

Publicato il 30/04/2024

N. 03945/2024REG.PROV.COLL.  
N. 03871/2023 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 3871 del 2023, proposto dalle Associazioni Clientearth Aisbl e Lega Italiana Protezione Uccelli – Lipu Ody, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dagli avvocati Andrea Farì e Luigi Conti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio del primo in Roma, via di San Sebastianello 9;

*contro*

la Regione Lazio, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Rosa Maria Privitera, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*nei confronti*

dell'Ente Monti Cimini Riserva Naturale Lago di Vico, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12; del Comune di Caprarola, non costituitosi in giudizio;

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio n. 01925/2023, resa tra le parti.

Visto il ricorso in appello con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Lazio e dell'Ente Monti Cimini Riserva Naturale Lago di Vico;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 29 febbraio 2024 il consigliere Silvia Martino;

Viste le conclusioni delle parti come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO e DIRITTO

1. Le Associazioni odierne appellanti con il ricorso di primo grado chiedevano al T.a.r. per il Lazio di dichiarare l'illegittimità del silenzio serbato dalla Regione Lazio sull'istanza-diffida di provvedere presentata in data 15 giugno 2022, via pec, alla Regione medesima e, per quanto di competenza, all'Ente Monti Cimini – Riserva Naturale Lago di Vico, avente ad oggetto 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.

1.1. Il T.a.r., con la sentenza oggetto dell'odierna impugnativa, ha respinto il ricorso e compensato tra le parti le spese di lite.

1.2. Nello specifico il primo giudice ha attribuito rilievo dirimente alla nota in data 13 luglio 2022 n. 692791 della Regione Lazio, agli atti del processo di primo grado, da cui si evincerebbe che la stessa *“ha compiuto delle attività e delle valutazioni con riferimento al punto specifico del degrado degli habitat naturali presenti nel SIC/ZSC IT6010024, con la conseguenza, quindi, che sul punto l'amministrazione resistente non risulta silente, né l'atto in questione può qualificarsi come soprassessorio”*.

2. L'appello delle Associazioni si fonda sui seguenti motivi.

I. Error in iudicando *in relazione al primo motivo dell'originario ricorso: violazione e falsa applicazione di legge (art. 2, della l. n. 241/90, in combinato disposto con gli articoli 6, par. 2, e 4, par. 5 della Direttiva 92/43/CEE del Consiglio come trasposti dagli articoli 4, comma 1, e 5, comma 3 del d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357 e dell'art. 6, comma 5, della l.r. Lazio 6 ottobre 1997, n. 29); violazione del principio di buona amministrazione.*

Dalla nota di riscontro regionale potrebbe evincersi unicamente lo svolgimento di una generica e incompiuta attività amministrativa relativa al bacino del lago di Vico, mancando qualsivoglia riferimento alle misure *ex* paragrafo 6.2 della Direttiva Habitat, come trasposto dall'art. 4 comma 1, D.P.R. n. 357 del 1997.

La nota non reca menzione formale di tali misure, né dà conto di un sistema coerente e specifico di azioni volte a contrastare il fenomeno di degrado in atto degli *habitat* 3130 e 3140, traducendosi solo in un'elencazione esemplificativa delle attività e valutazioni svolte negli anni per il lago di Vico.

Soprattutto, la nota regionale denota l'assenza di un'istruttoria approfondita, che le Associazioni appellanti ritengono invece doverosa, non solo alla luce del quadro normativo di riferimento, ma altresì in considerazione della consistenza e puntualità degli elementi forniti alle Amministrazioni intimare tramite l'istanza-diffida inoltrata e le allegate relazioni tecniche.

Come rilevato anche dal Rapporto ISPRA 2020, le attività legate alla coltivazione (in particolare, del nocciolo) hanno comportato un continuo apporto di nutrienti nelle acque del lago di Vico, che ha alterato lo stato del corpo idrico aggravandone l'eutrofizzazione, con conseguente progressivo e costante degrado degli *habitat* tutelati e, in particolare, la contrazione o la scomparsa di molte comunità vegetali.

La stessa Commissione Europea ha chiarito che gli *habitat* tutelati nel SIC/ZSC IT6010024 sono particolarmente sensibili ai processi di eutrofizzazione e il recente Libro Rosso sugli *habitat* nell'Unione Europea (Janssen et al., 2016) riconosce per l'*habitat* 3140 lo *status* di *habitat* a rischio di

estinzione (VU-Vulnerable; criterio A1: in attuale declino, con riferimento agli ultimi 50 anni).

Nel contesto descritto, le plurime ricerche scientifiche hanno evidenziato almeno tre diversi momenti in cui il degrado dell'*habitat* 3140 è peggiorato a partire dal 2006 (anni 2009, 2010 e, infine, 2013).

