

Pubblicato il 28/04/2023

N. 07277/2023 REG.PROV.COLL.
N. 07573/2022 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 Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7573 del 2022, proposto da Enel Produzione S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Nicola Tassoni, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

- Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centro-Settentrionale, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Fabrizio Losco, Valentina Arcadi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;
- Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili, in persona del Ministro in carica,
- Ministero delle Politiche Agricole Alimentari Forestali, in persona del Ministro in carica,
- Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto, in persona del Comandante generale *pro tempore*,

tutti rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

- Comune di **Civitavecchia**, in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso dagli avvocati Marina Marino, Domenico Occagna, Silvio Sbragaglia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;
- Regione Lazio, in persona del Presidente in carica della Giunta regionale, non costituito in giudizio;
- Città Metropolitana di Roma Capitale, in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso dall'avvocato Giovanna De Maio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;
- Società Cooperativa Agricola Civita Ittica a .r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Gianluca Ghirigatto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

- del provvedimento prot. n. 0006188 del 24 maggio 2022 dell'AdSP, con cui la convenuta amministrazione ha rigettato la richiesta di autorizzazione di un pontile compresi arredi di banchina ed opere di adeguamento delle opere esistenti al fine di consentire l'accesso pedonale/carrabile dell'opera, assunta al prot. 8053 del 23 giugno 2021;
- della Delibera n. 17 del 21 aprile 2022 del Comitato di Gestione dell'Autorità Portuale, nonché della memoria istruttoria predisposta dagli uffici dell'Autorità Portuale per il Comitato di Gestione - Argomento all'ordine del giorno n. 8;

nonché

- per il risarcimento del danno da ritardo ex artt. 2 bis comma 1 bis legge n. 241/1990 e s.m.i. e 30 c.p.a.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centro-Settentrionale, del Comune di **Civitavecchia**, della Città Metropolitana di Roma Capitale, del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili, del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari Forestali, del Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto e di Società Cooperativa Agricola Civita Ittica A .R.L.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 gennaio 2023 il dott. Sebastiano Zafarana e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1.1. Con ricorso notificato il 25 giugno 2022 e depositato il successivo 30 giugno la ricorrente Enel Produzione S.p.A. ha esposto quanto segue.

a) Enel è titolare della centrale termoelettrica di Torre Valdaliga Nord, situata nell'area portuale di **Civitavecchia**. Detto impianto è stato oggetto di un complessivo intervento di ammodernamento e riconversione a carbone perfezionatosi con d.M. MATTM recante VIA n. 680 del 6 novembre 2003 e autorizzazione unica MiSE n. 55/02/2003 del 24 dicembre 2003 rilasciata ai sensi del d.l. n. 7/2002 (convertito in l. n. 55/2002 – c.d. Decreto “sblocca centrali”).

b) La centrale è situata all'interno dell'area portuale di **Civitavecchia** e in adiacenza ad essa sorge un impianto di itticoltura gestito da Civita Ittica. Una parte delle acque prelevate dal mare e utilizzate dalla Centrale TVN per il raffreddamento dell'acqua di processo, viene riutilizzata nel ciclo di allevamento dei pesci a terra.

Nell'ambito di detto procedimento di riconversione, ed in particolare del connesso procedimento di valutazione di impatto ambientale, è stata introdotta dal decreto VIA una prescrizione avente il seguente tenore: *“dovrà essere inoltre presentato un progetto definitivo per la riduzione del carico di nutrienti*

proveniente dalla piscicoltura, preservandone comunque l'attività e l'allontanamento dalla linea di costa di tale scarico, al fine di migliorarne la diluizione nelle acque marine".

Negli anni sono state valutate diverse soluzioni progettuali, sino alla definizione di quella "offshore" che prevede la realizzazione di un nuovo allevamento in mare su gabbie galleggianti in un'area antistante lo stabilimento di Civita Ittica e la chiusura dell'attuale impianto produttivo a terra, soluzione che vede impegnata ENEL nella messa a disposizione delle strutture portuali del c.d. porticciolo o approdo Enel. Di qui il contatto qualificato di Enel con Civita Ittica e con il procedimento per cui è causa.

c) Nel corso dell'anno 2018 Civita Ittica ha infatti presentato un'istanza presso l'Area V.I.A. della Regione Lazio volta ad ottenere l'autorizzazione unica regionale per un progetto avente ad oggetto la *"Realizzazione di un impianto per allevamento ittico in gabbie galleggianti, nel Comune di Civitavecchia, Provincia di Roma"*.

