



GABRIELE TORELLI

Gli obblighi di risultato dell'azione amministrativa in materia ambientale nella prospettiva del giudice amministrativo

Gli obblighi di risultato dell'azione amministrativa costituiscono un ambito già esaminato in termini generali dalla letteratura giusamministrativistica. Tuttavia, è interessante verificare se gli stessi obblighi possano estendersi anche alla materia ambientale, considerando le incisive politiche di tutela che caratterizzano l'ambito in questione. L'analisi viene condotta prendendo come riferimento una interessante sentenza del Consiglio di Stato, il quale ammette l'applicazione dell'azione di adempimento di cui all'art. 31, comma 3, cod. proc. amm., per condannare l'amministrazione all'adozione di adeguate misure "anticicliche" in grado di invertire lo stato di degrado di una zona speciale di conservazione (Rete Natura 2000), garantendone il ripristino.

The performance obligations of administrative action constitute an area that has already been examined in general terms in the literature on administrative law. However, it is interesting to examine whether these obligations might also extend to environmental matters, given the far-reaching protection policies that characterise this field. The analysis is developed with reference to an interesting judgement by the Council of State, which recognises the applicability of the action for specific performance referred to in Article 31(3) of the Code of Administrative Process, to order the administration to adopt appropriate 'counter-cyclical' measures capable of reversing the state of degradation of a special area of conservation (Natura 2000 Network), thereby ensuring its restoration.

Sommario: 1. Gli obblighi di risultato dell'azione amministrativa in materia ambientale: brevi note introduttive. – 2. La tutela del risultato dell'azione amministrativa in materia ambientale innanzi al giudice amministrativo. – 3. L'azione di adempimento in materia di obblighi ambientali secondo la sentenza Cons. Stato n. 3945/2024. – 4. Un nuovo percorso motivazionale per ottenere l'obbligo di risultato in materia ambientale?

1. Gli obblighi di risultato dell'azione amministrativa in materia ambientale: brevi note introduttive

Ragionare sugli obblighi di risultato dell'azione amministrativa in materia ambientale richiede innanzitutto di intraprendere un breve percorso ricostruttivo sulla logica della c.d. "amministrazione di risultato", al fine di individuarne i tratti peculiari e caratterizzanti, per poi valutarne l'applicabilità nei confronti del settore che in questa sede interessa (appunto quello ambientale).

Il *risultato amministrativo* costituisce un criterio per valutare il percorso decisionale della pubblica amministrazione secondo un approccio sostanziale piuttosto che strettamente

formale, ossia rigidamente legato al dato di diritto positivo, seppure tale valutazione non possa del tutto ignorare né tantomeno scindersi dal principio di legalità. Cioè, il concetto di “risultato” non può configurarsi come una divergenza dal percorso procedimentale definito dalla legge, presentandosi piuttosto come la capacità dell’amministrazione di adattare le decisioni alle esigenze concrete e, perciò, di differenziare la propria azione a seconda dei contesti così da valorizzarne autonomia gestionale e responsabilità, a fronte della rassegnazione all’impossibilità di governare per legge¹. In parole più semplici, il concetto di “risultato” non può essere limitato alla sola analisi dell’esito dell’attività amministrativa, nel senso che la decisione finale costituisce una reazione non tanto alla (frequente) sterilità del legalismo formalistico quanto ai fisiologici limiti della norma di legge nella regolazione della fattispecie concreta e non intende affatto dubitare – né potrebbe farlo – dell’imprescindibilità del principio di legalità né del principio di funzionalizzazione².

Il corollario di questo ragionamento, qui condiviso, è che il rapporto tra legalità e risultato non va impostato in termini di contrapposizione³, considerando che la verifica del raggiungimento del risultato diviene il parametro con cui valutare la correlazione tra l’attività amministrativa e la realizzazione dell’interesse generale in precedenza affidata al solo controllo di legittimità, con la conseguente possibilità per il giudice amministrativo di conoscere ed eventualmente risolvere il rapporto tra la legalità e l’esito dell’operato dell’amministrazione⁴ pur non potendosi in assoluto escludere la sussistenza di vizi formali⁵.