Analoghe e parimenti gravi considerazioni valgono per l'*habitat* 3130, con riferimento al quale il Rapporto ISPRA 2020 attesta l'avvenuta contrazione fino alla scomparsa della vegetazione della classe sintassonomica Isoëto-Nanojuncetea, tipica dell'*habitat*, sulla base del dato registrato nel 2010.

La Delibera di Giunta Regionale (D.G.R.) n. 43 del 2013 e poi la D.G.R. n. 276 del 2020 hanno previsto due consequenziali declassamenti delle acque del lago di Vico, passate dalla categoria A2 a quella, inferiore, di A3 a causa del parametro temperatura in aumento, fattore che a sua volta favorisce la proliferazione delle alghe responsabili del fenomeno di eutrofizzazione e il conseguente degrado degli *habitat* tutelati *in situ*.

Le medesime delibere hanno incaricato le Amministrazioni competenti di intraprendere tutte le azioni preventive/correttive appropriate al fine di ridurre il rischio di sviluppo di fioriture algali, fra cui la riduzione del carico di nutrienti.

Anche per tali delibere le Associazioni hanno domandato il corretto adempimento e, successivamente, proposto autonomi ricorsi per ottenere la declaratoria di illegittimità dell'inerzia serbata dalle Amministrazioni intime.

II. Error in procedendo e in iudicando *in relazione al secondo motivo dell'originario ricorso per violazione combinato disposto degli articoli 39, comma 1, c.p.a. e dell'art. 112 c.p.c. (principio di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato); Violazione e falsa applicazione degli articoli 6.2. e 4.5. della Direttiva Habitat come trasposti dagli articoli 4, comma 1, e 5, comma 3 del d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357 e dell'art. 6, comma 5, della l.r. Lazio 6 ottobre 1997, n. 29; violazione del principio di buona amministrazione. Eccesso di potere sotto svariati profili (Difetto di istruttoria e di motivazione).*

Il T.a.r. avrebbe comunque dovuto pronunciarsi sulla domanda di annullamento della nota regionale, presentata in via subordinata, e valutare se la stessa avesse o meno preso in esame gli elementi di degrado e le misure obbligatorie di cui si invocava l'adempimento.

III. *In via subordinata, error in iudicando in relazione al secondo motivo dell'originario ricorso: violazione e falsa applicazione degli articoli 6.2. e 4.5. della Direttiva Habitat come trasposti dagli articoli 4, comma 1, e 5, comma 3 del d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357 e dell'art. 6, comma 5, della l.r. Lazio 6 ottobre 1997, n. 29; violazione del principio di buona amministrazione. Eccesso di potere sotto svariati profili (Difetto di istruttoria e di motivazione, travisamento dei presupposti).*

Ove si ritenga che il T.a.r. abbia implicitamente rigettato la domanda di annullamento, le appellanti fanno osservare che la nota della Regione Lazio, impugnata sin dal primo grado di giudizio, non contiene alcun riferimento alle misure *ex* paragrafo 6.2. della Direttiva Habitat.

Secondo le appellanti nessuno dei provvedimenti menzionati reca un regime giuridico specifico, coerente e completo, in grado di garantire la gestione sostenibile e la protezione efficace del sito del Lago di Vico, così come chiarito dalla Corte di Giustizia sull'esatta portata dell'obbligo contenuto al paragrafo 6.2 della Direttiva Habitat (CGUE, Sez. II, sentenza dell'11 dicembre 2008, C-293/07, §§ 26-29, come recentemente ribadito anche da CGUE, Sez. VI, 22 giugno 2022, C-661/20, §§98-111).

3. La Regione Lazio (inizialmente) non si è costituita in giudizio, mentre si è costituito l'Ente Monti Cimini – Riserva naturale del Lago di Vico.

4. L'appello è passato una prima volta in decisione alla camera di consiglio del 21 settembre 2023.

5. Con l'ordinanza collegiale n. 8865 dell'11 ottobre 2023, la Sezione ha disposto incumbenti istruttori nei confronti della Regione Lazio e dell'Ente Monti Cimini, consistenti nell'acquisizione di una documentata e dettagliata relazione di chiarimenti, concernente le misure (eventualmente) adottate, ovvero in corso di elaborazione, aventi il fine specifico di contrastare il

degrado ambientale del lago di Vico nonché di ripristinare gli *habitat* ivi presenti.

6. La Regione Lazio si è costituita in giudizio, in resistenza, in data 28 novembre 2023.

7. Gli incumbenti istruttori sono stati eseguiti in data 6 dicembre 2023, dall'Ente Monti Cimini – Riserva naturale Lago di Vico, e in data 14 dicembre 2023, dalla Regione Lazio.

8. Le Associazioni ricorrenti hanno depositato documenti e una memoria, in vista della camera di consiglio del 29 febbraio 2024 alla quale l'appello è stato trattenuto per la decisione.

