrata essere la più efficiente ed equilibrata, come confermato dal Tribunale civile di Roma, che, con sentenza 26 febbraio 2024, n. 3552³¹, ha dichiarato inammissibili, per difetto assoluto di giurisdizione, le domande proposte per il risarcimento in forma specifica del danno derivante dal mancato rispetto dell'obbligo gravante sullo Stato italiano in relazione all'abbattimento, entro il 2030, delle emissioni nazionali artificiali di CO₂-eq nella misura del 92 per cento rispetto ai livelli del 1990.

Nello specifico, gli attori, inquadrando la vicenda nella fattispecie della responsabilità extracontrattuale *ex* art. 2043 c.c. (o, in subordine, *ex* art. 2051 c.c.), hanno reclamato la lesione del diritto ad un ambiente salubre, di cui tutti gli essere umani sono titolari, considerato come presupposto di ogni altro diritto umano, anche nella prospettiva delle generazioni future. La domanda formulata sarebbe quindi diretta, in concreto, a chiedere un sindacato sulle modalità di esercizio delle potestà statali previste dalla Costituzione e ad ottenere la condanna dello Stato all'adozione di qualsivoglia provvedimento necessario e idoneo a provocare l'abbattimento delle emissioni nazionali, al fine di prevenire la lesione futura di diritti umani.

Una simile pretesa, tuttavia, non tiene conto del fatto che *«le decisioni relative alle modalità e ai tempi di gestione del fenomeno del cambiamento climatico antropogenico – che comportano valutazioni discrezionali di ordine socio-economico e in termini di costi-benefici nei più vari settori della vita della collettività umana – rientrano nella sfera di attribuzione degli organi politici e non sono sanzionabili nell'odierno giudizio»*. Ed infatti, i provvedimenti di cui viene chiesto l'annullamento *«costituiscono attuazione delle scelte politiche del legislatore e del Governo per il raggiungimento degli obiettivi assunti a livello internazionale ed europeo (...) e sono manifestamente espressivi della funzione di indirizzo politico, consistente nella determinazione delle linee fondamentali di sviluppo dell'ordinamento e della politica dello Stato nella delicata e complessa questione, indubbiamente emergenziale, del cambiamento climatico antropogenico»*³².

In ragione della insindacabilità, da parte del giudice civile, delle decisioni afferenti all'esercizio di un potere autoritativo, il Tribunale conclude affermando che *«rientrano nella giurisdizione amministrativa le controversie, anche di natura risarcitoria, relative a comportamenti materiali riconducibili – ancorché solo mediatamente – al concreto esercizio di un potere autoritativo, mentre sono devolute alla giurisdizione ordinaria solo quelle in cui il comportamento*

²⁸ Sulla scia del «Caso Urgenda» è la decisione del Tribunale amministrativo di Parigi del 3 febbraio 2021 (disponibile in www.paris.tribunal-administratif.fr), che ha attribuito allo Stato francese una responsabilità diretta per omissioni riguardanti il raggiungimento degli obiettivi europei e nazionali di riduzione dei gas serra. Negli stessi termini si esprime anche la Corte costituzionale tedesca del 29 aprile 2021 (Beschluss vom 29. April 2021 - 2 BvR 1651/15 - in www.bundesverfassungsgericht.de) nel caso *Neubauer et al.* contro Germania, che ha giudicato inadeguata la legge sul cambiamento climatico (conosciuta come *Klimaschutzgesetz* o «Legge sul Clima») adottata dal Governo tedesco nell'ottobre 2019, ritenendo che non fosse sufficiente a rispettare gli impegni internazionali di riduzione delle emissioni di gas serra.

²⁹ Il fatto che sia possibile chiedere l'esecuzione delle sentenze passate in giudicato anche per quelle rese su ricorso avverso il silenzio è stato chiarito dalla giurisprudenza amministrativa; v., *ex multis*, Cons. Stato, Sez. V 12 maggio 2020, n. 2413 ord., in www.giustizia-amministrativa.it.

³⁰ Riflessione non dissimile è stata condotta anche da G. TULUMELLO, *op. ult. cit.*

³¹ Il caso di specie è noto alla cronaca come «giudizio universale».

³² Trib. civ. Roma, Sez. II 26 febbraio 2024, n. 3552, in www.ambientediritto.it.

materiale della pubblica amministrazione è del tutto avulso dall'esercizio di quel potere»³³.

Una simile presa d'atto, implica evidentemente, come pure si è accennato, un'inevitabile riflessione sulla discrezionalità («politica» e/o «amministrativa») con riguardo alle scelte afferenti alle politiche ambientali, così come un necessario affinamento degli strumenti di tutela giurisdizionale offerti dal diritto interno, che superino una prospettiva di sindacato puramente formale per risultare conformi ai parametri dell'effettività e dell'equivalenza.

Alla luce delle considerazioni finora svolte, il sistema italiano di giustizia amministrativa sembrerebbe offrire rimedi efficaci per valutare l'effettività delle misure discrezionali adottate in assolvimento dell'obbligo di tutela ambientale e, allo stesso tempo, coerenti con il principio di separazione dei poteri, come dimostrato dalla giurisprudenza relativa al Lago di Vico (specie la sentenza del Consiglio di Stato n. 3945 del 2024), che, in questo senso, rappresenta un precedente di estrema importanza.

Ed infatti, l'azione avverso il silenzio e al giudizio di ottemperanza rappresentano soluzioni idonee a garantire il raggiungimento degli obiettivi di tutela dell'ambiente e della salute nel pieno rispetto delle caratteristiche ordinamentali del sistema processuale italiano, affermando, parallelamente, la «centralità del giudice amministrativo non solo al fine di rendere giustizia al privato, ma sempre più anche come arbitro del dialogo e del confronto tra le amministrazioni e del conflitto di attribuzioni fra enti»³⁴.

³³ *Ibidem*.

³⁴ C. FELIZIANI, *Dall'accesso alla giustizia in materia ambientale alla giustizia ambientale*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2023, 3, 597 e ss.