Con Determinazione n. G15338 dell'8 novembre 2019 la Regione Lazio ha rilasciato il Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale (di seguito "PAUR") ai sensi dell'art. 27-bis del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (c.d. Codice dell'Ambiente), pubblicato nel B.U.R. della Regione Lazio n. 95 - Supplemento n. 1 del 26 novembre 2019.

Come prescritto nel PAUR, nell'ambito delle autorizzazioni da conseguire a valle del titolo unico regionale, Civita Ittica ha presentato istanza al fine di ottenere l'autorizzazione all'esercizio del punto di approdo, ai sensi del D.M. 3 novembre 2017 n. 21355 del Ministero delle Politiche Agricole Forestali (di seguito "MIPAAF"). Punto di approdo che come detto consiste nel c.d. porticciolo messo a disposizione da Enel.

d) Detta istanza è stata respinta con provvedimento prot. 0054907 del 4 febbraio 2021 dal Direttore Generale del Dipartimento delle politiche competitive, della qualità agroalimentare, della pesca e dell'ippica - Direzione generale della pesca marittima e dell'acqua coltura, recanti il rigetto dell'istanza

di autorizzazione all'esercizio di un realizzando impianto di piscicoltura nelle acque.

Il provvedimento è stato impugnato da Civita Ittica davanti a questo T.A.R. con ricorso iscritto al nr. di R.G. 4394/2021, nel quale, all'esito della trattazione della domanda cautelare della ricorrente, con ordinanza n. 2767 del 12 maggio 2021 la Sezione Seconda Ter di questo T.A.R. ha considerato *"... che, pur avendo il provvedimento gravato respinto l'istanza della ricorrente (sul presupposto della indisponibilità "materiale e/o giuridica di idonee aree di banchina e relativi specchi acquei asserviti, da destinare all'ormeggio delle imbarcazioni per la movimentazione dei prodotti ittici e delle attrezzature necessarie per esercitare un impianto di piscicoltura off-shore")*, in ogni caso, lo stesso provvedimento dà atto della disponibilità dell'amministrazione a riattivare il rituale iter autorizzatorio *"qualora detti ostacoli venissero superati...."* sicché ha ritenuto di accogliere la domanda cautelare *"... nei limiti di impegnare il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali di determinarsi entro termini specifici sull'istanza di autorizzazione condizionata, previa apposita procedura partecipata"*, assegnando termini alla ricorrente per la produzione di ogni progetto, relazione o documento ritenuto utile per tale determinazione, e al Ministero per completare l'iter istruttorio e assumere la propria determinazione, fatte salve le prerogative degli altri enti coinvolti nel procedimento.

In definitiva, il conseguimento dell'autorizzazione all'esercizio da parte di Civita Ittica presupponeva che Enel fosse autorizzata dall'Autorità Portuale: i) all'esecuzione delle opere di adeguamento strutturale di un piccolo porto (denominato in atti "approdo Enel") facente parte della concessione demaniale, intestata alla ricorrente, n. 2875 del 26 novembre 2004 e ss.mm.ii., nonché ii) ad affidare l'esercizio del suddetto porticciolo in subconcessione all'odierna ricorrente stessa.

e) Sulla base di tali presupposti, pertanto, in data 23 giugno 2021, Enel e Civita Ittica hanno presentato in forma congiunta un'istanza unica integrata recante sia la richiesta ex art. 24 Reg. Cod. Nav. di variazione non sostanziale

della concessione (allegando a tal fine il progetto e la relazione delle opere strutturali), sia la richiesta di autorizzazione di cui all'art. 45-bis Cod. Nav.

Detta Istanza è stata trasmessa - in adempimento delle statuizioni contenute nella succitata ordinanza cautelare - da parte di Civita Ittica anche al MIPAAF.

