

Contrasto del fenomeno della fioritura algale del lago di Vico

Cons. Stato, Sez. IV 30 giugno 2025, n. 5637 - Martino, pres. f.f.; Santise, est. - Clientearth Aisbl, Lega Italiana Protezione Uccelli - Lipu Odv (avv.ti Fari, Conti) c. Regione Lazio (avv. Fusco) ed a.

Bellezze naturali - Contrasto del fenomeno della fioritura algale del lago di Vico - Piano di azione per gli interventi urgenti in esecuzione della Sentenza della corte di Giustizia Europea del 7 settembre 2023.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. La società ricorrente ha agito, in via principale, per l'ottemperanza alla sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, 12 ottobre 2023, n. 8897 che, accogliendo l'appello da essa proposto, ha accertato l'inadempimento della Regione Lazio, ai sensi degli artt. 31 e 117 c.p.a., e ha ordinato alla stessa di adottare, nei sensi indicati in motivazione, un provvedimento espresso sull'istanza-diffida presentata dalle Associazioni odierne appellanti in data 15 giugno 2022 nel termine di 60 giorni.

2. All'origine della domanda di esecuzione della suddetta pronuncia del Consiglio di Stato si pone la vicenda che ha interessato l'associazione ClientEarth AISBL - quale organizzazione no profit con sede in Bruxelles avente finalità di protezione degli ecosistemi, le persone ed il pianeta - e la Lega Italiana Protezione Uccelli, Lipu ODV - nella qualità di associazione ambientale riconosciuta ai sensi degli artt. 13 e 18 della l. 8 luglio 1986, n. 349 mediante decreto del Ministero dell'Ambiente (oggi, della Transizione Ecologica), con scopo di conservazione della biodiversità e promozione della cultura ecologica.

3. Tali enti adivano il T.a.r. per il Lazio chiedendo che venisse dichiarata l'illegittimità del silenzio serbato dalla Regione Lazio sull'istanza-diffida di provvedere presentata in data 15 giugno 2022, a mezzo pec, avente ad oggetto l'esercizio dei poteri sostitutivi previsti dall'art. 152 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, in combinato disposto con l'art. 19 della legge della Regione Lazio 6 agosto 1999, n. 14, in relazione agli obblighi discendenti dalla D.G.R. n. 43 del 15 febbraio 2013, poi ribaditi in termini analoghi dalla D.G.R. n. 276 del 19 maggio 2020.

Allegavano le ricorrenti che, secondo le informazioni acquisite in sede di accesso agli atti, non risultavano essere state adottate azioni di carattere preventivo e correttivo per il contrasto del fenomeno della fioritura algale del lago di Vico.

Con tale istanza, per un verso, erano stati diffidati l'ATO Viterbo, la società Talete, i sindaci dei Comuni di Caprarola e Ronciglione, nonché l'AUSL Viterbo ad adottare, ciascuno secondo le proprie competenze, le misure previste al § 6, lett. b) e c), della D.G.R. n. 43/2013 e analogamente previste al § 11, lett. b) e c), della D.G.R. n. 276/2020; per altro verso, le odierne appellanti avevano domandato alla Regione Lazio di esercitare i poteri sostitutivi previsti dall'art. 152 T.U.A. e dall'art. 19 della L.R. Lazio n. 14/1999, relativamente all'adozione delle suddette misure.

4. Con il ricorso articolato in primo grado, esse impugnavano l'inerzia della Regione Lazio nell'esercizio dei poteri sostitutivi, deducendo un complesso mezzo di gravame.

Con la sentenza n. 1927 del 3 febbraio 2023, il T.a.r. ha rigettato il ricorso e compensato tra le parti le spese di lite.

5. Il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 8897 del 2023, di cui è in questa sede chiesta l'esecuzione, ha accolto l'appello avverso la suddetta pronuncia e ha ordinato alla Regione Lazio di adottare, nei sensi indicati in motivazione, un provvedimento espresso sull'istanza - diffida presentata dalle Associazioni appellanti in data 15 giugno 2022 entro il termine di giorni 60 (sessanta) dalla comunicazione in via amministrativa o, se anteriore, dalla notifica della sentenza.

In particolare, questo Consiglio di Stato ha dichiarato la Regione Lazio inadempiente all'obbligo di esercizio dei poteri sostitutivi, previsti dall'art. 152 del d.lgs. n. 152/2006, in combinato disposto con l'art. 19 della LR n. 14/1999, nei confronti delle Autorità e degli Enti sopra indicati, al fine di garantire la tutela della risorsa idrica del Lago di Vico dai fenomeni massivi di proliferazione algale e di evitare il definitivo deterioramento delle acque, ordinando altresì alla Regione di adottare un provvedimento espresso sull'istanza-diffida presentata dalle Associazioni appellanti in data 15 giugno 2022, alla quale la Regione non aveva dato riscontro.