9. L'istanza avanzata dalle odierne appellanti - nella loro qualità di enti esponenziali di interessi legittimi collettivi relativi alla tutela dell'ambiente - è volta a sollecitare una decisione della Regione Lazio e, per quanto di competenza, dell'Ente Monti Cimini – Riserva naturale del Lago di Vico, in ordine all'adozione delle opportune misure per evitare il degrado degli *habitat* naturali presenti nel SIC/ZSC n. IT6010024, manifestatosi a partire dall'anno 2006.

Essa si inserisce in un quadro di articolate iniziative, procedimentali e giurisdizionali, avanzate dalle Associazioni odierne appellanti a seguito delle quali sono già intervenute la sentenza della Sezione n. 8897 del 2023 (che ha accertato l'obbligo della Regione Lazio di esercitare i propri poteri sostituitivi, ai sensi dell'art. 152 del d.lgs. n. 152 del 2006, al fine di assicurare l'avvio delle azioni preventive e correttive per contrastare il fenomeno della proliferazione delle alghe nel lago di Vico), nonché la sentenza del T.a.r. del Lazio n. 1926 del 2023 (che ha accertato l'obbligo di provvedere della Regione Lazio in ordine alla designazione di una Zona Vulnerabile ai Nitrati corrispondente all'intero bacino idrografico del lago di Vico, ai sensi della Direttiva 91/676/CEE).

9.1. Nella fattispecie in esame, il T.a.r. ha respinto il ricorso avverso il silenzio – inadempimento sulla base degli atti menzionati nella nota della Regione

Lazio del 13 luglio 2022, n. 692791.

Gli stessi atti, unitamente ad altri, sono stati richiamati anche nella relazione istruttoria prodotta in esecuzione degli incumbenti disposti dalla Sezione.

Si tratta, in particolare:

- della D.G.R. n.162 del 14 aprile 2016, con la quale sono state adottate le misure di conservazione specifiche per quanto concerne le Zone Speciali di Conservazione (ZSC) IT6010023 “Monte Fogliano e Monte Venere” e IT6010024 “Lago di Vico”;
- della D.G.R. n. 612 del 16 dicembre 2011, recante le misure di conservazione generale da applicarsi nelle Zone di protezione Speciale (ZPS) e nelle Zone Speciali di Conservazione (ZSC) delle “Rete Natura 2000”, in sostituzione della D.G.R. 16 maggio 2008, n. 363;
- della D.G.R. n. 795 del 23 novembre 2021, recante l’Adozione definitiva del “Quadro di azioni prioritarie” (*Prioritized Action Framework, PAF*) per la programmazione 2021-2027 per la “Rete Natura 2000” nel territorio della Regione Lazio ai sensi dell’articolo 8 della Direttiva 92/43/CEE (cd. Direttiva Habitat) e dell’art. 3 comma 4 del d.P.R. n. 357 del 1997;
- della D.D. n. G10519 del 4 agosto 2022, relativa al trasferimento di fondi all’Ente Monti Cimini Riserva naturale Lago di Vico (per un impegno di spesa di euro 175.000,00 per l’esercizio finanziario 2022, di euro175.000,00 per l’esercizio finanziario 2023 e di euro 150.000,00 per l’esercizio finanziario 20), finalizzati ad interventi per la salvaguardia ambientale del Lago di Vico;
- della D.G.R. 11 aprile 2003, n. 317, in materia di designazione delle aree sensibili e dei bacini drenanti della Regione Lazio, ai sensi della Direttiva 91/271/CEE del 21 maggio 1991;
- delle Norme tecniche di attuazione del Piano regionale di tutela delle acque approvato con D.C.R. n. 18 del 2018;
- della D.G.R. 539 del 2 novembre 2012, con cui sono state individuate le aree di salvaguardia delle captazioni superficiali del Lago di Vico, ai sensi dell’art. 94 del d.lgs. n. 152 del 2006;

- della D.G.R. 19 maggio 2020, n. 276 in materia di classificazione delle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile, ai sensi dell'art. 80 del d.lgs. n. 152 del 2006, di attuazione delle disposizioni contenute nella Direttiva 2000/60/CE del 23 ottobre 2000 che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque;

- della D.G.R. 14 novembre 2023, n. 719 che ha individuato, tra le altre, come Zona Vulnerabile da Nitrati l'intero bacino idrografico del lago di Vico ai sensi dell'art. 92 del d.lgs. n. 152 del 2006.

9.2. La Regione ha poi richiamato il quadro degli interventi predisposto dall'Ente di gestione, aventi in particolare l'obiettivo di attuare quanto riportato al paragrafo 7.2. della D.G.R. n. 162 del 2016, che indica quali siano le azioni prioritarie per il conseguimento degli obiettivi di gestione del sito.