Seguendo questa prospettiva, si riconosce che il risultato e la discrezionalità sono due elementi tra loro strettamente connessi, in quanto il primo costituisce un parametro per l’esercizio della seconda, ossia un criterio orientativo nell’esercizio della ponderazione per giungere alla decisione finale⁶. Con la doverosa specificazione che tale criterio non viene definito direttamente dal legislatore – come accade per i parametri di stretta legittimità dell’atto – ma viene individuato sulla base di una scelta autonoma e consapevole della stessa amministrazione la quale, in ragione della funzione esercitata, è chiamata a orientare la

¹ In tal senso, sul tema, è copiosa la letteratura giuridica. Senza pretese di completezza, tra i contributi più significativi, M. CAMMELLI, *Amministrazione di risultato*, in AA.VV., *Annuario AIPDA 2002*, Milano, 2003, p. 107 ss. Sull’impossibilità di rinunciare alla legalità, cfr. anche R. FERRARA, *Procedimento amministrativo, semplificazione e realizzazione del risultato: dalla “libertà” dall’amministrazione alla “libertà dell’amministrazione”*, in *Dir. soc.*, 2000, p. 101 ss., spec. p. 115.

² A. ROMANO TASSONE, *Sulla formula “amministrazione per risultati”*, in V. MOLASCHI - C. VIDETTA, (a cura di), *Scritti in onore di Elio Casetta*, Napoli, 2001, p. 813 ss.

³ S. PERONGINI, *Principio di legalità e risultato amministrativo*, in *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, a cura di M. Immordino - A. Police, Torino, 2004, p. 39 ss., spec. p. 41, dove l’A. sostiene infatti che, in caso di inadeguatezza della legge (l’A. parla di «farraginosità») è questa che va modificata, non l’azione amministrativa, la quale non può comunque esimersi dal rispetto dei parametri di legittimità imposti.

⁴ M. CAMMELLI, *Amministrazione di risultato*, cit., p. 122.

⁵ F. LUCIANI, *Il vizio formale nella teoria dell’invalidità amministrativa*, Torino, 2003.

⁶ G. CORSO, *Il risultato nella teoria dell’azione amministrativa*, in AA.VV., *Annuario AIPDA 2002*, cit., p. 97.

propria azione secondo una logica di consapevolezza e ragionevolezza del proprio operato⁷. Una evidente responsabilizzazione per l'ente pubblico, dunque, motivata dalla sopra ricordata impossibilità di amministrare per legge.

Nel nostro ordinamento, sono state gradualmente introdotte alcune fattispecie di "azione amministrativa risultatista"⁸ e, di recente, il c.d. "principio di risultato" ha avuto una significativa positivizzazione all'interno dell'art. 1 del codice dei contratti pubblici (d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36)⁹. Il crescente riconoscimento di questa figura suggerisce quindi di verificare se essa abbia avuto altrettanta fortuna anche nel settore ambientale e, a ben guardare, sono in effetti rinvenibili varie politiche normative che, su distinti livelli, hanno introdotto il concetto di "obbligo di risultato" dell'azione amministrativa. Il concetto, a dire il vero, insiste più sugli obiettivi che non sul rapporto tra forma e sostanza dell'azione amministrativa in sé; eppure, sembra comunque tradire la necessità di giungere ad uno specifico approdo lasciando alle amministrazioni un apprezzabile margine di decisionismo.

Tra i casi più noti, si può per prima cosa ricordare il raggiungimento degli obiettivi di mitigazione e adattamento climatico promossi a livello sovranazionale al fine di contrastare e limitare l'incremento delle temperature medie, come voluto dall'accordo di Parigi del 2015 (poi ribadito nelle intenzioni dall'accordo di Glasgow del 2021)¹⁰. Inoltre, si pensi alla tutela

⁷ S. PERONGINI, *Principio di legalità e risultato amministrativo*, cit., p. 45.

⁸ Il caso più significativo è quello dell'art. 21-octies, comma 2, l. 7 agosto 1990, n. 241, in ordine alla possibilità di considerare l'atto legittimo ancorché venga rilevata la presenza di vizi formali e/o procedurali dell'atto, ivi inclusa la mancata comunicazione di avvio del procedimento. La dottrina ha avuto modo di pronunciarsi a più riprese sulla norma: tra i contributi più significativi, L. FERRARA, *La partecipazione tra "illegittimità" e "illegalità". Considerazioni sulla disciplina dell'annullamento non pronunciabile*, in *Dir. amm.*, 2008, p. 103 ss.; ID., *I riflessi sulla tutela giurisdizionale dei principi dell'azione amministrativa dopo la riforma della legge sul procedimento: verso il tramonto del processo di legittimità?*, in *Dir. amm.*, 2006, p. 591 ss.; D.U. GALETTA, *L'art. 21octies della novellata legge sul procedimento amministrativo nelle prime applicazioni giurisprudenziali: un'interpretazione riduttiva delle garanzie procedurali contraria alla costituzione ed al diritto comunitario*, in *Foro amm. TAR*, 2005, fasc. 6s, p. 91 ss.; ID., *Le norme di disciplina dei c.d. «vizi formali» del provvedimento contenute nel d.d.l. n. AS-1281, di modifica della legge n. 241 del 1990: spunti critici*, in *Foro amm. TAR*, 2003, p. 1813 ss.; ID., *Violazioni di norme sul procedimento amministrativo e l'annullabilità del provvedimento*, Milano, Giuffrè, 2003, in particolare p. 209 ss. e p. 231 ss.; E. FOLLIERI, *La giurisdizione del giudice amministrativo a seguito della sentenza della Corte costituzionale 6.7.2004 n. 204 e dell'art. 21-octies della legge 7.8.1990 n. 241*, in *Giust. amm.*, 2005, p. 87 ss.; ID., *L'annullabilità dell'atto amministrativo*, in *Urb. app.*, 2006, p. 625 ss.; P. LAZZARA, *Contributo al dibattito sui vizi di forma e di procedimento di cui all'art. 21octies, l. n. 241 del 1990*, in *Foro amm. CdS*, 2009, p. 190 ss.