In riscontro all'Istanza, in data 29 giugno 2021 l'Autorità Portuale ha emanato una prima comunicazione di arresto procedimentale con la quale l'amministrazione, sul presupposto che gli interventi previsti in progetto fossero tali da determinare una variazione sostanziale al contenuto della concessione, ha dichiarato improcedibile l'istanza invitando le sottoscrittori a ripresentarla. Pertanto in data 15 luglio 2021 Enel e Civita Ittica hanno depositato una nuova istanza, avente ad oggetto la variazione sostanziale della concessione, nella forma dell'estensione dello scopo, da attuarsi mediante la modifica delle infrastrutture portuali in funzione della nuova attività (di itticultura).

A questo punto, l'AdSP, reputando la nuova istanza una mera reiterazione di quella precedente, ha arrestato nuovamente il procedimento riportandosi alle medesime ragioni già esposte con la comunicazione del 29 giugno 2021, ovvero:

- obbligo di integrazione da parte di Enel "della propria ragione sociale con l'attività che essa intende trasferire alla Cooperativa";
- adeguamento dell'istanza ex art. 24 Reg. Cod. Nav. alle formalità previste dall'art. 18 del Regolamento d'uso delle aree demaniali dell'AdSP, adottato con decreto ministeriale n. 254/2018;
- adeguamento dell'istanza ex art. 45 bis Cod. Nav. a non meglio precisate previsioni normative facenti capo ai compiti di istituto di altre amministrazioni notiziate dall'AdSP.

Entrambe le note di arresto procedimentale sono state impugnate da Civita Ittica dinnanzi a questo Tar con ricorso iscritto al nr. R.G. 11782/2021 e sono

state successivamente superate dall'ordinanza propulsiva di questo T.A.R. n.7460 del 20 dicembre 2021 la quale:

- ha preso atto che la sequenza procedimentale avviata su impulso del Tribunale (con la precedente ordinanza propulsiva) non era stata completata, stante l'adozione, da parte della competente Autorità di Sistema Portuale dei provvedimenti (gravati appunto con il ricorso R.G. 11782/2021), con cui è stata sostanzialmente archiviata per motivi formali l'istanza integrata ex artt. 24, comma 1, reg. cod. nav. e 45 bis cod. nav., presentata congiuntamente dalla ricorrente e da Enel S.p.a., *“necessaria alla prosecuzione della procedura partecipata ordinata dal Tribunale”*.

- ha ritenuto, ad un sommario esame, le doglianze declinate in detto secondo ricorso suscettibili di positivo apprezzamento ed ha *“Ritenuto, pertanto, che la domanda cautelare annessa al ricorso rg. 11782/2021 debba trovare accoglimento e, per l'effetto, che l'Autorità di Sistema Portuale debba procedere all'esame dell'istanza integrata ricevuta, così al contempo determinando il riavvio della procedura partecipata di cui alla ricordata ordinanza n. 2767/2021”*.

f) A seguito dell'ordinanza cautelare di cui sopra è stato nuovamente riattivato il procedimento e sono quindi state riavviate interlocuzioni tra l'AdSP, Enel e Civita Ittica finalizzate a superare – secondo la tesi della ricorrente - nuove e impreviste difficoltà burocratiche interposte dall'AdSP tramite propria nota del 5 gennaio 2022, in asserito contrasto con la *ratio* del *decisum* cautelare.

Ed è a questo punto che avrebbe avuto inizio un nuovo complicato percorso per Enel e Civita Ittica, poiché poste di fronte ad una serie di motivi ostativi dapprima all'ammissione e pubblicazione dell'istanza congiunta e, successivamente, al rilascio del provvedimento autorizzativo.

Finché con l'impugnato provvedimento prot. n. 0006188 del 24 maggio 2022 l'AdSP ha rigettato la richiesta di autorizzazione di un pontile compresi arredi di banchina ed opere di adeguamento delle opere esistenti al fine di consentire l'accesso pedonale/carrabile dell'opera, assunta al prot. 8053 del 23 giugno 2021.

1.2. Il gravame è affidato a quattro distinti motivi di ricorso così rubricati:

I) Eccesso di potere. Grave difetto di istruttoria, per l'effetto carenza e illogicità della motivazione. Violazione di legge: violazione del principio di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione (art. 97 Cost.).

II) Violazione di legge. Falsa applicazione dell'art. 9, comma 5, lettera f) della legge n. 84/1994. Sviamento di potere. Travisamento dei presupposti. Ingiustizia grave e manifesta. Illogicità e contraddittorietà dell'azione amministrativa.