Nello specifico, gli interventi previsti come azioni di salvaguardia riguardano il punto 2 *“controllo dei fenomeni di interrimento”*, il punto 6 *“ricostituzione di lembi di bosco ripariale di pioppi e salici autoctoni lungo alcuni tratti del perimetro lacustre”* e il punto 10 *“sistemazione di tipo tradizionale dei versanti su cui insistono i nocioleti (muretti a secco, gradoni, etc.) anche nelle aree fuori dal sito”*.

9.3. Dal canto suo, l'Ente Monti Cimini ha riferito che la delega alla gestione del sito, in termini di tempi *“ecologico – biologici”*, è molto recente e che in ogni caso le azioni ad esso rimesse, ai sensi della D.G.R. n. 305 del 2018, riguardano azioni da *“compiere e attuare a valle di decisioni regionali”*.

L'Ente sta comunque provvedendo alla redazione del Piano e del Regolamento e ha in corso iniziative di studio volte a *“implementare strategie (e azioni puntuali) di miglioramento dell'ecosistema lacustre”*.

10. Al fine di apprezzare se gli atti e gli interventi sopra citati corrispondano alla disciplina prevista dal paragrafo 6.2. della Direttiva Habitat (come trasposto nel nostro ordinamento dall'art. 4, comma 1, del d.P.R. n. 357 del 1997) è necessario richiamare, per quanto di interesse, la *“Guida all'interpretazione dell'articolo 6 della direttiva 92/43/CEE (2019/C 33/01)”*

predisposta dalla Commissione e pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea del 25 gennaio 2019.

Lo scopo di tale Guida è infatti quello di “*fornire orientamenti agli Stati membri circa l'interpretazione di alcuni concetti chiave figuranti nell'art. 6 della direttiva Habitat*”.

Essa è stata formulata non solo sulla base di consultazioni con gli Stati membri e dei precedenti documenti di orientamento della Commissione, ma anche dell'ampio “*corpus di sentenze emesse dalla Corte di Giustizia dell'UE nel corso degli anni*”.

Ai fini del presente giudizio, il valore di tale Guida risiede quindi principalmente nel fatto che essa è fondata sulle pertinenti statuizioni della Corte di Giustizia 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 infrazione (così la Corte Costituzionale, sentenza n. 227 del 2010; cfr. anche, in precedenza, le sentenze n. 113 del 1985 e 389 del 1989).

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 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*” (Cass. civ., sez. III, 2 marzo 2005, n.4466; id. Cons. Stato, sez. IV, 4 marzo 2014, n. 1020).

10.1. L'articolo 6 della Direttiva Habitat contiene tre gruppi di disposizioni.

Il paragrafo 1 tratta dell'introduzione delle necessarie misure di conservazione ed è incentrato su interventi positivi e proattivi, volti a mantenere o a riportare in uno stato soddisfacente gli *habitat* naturali e le popolazioni di specie di fauna e flora selvatiche.

Il paragrafo 2 contiene disposizioni intese a evitare il degrado degli *habitat* e la perturbazione significativa delle specie e pertanto è di carattere preventivo.

I paragrafi 3 e 4 stabiliscono una serie di salvaguardie procedurali e sostanziali che disciplinano piani e progetti atti ad avere incidenze significative su un sito della “Rete Natura 2000”.

All'interno di questa struttura, la Commissione sottolinea la distinzione esistente tra i paragrafi 1 e 2, che definiscono un regime generale, e i paragrafi 3 e 4, che definiscono una procedura applicabile a circostanze specifiche.

10.2. L'articolo 6, paragrafo 1, stabilisce un regime generale di conservazione che deve essere istituito dagli Stati membri per le Zone speciali di conservazione (ZSC).

Per tutte le ZSC, gli Stati membri sono tenuti a elaborare misure di conservazione e ad adottare le opportune misure regolamentari, amministrative o contrattuali.

Queste misure devono essere istituite al massimo entro sei anni dall'adozione degli elenchi dei Siti di importanza comunitaria (SIC) dell'Unione.

Le misure sono positive e specifiche per ciascun sito e si applicano a tutti i tipi di *habitat* naturale dell'allegato I e alle specie dell'allegato II presenti nei siti, tranne nei casi in cui la presenza di tali specie non sia significativa secondo il formulario standard di “Natura 2000”.

Le misure mirano ad assicurare il mantenimento o il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, di *habitat* naturali e specie di fauna e flora selvatiche di interesse comunitario e tengono conto delle esigenze economiche, sociali e culturali, nonché delle particolarità regionali e locali.