⁹ L'art. 1, d.lgs. n. 36/2023, riconosce la centralità del risultato con riguardo all'affidamento del contratto in attuazione dei principi di buon andamento, efficienza, efficacia ed economicità e, soprattutto, lo identifica quale criterio prioritario per l'esercizio del potere discrezionale, in armonia con quanto sopra detto sulla stretta connessione tra i due profili. Per un commento in dottrina, A. SANDULLI, *Imparzialità e buon andamento tra principio di risultato e rapporto politica amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2024, p. 1141 ss.; S. VACCARI, *Principio del risultato e legalità amministrativa*, in *Giorn. dir. amm.*, 2024, p. 669 ss.

¹⁰ Sebbene vada ricordato che, in termini strettamente giuridici, i due accordi – e le relative previsioni – non sono considerate realmente vincolanti, nel senso che ad una eventuale violazione degli obblighi climatici non corrispondono effettive sanzioni. Cfr. S. NESPOR, *La lunga marcia per un accordo globale sul clima: dal protocollo di Kyoto all'accordo di Parigi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2016, p. 81 ss.

del consumo di suolo, la cui disciplina è stata dapprima definita con alcuni atti della Commissione europea¹¹, la quale aspira a realizzare l'ambizioso obiettivo di azzerare tale consumo entro il 2050, per poi trovare attuazione a livello di legislazione regionale¹². O ancora, è possibile riferirsi all'obbligo di ripristino dello *status quo ante* in caso di danno ambientale ai sensi della disciplina di cui al d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Testo unico ambiente)¹³ nonché agli obblighi di compensazione in caso di trasformazione forestale – operazione che implica ai sensi dell'art. 8, d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34, c.d. Testo unico forestale – l'eliminazione di parte della vegetazione, operazione legittima a condizione appunto che vengano realizzate opere compensative e di ricostruzione boschiva¹⁴.

A questo punto, dopo avere verificato l'esistenza di obblighi di risultato dell'azione amministrativa in materia ambientale sul piano del diritto positivo, è bene volgere lo studio verso le possibili tutele ottenibili innanzi al giudice amministrativo per la relativa salvaguardia.

2. La tutela del risultato dell'azione amministrativa in materia ambientale innanzi al giudice amministrativo

La domanda da porsi insiste dunque su eventuali azioni da promuovere per obbligare l'amministrazione a raggiungere un determinato risultato ambientale. L'impressione è che il ragionamento debba essere condotto distinguendo tra le ipotesi di inefficienza o inerzia dell'ente pubblico.

Soffermandosi per ora sul primo caso, si nota come nel nostro ordinamento esista la c.d. azione avverso l'efficienza dell'amministrazione, la quale si presenta agli occhi dell'amministrativista certamente come uno strumento *sui generis* stante la sua fuoriuscita dai tradizionali schemi

¹¹ Si v. Commissione Europea, 20 settembre 2011, *Tabella di marcia verso un'Europa più efficiente nell'impiego delle risorse*, COM(2011), o COM(2012), 13 febbraio 2012, *Attuazione della strategia tematica per la protezione del suolo e attività in corso*, nonché il Documento di lavoro dei servizi della Commissione Europea, 15 maggio 2012, *Orientamenti in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo*, SWG(2012); o ancora, più di recente, COM(2021) 699 final, 17 novembre 2021, *Strategia dell'UE per il suolo per il 2030 "Raccogliere i benefici di suoli sani per le persone, il cibo, la natura ed il clima"*.