6. Successivamente alla sentenza di questo Consiglio di Stato, in data 23 luglio 2024 la Regione Lazio ha pubblicato sul BURL la Determinazione del 4 luglio 2024, n. G08986 recante "D.G.R. n. 895/2023 concernente l'approvazione del documento tecnico *"Piano di azione per gli interventi urgenti in esecuzione della Sentenza della corte di Giustizia Europea del 7 settembre 2023"*. Presa d'atto degli interventi e del relativo cronoprogramma".

7. Tale provvedimento reca, per l'appunto, la presa d'atto degli interventi contenuti nel Piano di azione, approvato con D.G.R. 14 dicembre 2023, n. 895, per dare esecuzione della Sentenza della Corte di Giustizia Europea del 7 settembre 2023 (di seguito anche solo "Piano di azione"), di condanna dell'Italia per l'inosservanza, in diversi comuni laziali, dei parametri di arsenico e fluoruro nelle acque potabili fissati dalla Direttiva 98/83/CE.

8. Con D.G.R. del 08 agosto 2024, n. 674, la Regione ha poi adottato lo schema di *"Protocollo di intesa per l'attuazione*



del Piano di azione per gli interventi urgenti in esecuzione della Sentenza della Corte di Giustizia Europea del 7 settembre 2023 in ordine alla violazione degli articoli 4, paragrafo 1, e 8, paragrafo 2, della direttiva 98/83/CE”.

9. Le odierne ricorrenti hanno quindi impugnato i predetti provvedimenti, ritenendoli adottati in elusione e in violazione del giudicato e, in subordine, previa conversione del rito, hanno chiesto l’annullamento degli stessi.

Si è costituita in giudizio la Regione, eccependo l’inammissibilità, l’irricevibilità e, in ogni caso, l’infondatezza del ricorso.

Alla camera di consiglio del 15 aprile 2024 la causa è stata trattenuta in decisione.

10. Il ricorso per ottemperanza – volto, come detto, a ottenere la dichiarazione di nullità dei provvedimenti adottati dalla Regione – non è fondato e deve essere rigettato nei seguenti termini.

10.1. Questo Consiglio di Stato, ai fini dell’accertamento del silenzio – inadempimento dell’amministrazione, ha valorizzato la circostanza che *“i provvedimenti invocati dalla Regione riguardano, in primo luogo, le misure di conservazione adottate in attuazione della Direttiva “Habitat” e non attengono specificamente alla questione della tutela delle acque destinate al consumo umano, oggetto di un distinto compendio normativo”.*

10.2. In particolare, in sede di appello è stato evidenziato che non risultano soddisfatti nemmeno le D.G.R. n. 327 del 28 maggio 2019 e D.G.R. n. 474 del 28 giugno 2022, con le quali sono stati esercitati i poteri sostitutivi nei confronti del Comune di Ronciglione e del Comune di Caprarola ai fini del trasferimento al gestore unico Taletè S.p.A. del servizio idrico dell’Ambito Territoriale Ottimale n. 1 – Lazio Nord Viterbo, perché *“Tali poteri 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. La Regione Lazio è quindi tuttora inadempiente all’obbligo di sostituirsi agli Enti sopra indicati al fine di garantire la tutela della risorsa idrica del Lago di Vico dai fenomeni massivi di proliferazione algale e di evitare il definitivo deterioramento delle acque”.*

La Sezione ha peraltro precisato che *“Il contenuto delle misure conseguenti all’esercizio del potere sostitutivo è [...] di natura ampiamente discrezionale”.*

In tal senso, si è osservato che *“l’istanza – diffida presentata dalle Associazioni appellanti non era volta ad imporre alla Regione una specifica modalità di esercizio del potere sostitutivo quanto a stimolarne l’iniziativa, al fine di assicurare l’avvio della messa in atto delle azioni preventive e correttive per contrastare il fenomeno della proliferazione delle alghe nel lago di Vico (cfr. la pag. 12 dell’istanza del 15 giugno 2022).*

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, esauritivi 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”.

11. Ai fini dell’esecuzione della sentenza di questo Consiglio di Stato, la Regione ha evidenziato di essersi immediatamente attivata nei confronti delle Autorità e degli Enti coinvolti, diffidando con nota n. 1448810 del 13 dicembre 2023, la ASL di Viterbo ed i Comuni di Caprarola e Ronciglione, nelle more del definitivo passaggio del servizio idrico integrato all’Autorità d’Ambito e al soggetto Gestore, ad adempiere, entro 90 giorni dalla notifica della diffida, all’adozione delle attività previste con la richiamata DGR n. 276/2020 ed a relazionare dettagliatamente alla Regione in ordine alle attività messe in atto per abbattere la fioritura algale e garantire la potabilità delle acque del lago di Vico.