Le misure di conservazione sono gli interventi e i meccanismi effettivi da predisporre per un sito della “Rete Natura 2000” al fine di conseguire gli obiettivi di conservazione del medesimo e affrontare le pressioni e le minacce subite dalle specie e dagli *habitat* che vi sono presenti.

10.3. L'articolo 6, paragrafo 2 – che assume per la controversia in esame una rilevanza essenziale – dispone che: *“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”.*

Tale norma prende come punto di partenza il principio di prevenzione e si configura come una fonte autonoma, rispetto al paragrafo 1 e ai paragrafi 3 e 4, di obblighi per gli Stati membri.

Essa, infatti, disciplina l'ipotesi specifica del “*degrado degli habitat*”, senza distinguere se tale degrado è ancora potenziale o se è già in corso (tale distinzione può quindi incidere solo sulla tipologia e sulla portata delle misure, ma non sulla loro doverosità).

10.3.1. Le “*opportune misure*” del paragrafo 2 vanno al di là delle misure di gestione necessarie ai fini della conservazione, già disciplinate dal paragrafo 1 dello stesso articolo 6.

La presenza, nella 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.

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 (causa C-418/04); 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 (cfr. *infra*, al punto 10.6 di questa sentenza).

Il paragrafo 6.2 va dunque interpretato nel senso di imporre agli Stati membri di adottare tutte le “*opportune misure*” per garantire che non si verifichino, o che si interrompano, un “*degrado*” o una “*perturbazione*” significativi, onde evitare qualsiasi peggioramento, causato dall'uomo o di origine naturale prevedibile, degli *habitat* naturali e degli *habitat* di specie.

10.3.2. La portata del paragrafo 2 è, inoltre, più ampia anche di quella dei paragrafi 3 e 4 dello stesso articolo 6, che riguardano unicamente piani e progetti.

Difatti, il paragrafo 2 si applica anche:

- allo svolgimento di attività quali l'agricoltura, la pesca o la gestione delle risorse idriche, che possono non rientrare nell'ambito di applicazione dell'articolo 6, paragrafo 3;
- a piani e progetti già autorizzati in passato e che successivamente si siano rivelati idonei a provocare situazioni di degrado o perturbazioni, ivi compresa l'attuazione di piani o progetti autorizzati prima dell'entrata in vigore dell'articolo 6, paragrafo 3 (C-399/14, punto 33).

10.4. Quanto all'ambito di applicazione dell'articolo 6, paragrafo 2, alla stregua della giurisprudenza della C.G.U.E., esso:

- si applica permanentemente nelle ZSC, nei SIC e nelle Zone di protezione speciale (ZPS) e può riguardare attività o eventi passati, presenti o futuri. Se un'attività già in atto in una ZSC o in una ZPS può provocare il degrado di *habitat* naturali o una perturbazione delle specie per le quali la zona è stata designata, deve essere disciplinata dalle “*opportune mesure*” previste rispettivamente all'articolo 6, paragrafo 2, della Direttiva Habitat o all'articolo 4, paragrafo 4, della Direttiva Uccelli (2009/147/CE), se del caso. L'eliminazione dell'impatto negativo può richiedere, a seconda dei casi, la sospensione dell'attività e/o l'adozione di misure di attenuazione o ripristino, anche effettuando una valutazione *ex post*. Quanto precede è confermato dalla sentenza *Owenduff* (C-117/00, punti 28-30) nella quale la Corte ha riscontrato la violazione dell'articolo 6, paragrafo 2, perché in una ZPS non erano state adottate misure intese a prevenire il degrado degli *habitat* delle specie per le quali la stessa era stata designata;
- osta alla previsione in termini generali, da parte di uno Stato membro, che determinate attività praticate nelle condizioni e sui territori autorizzati dalle

leggi e dai regolamenti in vigore non costituiscono attività perturbatrici o aventi conseguenze analoghe (causa C-241/08, punto 76);

- non è limitato ad atti intenzionali, ma può anche coprire eventi fortuiti (incendi, inondazioni, ecc.) nella misura in cui essi sono prevedibili, ad esempio se tendono a verificarsi ogni pochi anni;

- non è limitato alle attività umane. Nella causa C-6/04, punto 34, la Corte ha valutato 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»*.

10.5. In diverse cause, la Corte di Giustizia ha chiarito il tipo di regime giuridico di protezione che deve essere istituito ai fini dell'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva Habitat.

In particolare, ha sottolineato la necessità che il regime giuridico sia specifico, coerente e completo, in grado di garantire la gestione sostenibile e la protezione efficace dei siti interessati (C-293/07, punti 26-29).

La Corte ha inoltre riscontrato violazioni in casi in cui:

- il regime in vigore era troppo generale e non interessava nello specifico la ZPS o le specie ivi presenti (C-166/04, punto 15);

- le disposizioni avrebbero trovato applicazione *«solo successivamente all'inizio delle attività in questione e, dunque, successivamente al verificarsi di un eventuale degrado»* (C-418/04, punto 208);

- le ZPS erano soggette a regimi giuridici eterogenei che non conferivano sufficiente protezione alle ZPS (C-293/07, punto 26).