¹² Per alcune riflessioni sulla competenza legislativa delle Regioni in tema di contrasto al consumo di suolo, W. GASPARRI, *Suolo bene comune? Contenimento del consumo di suolo e funzione sociale della proprietà privata*, in *Dir. pubbl.*, 2016, p. 69 ss. Più in generale, sulle politiche di contrasto al consumo di suolo, E. FONTANARI - G. PIPERATA (a cura di), *Agenda re-cycle. Proposte per re-inventare la città*, Bologna, 2016.

¹³ E. BOSCOLO, *Bonifiche e risarcimento del danno ambientale: rapporti (incerti) entro la cornice della funzione di ripristino*, in *Riv. giur. edil.*, 2021, n. 1, p. 3 ss.

¹⁴ Per alcuni commenti sul Testo unico forestale, A. ABRAMI, *La nuova legislazione forestale nel decreto 3 aprile 2018*, n. 34, in *Riv. dir. agr.*, 2018, p. 101 ss.; ID., *Riorganizzazione ministeriale e politica forestale*, in *Riv. giur. amb.*, 2018, n. 1, p. 221 ss.; A. CROSETTI, *Beni forestali, ambiente, territorio e paesaggio nel nuovo t.u.f.*, in *Riv. giur. edil.*, n.2/2019, pp. 113 ss.; ID., *Evoluzioni normative sulle valenze dei beni forestali*, in *Riv. giur. urb.*, 2019, p. 206 ss.; N. FERRUCCI, *Il nuovo testo unico in materia di foreste e filiere forestali*, in *Dir. agroalim.*, 2018, p. 265 ss.; R. GALLIA, *Problematiche ambientali nella pianificazione territoriale. Il nuovo testo unico in materia di boschi e foreste*, in *Riv. giur. Mezz.*, 2018, p. 1107 ss.

della tutela caducatoria dell'atto (o, al massimo, della conseguente richiesta di risarcimento danni per violazione dell'interesse legittimo) e la sua mancata menzione all'interno del codice del processo amministrativo (d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104)¹⁵.

Infatti, il rimedio in oggetto è disciplinato dal d.lgs. 20 dicembre 2009, n. 198 e si iscrive nella logica della riforma Brunetta rivolta alla costruzione di un'amministrazione efficiente¹⁶. Muovendo verso il merito dell'azione, questa è stata pensata per avere ad oggetto l'esame dell'attività amministrativa in rapporto al suo risultato, traslando di fatto il giudizio dall'atto all'attività, in coerenza con la "nuova" struttura del processo amministrativo definita dal codice¹⁷.

Tuttavia, leggendo il d.lgs. n. 198/2009, ci si avvede del fatto che l'azione avverso l'efficienza dell'amministrazione è esperibile per la mancata emanazione di atti amministrativi generali obbligatori e non aventi contenuto normativo, ovvero per la violazione di standard qualitativi per i concessionari di servizi pubblici. Viene dunque naturale chiedersi se tale azione sia applicabile alle vicende ambientali e, al riguardo, pare doversi dare risposta negativa per due diverse ragioni.

La prima, di carattere oggettivo, insiste sul fatto che un atto in materia ambientale non sempre è un atto amministrativo generale (i quali si rivolgono a pluralità indistinta di soggetti). Sebbene non appaia del tutto irragionevole controbattere che una politica di programmazione ambientale (es. di contenimento dell'innalzamento della temperatura, di contrasto al consumo di suolo) potrebbe essere sviluppata anche tramite atti amministrativi generali, e ancorché volendo dare credito a questa lettura¹⁸, nondimeno rimarrebbe l'ostacolo costituito dalla seconda ragione, di carattere soggettivo, per escludere l'estensione al settore ambientale dell'azione per l'efficienza dell'azione amministrativa.

¹⁵ In dottrina, si v. il contributo di G. FIDONE, *Efficacia ed efficienza nell'azione della pubblica amministrazione. Dalle misure per l'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico all'"azione per l'efficienza"*, in *Il Foro amm. TAR*, 2011, p. 2180 ss.; A. MALTONI - G. FIDONE, *L'azione per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari pubblici*, in *Federalismi.it*, 2024.

¹⁶ Anche il rema della riforma Brunetta è stato ampiamente indagato, rivolgendosi in particolare al lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni. Tra i tanti, G. D'ALESSIO, *La disciplina del lavoro nelle pubbliche amministrazioni tra pubblico e privato*, in *Il lavoro nelle p.a.*, 2012, p. 1 ss.; F. SAITTA, *La "riforma Brunetta" e gli insegnamenti di Luhmann nell'originale rilettura di Fabrizio Fracchia*, in *Il lavoro nelle p.a.*, 2011, p. 796 ss.