11.1. Altresì - sia pure in specifica esecuzione della sentenza della Corte di Giustizia Europea del 7 settembre 2023, che ha condannato l’Italia per il mancato rispetto dei parametri di arsenico e fluoruro nelle acque potabili di diversi Comuni del Lazio in violazione della Direttiva 98/83/CE (cosiddetta Direttiva Acque potabili) - con DGR n. 895 del 14 dicembre 2023, la Regione ha adottato un Piano di azione che prevede per i Comuni di Ronciglione e Caprarola specifiche azioni a tutela del lago di Vico.

11.2. In particolare, con riferimento ai Comuni di Caprarola e di Ronciglione, il *“suddetto Piano di azione prevede specifiche azioni di tutela del Lago di Vico, attraverso la realizzazione di nuovi pozzi idropotabili e la completa sostituzione delle acque del lago di Vico. In tal modo sarà possibile non utilizzare più il lago di Vico come risorsa idropotabile, contribuendo pertanto a garantire la tutela sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo, assicurando altresì l’approvvigionamento idropotabile dei cittadini dei citati Comuni, consentendo in tal modo di superare le criticità quali-quantitative del lago di Vico”.*

11.3. Precisa la Regione che gli interventi previsti dal suddetto Piano consistono:

“- per il Comune di Caprarola, che il potabilizzatore attualmente esistente che alimenta la rete idrica comunale e che attinge direttamente dal Lago di Vico tramite condotta di presa sommersa con l’opera di presa denominata Abboccatore, sia integralmente sostituita da un nuovo pozzo con una portata di circa 40 l/s nelle vicinanze dell’area dell’impianto di potabilizzazione attuale. Le risorse previste ammontano a € 750.000,00 con un cronoprogramma di 24 mesi;

- per il Comune di Ronciglione, la realizzazione di nuovi pozzi (almeno tre per una portata complessiva di almeno 80-90 l/s) al di fuori della corona vulcanica del Lago di Vico con denominato Abboccatore con integrale eliminazione dell’alimentazione dal Lago di Vico. Per tali interventi sono stati stanziati € 3.600.000,00 con un cronoprogramma di 24 mesi”.

12. Le ricorrenti non hanno nello specifico contestato le affermazioni della Regione, ma in generale la circostanza che comunque la stessa non sia intervenuta in maniera adeguata ed efficace per risolvere i problemi ambientali del lago di Vico.

13. Si discute, quindi, del contenuto di provvedimenti di carattere ampiamente discrezionale, adottati al fine di porre in essere gli adempimenti relativi alla tutela della risorsa idrica, rispetto ai quali vengono dedotti vizi di legittimità che si collocano al di fuori del perimetro del giudicato – limitato all'accertamento del silenzio – inadempimento - e che devono essere vagliati in sede cognitoria.

14. Ne consegue che la domanda di nullità dei provvedimenti adottati deve essere respinta, non sussistendo violazione o elusione del giudicato.

15. In relazione alla domanda di annullamento, giova ricordare che l'Adunanza plenaria di questo Consiglio di Stato ha già chiarito che *"in caso di rigetto della domanda di nullità il giudice disporrà la conversione dell'azione per la riassunzione del giudizio innanzi al giudice competente per la cognizione. Ciò appare consentito dall'art. 32, co. 2, primo periodo, c.p.a. in base al quale "il giudice qualifica l'azione proposta in base ai suoi elementi sostanziali", e la conversione dell'azione è ben possibile - ai sensi del secondo periodo del medesimo comma - "sussistendone i presupposti".*" (Cons. Stato, Ad. Plen., 15 gennaio 2013, n. 2).

16. Conseguentemente, con riferimento alla domanda di annullamento, proposta in subordine, va disposta la riassunzione del giudizio innanzi al T.a.r. per il Lazio (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 22 dicembre 2023 n. 11157, §§. 10.2. e 10.3.; sez. IV, 30 agosto 2023, n. 8050, §. 13; Cons. Stato, sez. VI, 30 agosto 2021 n. 6114, §. 16; sez. VI, 5 ottobre 2020 n. 5800).

In conclusione, la domanda di nullità va respinta, mentre, relativamente alla domanda di annullamento, va dichiarata l'incompetenza di questo Consiglio e la competenza del T.a.r. per il Lazio, innanzi al quale il giudizio dovrà essere riassunto nel termine di legge.

Nel tenore delle questioni controverse, si ravvisano le eccezionali ragioni sancite dal combinato disposto degli artt. 26 comma 1 c.p.a. e 92 comma 2 c.p.c. per compensare integralmente le spese del giudizio di ottemperanza.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe descritto:

a) respinge la domanda di nullità;

b) dichiara l'inammissibilità per incompetenza della domanda di annullamento, indicando quale giudice competente il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio.

Compensa le spese del presente giudizio.

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

(Omissis)