In determinati casi, limitarsi ad avviare procedimenti penali contro la parte responsabile del degrado/della perturbazione o a sanzionarla amministrativamente può non essere sufficiente per garantire la conformità di uno Stato membro all'articolo 6, paragrafo 2 (C-504/14, punti 55 e 56).

Secondo la Corte, «i termini “misure opportune” contenuti nell’articolo 6, paragrafo 2, della direttiva “habitat” implicano che gli Stati membri godano di un margine di valutazione nell’applicazione di tale disposizione. Va tuttavia ricordato che un’attività è conforme all’articolo 6, paragrafo 2, della direttiva “habitat” soltanto se viene garantito che essa non provochi alcuna perturbazione che può avere incidenze significative sugli obiettivi perseguiti dalla direttiva, in particolare sugli obiettivi di conservazione» (sentenza Commissione/Spagna, C-404/09, punto 126 e giurisprudenza ivi citata).

La Corte afferma inoltre che «[...] se un esame a posteriori, sulla base dell’articolo 6, paragrafo 2, della direttiva “habitat”, dovesse rivelarsi, se del caso, come una “misura opportuna” ai sensi di tale disposizione, tale esame deve definire dettagliatamente quale rischio di degrado o di perturbazioni che possono avere conseguenze significative ai sensi di detta disposizione è generato dall’esecuzione del piano o progetto di cui trattasi e essere effettuato conformemente ai requisiti dell’articolo 6, paragrafo 3, di tale direttiva» (C-399/14, punti 40, 41, 54).

10.6. L’obbligo per gli Stati membri di intervenire attivamente, con le opportune misure di prevenzione e/o di ripristino, atte a contrastare il degrado e a mantenere le caratteristiche ecologiche dei siti della “Rete Natura 2000” dal momento in cui sono indicati come siti di interesse comunitario, è confermato dalla C.G.U.E. nella causa *Bund* (C-244/05, punto 45): «[...] occorre ricordare che, conformemente all’allegato III, fase 1, della direttiva, le caratteristiche ecologiche di un sito identificato dalle competenti autorità nazionali riflettono i criteri di valutazione che sono ivi enunciati, ossia il grado di rappresentatività del tipo di habitat, la sua superficie, la sua struttura e le sue funzioni, le dimensioni e la densità della popolazione delle specie presenti sul sito, gli elementi dell’habitat importanti per le specie in questione, il grado di isolamento delle popolazioni di specie presenti sul sito nonché il valore del sito per la conservazione del tipo di habitat e delle specie in questione».

Tale obbligo – come si è già detto *retro*, al punto 10.3 – non può attendere che si verifichi (o che si aggravi) il degrado, anzi deve prevenire attivamente il deterioramento (ulteriore) delle caratteristiche ecologiche del sito al di sotto del livello riscontrato al momento della designazione, con misure “opportune”,

termine da intendersi nel significato di “effettive”, “efficaci”, “adeguate”, e pertanto non solo conservative, ma di intervento positivo, con effetti misurabili e, se necessario, “anticiclico”.

11. Una volta chiarita la portata della disposizione europea (il paragrafo 6.2 della Direttiva Habitat) di cui si denuncia la mancata osservanza, deve verificarsi la sua applicazione al caso in esame, al fine di rinvenire un obbligo, da parte dell'amministrazione competente, di provvedere ai sensi della norma medesima; obbligo su cui si fonda il ricorso avverso il silenzio inadempimento di cui è causa.

11.1. Il Collegio osserva che, tra tutte le misure elencate dalla Regione Lazio nelle relazioni depositate in giudizio, attengono alla materia della tutela degli *habitat* e delle specie i seguenti quattro provvedimenti: la D.G.R. n. 162 del 2016, la Deliberazione 16 dicembre 2011, n. 612, la Determinazione Dirigenziale n. G10519 del 4 agosto 2022 e, infine, la D.G.R. n. 795 del 2021.

Deve convenirsi con le appellanti che tali provvedimenti riguardano le misure di conservazione, e quindi le disposizioni relative alle attività ammesse o vietate ai fini dell'ordinaria gestione del sito e della tutela della biodiversità, per le finalità stabilite dall'articolo 6, paragrafo 1, della Direttiva Habitat, ma 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, in particolare per quanto concerne gli *habitat* 3140 e 3130.

Anche il c.d. PAF (*Prioritized Action Framework* - Quadro di Azioni Prioritarie) adottato con la D.G.R. n. 795 del 2021 non reca le misure di cui al paragrafo 6.2. della Direttiva.