¹⁷ Numerosi sono gli studi che dimostrano la traslazione del processo amministrativo dall'atto al rapporto. Tra i tanti, si segnalano in particolare G. TROPEA, *Motivazione del provvedimento e giudizio sul rapporto: derive e approdi*, in *Dir. proc. amm.*, 2017, p. 1235 ss.; G. GRECO, *Giudizio sull'atto, giudizio sul rapporto: un aggiornamento sul tema*, in *Dir. soc.*, 2016, p. 203 ss.; A. PAJNO, *Il codice del processo amministrativo e il superamento del sistema della giustizia amministrativa. Una introduzione al libro I*, in *Dir. proc. amm.*, 2011, p. 100 ss.; ID., *Il codice del processo amministrativo tra "cambio di paradigma" e paura della tutela*, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, p. 885 ss.; A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2024, p. 199 ss.

¹⁸ Peraltro, a scanso di equivoci si chiarisce che, secondo il parere di chi scrive, l'azione avverso l'efficienza dell'amministrazione non potrebbe comunque essere esperita nel settore ambientale in quanto pensata per ottenere soddisfacenti risultati in termini di prestazioni di servizi, come si evince dal tenore dell'art. 1, comma 1, d.lgs. n. 198/2009, che richiama a più riprese le carte di servizi, le attività dei concessionari di servizi pubblici, gli standard qualitativi e la figura degli "utenti", che è centrale nelle dinamiche gestorie del servizio pubblico.

Infatti, l'art. 1, d.lgs. n. 198/2009, ricorda che questo rimedio può essere promosso dai soggetti titolari di interessi giuridicamente rilevanti ed omogenei, chiamati a dimostrarne una violazione diretta, concreta ed attuale; si torna, dunque, al noto tema della riconducibilità dell'inadempimento, e della conseguente lesione, ad una posizione giuridica soggettiva effettiva, non essendo possibile esperire l'azione avverso l'efficienza per un generico interesse alla tutela dell'ambiente secondo una prospettiva di giurisdizione oggettiva¹⁹. Ed allora, l'impronta marcatamente soggettiva del rimedio in questione sembra affievolire la forza dell'obbligo del "risultato ambientale", che vede di fatto indebolito il proprio grado di protezione se la legge lega la legittimazione ad agire ad un interesse personale e non ad un generico interesse della collettività.

In definitiva, da qualsiasi prospettiva la si osservi, l'azione avverso l'efficienza delle amministrazioni non pare un rimedio convincente per quanto in questa sede è indagato.

Come premesso all'inizio del presente paragrafo, rimane ora da verificare se un qualche appiglio per la tutela processuale dell'obbligo del "risultato ambientale" possa emergere sul versante non dell'efficienza, ma dell'inerzia dell'ente pubblico²⁰.

3. L'azione di adempimento in materia di obblighi ambientali secondo la sentenza Cons. Stato n. 3945/2024

La sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, 30 aprile 2024, n. 3945, offre qualche interessante spunto al riguardo perché, anticipando in parte le considerazioni seguenti, nel pronunciarsi in un ricorso avverso il silenzio inadempimento ex art. 31, cod. proc. amm., i giudici svolgono un

¹⁹ Sulla contrapposizione tra giurisdizione soggettiva ed oggettiva nel processo amministrativo – la prima orientata a consentire l'azione solo a chi dimostra una effettiva lesione, e la seconda che invece ammette un ricorso per il solo motivo di contestare la (presunta) violazione della legalità amministrativa a prescindere da un proprio interesse – si v. tra i contributi più recenti V. CERULLI IRELLI, *Legittimazione "soggettiva" e legittimazione "oggettiva" ad agire nel processo amministrativo*, 2014, p. 341 ss.; F. FRANCIOSI - M.A. SANDULLI (a cura di), *Profili oggettivi e soggettivi della giurisdizione amministrativa*, Napoli, 2017; S. MIRATE, *La legittimazione a ricorrere nel processo amministrativo*, Milano, 2018; Id. *La legittimazione a ricorrere nel processo amministrativo: un'analisi alla luce della dicotomia giurisdizione soggettiva/giurisdizione oggettiva*, in *Dir. proc. amm.*, 2020, p. 602 ss.; C. CUDIA, *Legittimazione a ricorrere e pluralità delle azioni nel processo amministrativo (quando la cruna deve adeguarsi al cammello)*, in *Dir. pubbl.*, 2019, p. 393 ss.; G. TAGLIANETTI, *Il processo amministrativo tra giustizia e certezza*, Milano, 2023.

²⁰ Là dove per inerzia dell'ente pubblico si intende chiaramente il silenzio serbato dalla pubblica amministrazione una volta decorsi i termini procedurali senza che sia stata adottata una decisione specifica. Il tema del silenzio assenso e delle sue varie forme sono stati a più riprese approfonditi in dottrina, per cui senza pretese di completezza si rinvia alle seguenti opere di respiro più organico: G. FALZEA, *Alcune figure di comportamento omissivo della pubblica amministrazione. Spunti ricostruttivi*, Milano, 2004; B. TONOLETTI, *Silenzio della pubblica amministrazione*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XIV, Torino, 1999, p. 156 ss.

giudizio (quasi) nel merito sugli obblighi di risultato dell'azione ambientale, con l'obiettivo di ripristinare la situazione di degrado di alcuni habitat naturali²¹.

Prima di passare all'analisi della sentenza, è però opportuno premettere che il rimedio ex art. 31 cod. proc. amm. consente al privato, di regola, di richiedere al giudice la sola condanna dell'amministrazione inadempiente all'accertamento dell'obbligo di provvedere, senza la possibilità di pretendere l'accertamento della fondatezza della pretesa e, conseguentemente, la condanna dell'ente all'adozione del provvedimento auspicato: tutto questo per evitare ovvie violazioni del principio di separazione dei poteri. Tuttavia, nei casi espressamente previsti dall'art. 31, comma 3 – l'attività amministrativa è vincolata, i margini di discrezionalità si sono esauriti, non sono necessari ulteriori adempimenti istruttori da parte dell'amministrazione – in deroga rispetto alla regola il privato può esperire la c.d. "azione di adempimento", chiedendo al giudice di condannare l'ente inerte all'adozione del provvedimento voluto²².

Nel caso esaminato dal Consiglio di Stato, un'associazione ambientalista promuoveva proprio l'azione di adempimento contestando, da un lato, la mancata risposta da parte della Regione Lazio e dell'Ente parco dei Monti Cimini a seguito di istanza-diffida di provvedere e richiedendo, dall'altro, l'adozione di opportune misure di contrasto al degrado ambientale e di ripristino della riserva naturale, il cui stato di deterioramento era dovuto ad un processo di eutrofizzazione, a sua volta causato da un innalzamento medio delle temperature a cui non era stato posto alcun tipo di rimedio. In particolare, tramite l'azione di adempimento l'associazione appellante richiedeva l'adozione delle adeguate misure di ripristino ai sensi dell'art. 6, par. 2, direttiva Habitat (dir. 21 maggio 1992, n. 92) essendo l'area interessata è ubicata all'interno delle zone speciali di conservazione della Rete natura 2000²³, con la specificazione che dette misure ex art. 6, par. 2, costituiscono un *quid pluris* rispetto alle misure di conservazione ex art. 6, par. 1, in quanto considerate proattive e non meramente

²¹ L'azione avverso il silenzio inadempimento costituisce il rimedio a disposizione del privato a fronte del silenzio serbato dall'amministrazione al termine di conclusione del procedimento avviato su istanza di parte: in tal caso, quel silenzio non equivale né ad un assenso – che di regola ai sensi dell'art. 20, comma 4, l. n. 241/1990, non opera in caso di procedimenti relativi ad interessi sensibili, come ad esempio quelli in materia ambientale – né ad un diniego, il quale invero si forma nei soli casi espressamente previsti dalla legge.

²² Per alcuni riferimenti utili ad approfondire il tema dell'azione avverso il silenzio inadempimento, M. RAMAJOLI, *Forme e limiti della tutela giurisdizionale contro il silenzio inadempimento*, in *Dir. proc. amm.*, 2014, p. 709 ss.; P. CARPENTIERI, *Azione di adempimento e discrezionalità tecnica (alla luce del codice del processo amministrativo)*, in *Dir. proc. amm.*, 2013, p. 385 ss.; A. CARBONE, *Azione autonoma di condanna ad un "facere" provvedimentale e azione di adempimento*, in *Dir. proc. amm.*, 2017, p. 1661 ss.; ID., *Azione di adempimento e codice del processo amministrativo*, in *Giust. amm.*, 2010, p. 134 ss. Per qualche lettura anteriore all'adozione del codice del processo amministrativo del 2010, a dimostrazione del fatto che tale azione era nota ed esercitata anche prima della sua codificazione, M. CLARICH, *Tipicità delle azioni e azione di adempimento nel processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, p. 557 ss.; A. TRAVI, *La reintegrazione in forma specifica nel processo amministrativo fra azione di adempimento e azione risarcitoria*, in *Dir. proc. amm.*, 2003, p. 222 ss.; R. CHIEPPA, *La reintegrazione in forma specifica nel diritto amministrativo: tutela risarcitoria o azione di adempimento?*, in *Resp. civ. e prev.*, 2003, p. 3 ss.