Il PAF è previsto dall'articolo 8 della Direttiva Habitat e costituisce lo strumento di programmazione pluriennale attraverso il quale gli Stati membri elaborano una stima dei cofinanziamenti comunitari necessari per adempiere

agli obblighi previsti dal paragrafo 6.1., da sottoporre alla valutazione della Commissione.

In ogni caso, la Regione non è stata in grado di indicare quali, tra le misure disciplinate dalle Delibere e Determinazioni richiamate, perseguano efficacemente lo scopo di prevenire, invertire, contrastare ed eliminare gli impatti delle attività antropiche che, ormai da diversi anni, hanno contribuito alla compromissione dell'ecosistema del lago di Vico, in particolare per quanto concerne i fenomeni di eutrofizzazione.

Eppure, nel SIC/ZSC in questione, uno stato di “*degrado*” – ai sensi del paragrafo 6.2 della Direttiva Habitat – è già in corso, con i suoi tre momenti di progressivo peggioramento, come ampiamente documentato in atti.

Peraltro, anche le cause di tale degrado sono da tempo note.

Nella stessa D.G.R. n. 162 del 2016 sopra citata, le immissioni nell'ambiente di prodotti chimici e, specificamente, di fertilizzanti destinati alla coltivazione del nocciolo sono descritte come la principale minaccia per l'integrità del SIC/ZSC n. IT6010024 (cfr. il paragrafo 6 dell'Allegato relativo alle Misure di conservazione del SIC/ZSC IT6010024 “Lago di Vico”).

I fenomeni in atto sono documentati, altresì, nel Rapporto Ispra 2020, negli atti della Commissione europea e negli studi scientifici allegati alla Relazione tecnica prodotta in sede procedimentale dalle Associazioni appellanti.

Questo Consiglio di Stato ritiene, dunque, che nel caso di specie sia accertata l'esistenza di uno stato di “*degrado*” in un Sito di Interesse Comunitario/Zona Speciale di Conservazione, che impone uno specifico obbligo di provvedere anche ai sensi del paragrafo 6.2 della Direttiva Habitat, con l'adozione di autonome e ulteriori “*opportune misure*”.

A tale obbligo, l'amministrazione intimata non ha dimostrato di avere adempiuto.

Da ciò consegue la fondatezza, nell'*an*, dell'originario ricorso avverso il silenzio inadempimento ex art. 117 c.p.a..

11.2. Riguardo ai contenuti e al *quomodo* dell'adempimento, occorre considerare che il paragrafo 6.2 impone che le “*misure*” siano “*opportune*”, ovvero “non formali”: come si è detto anche *retro*, al punto 10.6, esse devono essere “effettive”, “efficaci”, “adeguate”, con effetti misurabili.

In tale ottica, secondo le indicazioni della Commissione europea e della C.G.U.E. in precedenza richiamate, l'applicazione dell'articolo 6, paragrafo 2, richiede a seconda dei casi un intervento attivo (ad es., con misure di riduzione o di sospensione) sull'attività antropica che sta causando il degrado.

Sotto questo profilo, a fronte dell'accertato stato di crescente compromissione ambientale del Lago di Vico, la Regione Lazio è tenuta ad adottare misure attive e non solo conservative, ovvero misure idonee a invertire chiaramente il processo di degrado attraverso un adeguato sistema di protezione, per impedire che la prosecuzione *tout court* delle attività umane in corso produca ulteriori deterioramenti degli *habitat* e perturbazioni delle specie di interesse.

Solo tali misure “anticicliche” ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 2, possono ormai migliorare lo stato dell'ecosistema, che nel caso di specie – come si è già detto – non si presenta stabile (il che renderebbe sufficienti le misure conservative del paragrafo 1), ma denota un preciso *trend* di degrado (il che, si ripete, impone l'attivazione anche delle misure proattive del paragrafo 2).

11.3. Per quanto riguarda il parimenti intimato Ente di gestione della Riserva naturale del Lago di Vico si osserva che esso, ai sensi della D.G.R. n. 305 del 2018, ha compiti di controllo, di vigilanza e di programmazione attraverso lo strumento del Piano del Parco e del Regolamento, nonché di diretta gestione, sia pure condizionata – come dallo stesso sottolineato – all'adozione delle misure di conservazione da parte della Regione.

Nei limiti delle sue competenze, anche tale Ente risulta comunque tenuto a fornire alla Regione gli apporti istruttori utili ad individuare e adottare le misure idonee a invertire il processo di degrado degli *habitat* e delle specie.

In tal senso, lo stesso Ente sottolinea di avere attivato convenzioni con istituzioni universitarie per valutare l'impatto delle pressioni antropiche sugli

*habitat* sensibili e per predisporre gli interventi di ricostituzione, allo stato però non ancora concretamente avviati.