²³ Il tema della direttiva habitat è stato già esaminato nella letteratura giusamministrativistica. Per tutti, si rinvia agli studi di G. GRECO, *La Direttiva Habitat nel sistema delle aree protette*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1999, p. 1207 ss.

conservative, e dunque in grado di avviare un «percorso anticiclico» con effetti ambientali positivi misurabili²⁴.

Il Consiglio di Stato, dal canto suo, riconosce per prima cosa che un siffatto meccanismo di protezione ambientale, teso verso obblighi di protezione anticipata e ripristino, è stato salvaguardato anche da alcune sentenze della Corte di giustizia, preoccupata appunto di prevenire attivamente ogni fenomeno di deterioramento per le zone di conservazione speciale della rete Natura 2000²⁵; in un secondo momento, invece, si chiede se l'art. 6, par. 2, della direttiva Habitat sia effettivamente applicabile al caso in questione, come richiesto dall'appellante «al fine di rinvenire un obbligo, da parte dell'amministrazione competente, di provvedere ai sensi della norma medesima»²⁶.

La risposta dei giudici è positiva perché, a fronte dell'obbligo ambientale per gli Stati membri di assicurare, là dove necessario, azioni di carattere proattivo e non meramente conservativo per i siti appartenenti alla Rete natura 2000, le misure adottate dalla regione Lazio da un punto di vista tecnico si iscrivevano nel novero di quelle meramente conservative, le quali sono però inadatte ad invertire il *trend* negativo e risolvere la situazione di deterioramento dell'area già in essere. Per di più – continua il Consiglio di Stato – la Regione Lazio non è stata nemmeno in grado di indicare quali, tra le misure adottate, abbiano perseguito efficacemente lo scopo di prevenire, invertire, contrastare ed eliminare gli impatti delle attività antropiche, benché lo stato di degrado fosse conclamato²⁷.

In definitiva, la sentenza accoglie le richieste dell'appellante, e dunque ammette l'azione di adempimento, riconoscendo lo specifico obbligo di provvedere all'adozione delle misure proattive di cui all'art. 6, par. 2, direttiva Habitat.

²⁴ Si v. in tal senso il par. 10.6 della sentenza, dove appunto si riconosce che gli obblighi di ripristino riconducibili all'art. 6, par. 2, della direttiva Habitat impongono un intervento immediato da parte degli Stati membri senza attendere che si verifichi il danno, ma secondo un approccio eminentemente preventivo ed anticipatorio.

In letteratura, Per un approfondimento sul tema delle Rete Natura 2000 e le relative misure di compensazione e ripristino, W. TROISE MENGONI, *Le misure di compensazione in relazione alle aree rientranti nella Rete Natura 2000*, in *Riv. giur. amb.*, 2024, p. 953 ss.; M. D'ANGELOSANTE, *Le attuali "dimensioni" della valutazione di incidenza ambientale come strumento per ampliare i confini della Rete "Natura 2000"*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2012, p. 20 ss. Sulla valutazione di incidenza ambientale per piani e progetti realizzati all'interno di siti appartenenti alla Rete Natura 2000, F. DI DIO, *Nulla-osta dell'Ente parco e valutazione di incidenza ambientale: pareri e confini solo in parte sovrapponibili*, in *Riv. giur. amb.*, 2011, p. 134 ss.

²⁵ Così il par. 10.6 della sentenza Cons. Stato n. 3945/2024, che rinvia alla sentenza Corte giust., Bund, 14 settembre 2006, C-244/05, punto 45.

²⁶ Par. 11 della sentenza Cons. Stato n. 3945/2024.

²⁷ Par. 11. della sentenza Cons. Stato n. 3945/2024.