11.4. Il contenuto delle misure di prevenzione e di contrasto al degrado degli *habitat* protetti è di natura tecnico-discrezionale, con le precisazioni che seguono.

La Commissione europea ha più volte sottolineato che in base alla Direttiva Habitat gli Stati membri hanno l'obbligo di proteggere i siti dal degrado, adottando 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* naturali nelle zone speciali di conservazione (lo ribadisce anche la C.G.U.E., nella sentenza del 29 giugno 2023, Commissione/Irlanda, C-444/21).

Come si è detto *retro*, al punto 11.2, le “*misure*” imposte dal paragrafo 6.2 devono essere “*opportune*”, ovvero efficaci e adeguate: ciò riduce il margine discrezionale degli Stati membri e limita le eventuali facoltà regolamentari o decisionali delle autorità nazionali alla individuazione dei mezzi da impiegare e alle scelte tecniche da operare nell'ambito delle dette “*opportune misure*” (cfr., relativamente alle misure di conservazione, la sentenza C-444/21 appena citata; cfr. pure la sentenza C-409/09, riportata *retro*, al punto 10.5).

L'adeguatezza delle misure e, quindi, l'efficacia dell'adempimento, dovrà essere misurata in concreto, *ex post*, in termini di effettiva riduzione dei fenomeni indicatori del degrado (ad es., la temperatura o il tasso di eutrofizzazione).

11.5. Per quanto riguarda, infine, la portata del rimedio di tutela invocato, va ricordato che, in linea generale, l'azione disciplinata dall'art. 117 del c.p.a. ha natura strumentale.

Il giudice non può pronunciarsi sul merito della pretesa azionata, essendo tale eventualità limitata ai soli atti vincolati e a quelli in relazione ai quali si sia interamente esaurito lo spettro di discrezionalità riconosciuto

all'Amministrazione e per i quali, al contempo, non siano necessarie attività istruttorie (come stabilito dall'art. 31, comma 3, del c.p.a. - cfr. Cons. Stato, Adunanza plenaria, 9 giugno 2016, n.11).

Nel caso in esame, tuttavia, appare chiara al Collegio l'esistenza dei presupposti dell'obbligo di adottare le misure di cui al paragrafo 6.2. della Direttiva Habitat, come si è detto *retro*, al punto 11.1.

In tal caso, il margine di valutazione rimesso alle Amministrazioni competenti (*in primis*, la Regione Lazio) è limitato all'individuazione, sotto il profilo tecnico, delle “*opportune misure*” e alla verifica *ex post* della loro efficacia, alla stregua di quanto affermato *retro*, al punto 11.4.

In tal senso, del resto, l'istanza-diffida presentata dalle Associazioni appellanti 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*” conformi all'articolo 6, paragrafo 2, della Direttiva Habitat, nei sensi dianzi precisati.

12. In definitiva, per quanto sopra argomentato, l'appello merita accoglimento. Per l'effetto – in riforma della sentenza impugnata – va dichiarato l'obbligo della Regione Lazio, e, per quanto di competenza, dell'Ente Monti Cimini - Riserva naturale Lago di Vico, di adottare le opportune misure per evitare il degrado degli *habitat* naturali presenti nel SIC/ZSC n. IT6010024, ai sensi del combinato disposto di cui agli articoli 6.2 e 4.5 della Direttiva Habitat, come trasposto dall'art. 4, comma 1, del d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357 e dall'art. 6, comma 5, della legge della Regione Lazio 6 ottobre 1997, n. 29, nel termine di giorni 180 (centottanta) a decorrere dalla comunicazione ovvero notificazione della presente sentenza.

13. Le spese del doppio grado di giudizio seguono la soccombenza e vengono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello n. 3871 del 2023, di cui in epigrafe, lo accoglie e, per l'effetto, ordina alla Regione Lazio e all'Ente Monti Cimini - Riserva naturale Lago di Vico, di adottare – per quanto di rispettiva competenza – le “*opportune misure*” di cui al paragrafo 6.2. della Direttiva *Habitat* per evitare il degrado degli *habitat* naturali presenti nel SIC/ZSC IT6010024, nel termine di giorni 180 dalla comunicazione in via amministrativa o, se anteriore, dalla notifica della presente sentenza.

Condanna la Regione Lazio e l'Ente Monti Cimini - Riserva naturale Lago di Vico, in solido tra loro, alla rifusione in favore delle appellanti delle spese del doppio grado di giudizio, che liquida complessivamente in euro 6.000,00, oltre agli accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 29 febbraio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Carbone, Presidente

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Silvia Martino, Consigliere, Estensore

Luca Monteferrante, Consigliere

Emanuela Loria, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Silvia Martino**

**IL PRESIDENTE**  
**Luigi Carbone**

IL SEGRETARIO