4. Un nuovo percorso motivazionale per ottenere l'obbligo di risultato in materia ambientale?

La sentenza del Consiglio di Stato desta molto interesse per quanto concerne gli obblighi di risultato dell'azione amministrativa in materia ambientale, perché viene accolta l'azione di adempimento, ossia uno strumento se non eccezionale comunque in deroga, considerando che determina una violazione del principio di separazione dei poteri. Soprattutto, però, la pronuncia si distingue per i motivi addotti per giungere a questa soluzione, in quanto l'accoglimento dell'azione di adempimento non è giustificato richiamando espressamente nessuna delle ipotesi tassativamente previste dall'art. 31, comma 3, cod. proc. amm., le quali appunto consentono al giudice di pronunciarsi sulla fondatezza della pretesa e condannare l'amministrazione all'adozione di un determinato provvedimento²⁸. Infatti, la condanna all'adozione delle misure opportune di cui all'art. 6, par. 2, direttiva Habitat, di carattere proattivo ed in grado di invertire il degrado ambientale, viene motivata alla luce del fatto che tale norma europea «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"»²⁹. In altre parole, lo stato di degrado, accertato, impone un obbligo di provvedere, limitando il potere discrezionale delle amministrazioni competenti nella scelta delle misure idonee e preferibili, che non possono essere quelle conservative ex art. 6, par. 1, ma appunto quelle di cui all'art. 6, par. 2, della direttiva Habitat.

L'azione di adempimento è dunque accolta in ragione dell'esigenza di garantire un determinato obbligo (o comunque risultato) ambientale, consistente nell'attuazione di certe misure e non di altre, perché solo le prime sono adeguate da un punto di vista tecnico-discrezionale ad ottenere il risultato medesimo, senza che le amministrazioni possano sindacare questo aspetto.

Il dato è molto interessante perché – come sopra solo accennato, ma questo aspetto pare meritare maggiore attenzione – sembra andare oltre le ipotesi derogatorie di cui all'art. 31, comma 3, cod. proc. amm., di fatto eleggendo l'obbligo di risultato ambientale della protezione, prevenzione e ripristino dei siti ambientali della Rete Natura 2000 come un ambito ulteriore in cui legittimare l'azione di adempimento. Infatti, il Consiglio di Stato di fatto si pronuncia sulla fondatezza della pretesa perché, a suo modo di vedere, nel momento in cui viene accertato lo stato di degrado ambientale³⁰, i margini di esercizio della discrezionalità

²⁸ Ipotesi che, si ricorda, sono le seguenti: l'attività amministrativa è vincolata, i margini di discrezionalità si sono esauriti, non sono necessari ulteriori adempimenti istruttori da parte dell'amministrazione.

²⁹ Par. 11.4 della sentenza Cons. Stato n. 3945/2024, dove è altresì richiamato il precedente Corte giust., 29 giugno 2023, C-444/21.

³⁰ Se ne ha la conferma leggendo il passaggio nel par. 11.4 della sentenza, già sopra riportato in nota, dove si fa un generico riferimento alla riduzione del margine di discrezionalità.

sono ridotti ex art. 6, par. 2, della direttiva³¹: ridotti, appunto, e non esauriti, come invece sembra stabilire l'art. 31, comma 3, cod. proc. amm.³². Cioè, la riduzione del margine discrezionale desunto dal dato normativo europeo legittima l'obbligo per l'amministrazione all'adozione di un determinato provvedimento proprio per raggiungere l'obbligo di risultato ambientale preteso.

Non pare eccessivamente audace sostenere di essere innanzi ad una interpretazione, se non creativa, quantomeno molto innovativa da parte del Consiglio di Stato, probabilmente (ma siamo nel campo delle ipotesi) consapevole del fatto che, nel caso di specie, i margini di discrezionalità in capo all'amministrazione non fossero esauriti; eppure, desideroso di compiere un passo in più per motivi di tutela ambientale, ha fornito una interpretazione estensiva dell'art. 31, comma 3, cod. proc. amm., legittimandolo tramite un richiamo – invero non ben motivato – al diritto europeo.

Per concludere, stando alle risultanze della sentenza in commento, l'ambiente inteso come "macro-valore" sta assurgendo a livelli di importanza talmente significativi che l'azione amministrativa ne viene fortemente condizionata, anche oltre il diritto positivo strettamente inteso, derivandone una minore capacità decisionale per il decisore pubblico.

Permane però un margine di discrezionalità per l'ente, che francamente (e, a parere di chi scrive, "fortunatamente") sembra impossibile rimuovere, consistente nella specifica adozione delle singole misure idonee dal punto di vista tecnico. Su tale valutazione il giudice non può esprimersi, ma si è già esposto in modo piuttosto netto indicando all'amministrazione il genere delle misure da cui attingere e su cui basare la propria scelta.

Gabriele Torelli

Associato dell'Università IUAV di Venezia

³¹ La seconda delle tre deroghe introdotte dall'art. 31, comma 3, cod. proc. amm.

³² Norma che, invero, fa riferimento alla "non residualità" di ulteriori margini discrezionali, aspetto che però sembra configurare un esaurimento della discrezionalità.