III) Violazione di legge. Violazione dell'art. 2 della legge n. 241/1990. Violazione dei termini per la conclusione del procedimento amministrativo. Violazione dei principi di divieto di aggravamento del procedimento, di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa.

IV) Violazione del principio di leale collaborazione tra amministrazione e privato.

1.3. Essendo stata impugnata anche la delibera n. 17 emanata in data 21 aprile 2022 dal Comitato di Gestione dell'Autorità Portuale (quale atto presupposto del provvedimento prot. N.0006188 del 24 maggio 2022 dell'AdSP), il 7 luglio 2022 si è costituito con atto di mero stile il Comune di **Civitavecchia** nella sua qualità di componente del Comitato di Gestione dell'Autorità Portuale che è composto da rappresentanti di vari Enti, tra cui un rappresentante del Comune di **Civitavecchia**.

Il Comune di **Civitavecchia** ha successivamente depositato una memoria difensiva con la quale ha chiesto respingersi il ricorso

1.4. Si è costituita in giudizio anche la Città Metropolitana di Roma Capitale la quale ha depositato soltanto atto di costituzione di mera forma, senza successivamente articolare difese o proporre domande.

1.5. Si è costituita in giudizio anche l'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centro-Settentrionale (AdSP) la quale in data 11 luglio 2022 ha depositato una memoria difensiva con la quale ha chiesto rigettarsi il ricorso.

1.6. Alla camera di consiglio del 15 luglio 2022, previa rinuncia all'istanza cautelare e con accordo dei difensori delle parti, la causa è stata rinviata per la trattazione all'udienza pubblica del 4 novembre 2022.

1.7. Il 23 settembre 2022 si è costituita in giudizio, con atto di mera forma, la (cointeressata) Società Cooperativa Agricola Civita Ittica a .r.l., cui il ricorso era stato notificato dalla ricorrente. In data 13 ottobre 2022 la società ha anche depositato una memoria difensiva.

1.8. In vista dell'udienza pubblica di trattazione del ricorso hanno depositato memorie l'Enel, l'AdSP e Civita Ittica.

1.9. Alla pubblica udienza del 4 novembre 2022 la causa è stata rinviata all'udienza del 23 gennaio 2023 per consentire la trattazione congiunta con i ricorsi riuniti R.G. 4394/2021 ed R.G. 11782/2021.

1.10. Alla pubblica udienza del 23 gennaio 2023 il ricorso è stato infine trattenuto in decisione.

2. Nel merito il ricorso è infondato.

3. Con il primo motivo di ricorso Enel impugna il provvedimento di rigetto deducendo le censure di eccesso di potere, difetto di istruttoria e carenza e illogicità della motivazione.

In sostanza la ricorrente lamenta che l'Autorità avrebbe erroneamente inquadrato la "riqualificazione" del porticciolo Enel come "nuova opera", non presente comunque nell'originario progetto presentato ai fini del PAUR di cui alla determina della Regione Lazio n. G15338 del 8 novembre 2019.

Detta illegittima qualificazione costituirebbe, ad avviso della ricorrente, il fulcro della questione controversa.

Sostiene al riguardo che già nel parere rassegnato nel giugno 2019 dalla AdSP in seno al procedimento del PAUR *"erano contemplati – ed evidentemente non contestati – quegli "adeguamenti strutturali" dell'approdo e delle attrezzature marittime che solo oggi l'Autorità contesta come non coperti dal perimetro dell'autorizzazione unica regionale"*.

Deduce che la traduzione di tali adeguamenti strutturali, in concreto, nella realizzazione di un nuovo pontile per l'attracco in luogo dell'utilizzo della banchina esistente, *"non è certo il frutto di un successivo diverso orientamento della proponente Civita Ittica, ma esclusivamente la conseguenza del pronunciamento, sull'opera,*

*da parte dell'amministrazione competente a valutare la sicurezza dell'esercizio della navigazione, ossia la Capitaneria di Porto di **Civitavecchia**".*

Ne deriverebbe che la posizione assunta dall'Autorità Portuale sarebbe viziata sotto molteplici profili:

- il primo riguarda la violazione dei principi fondamentali della buona amministrazione, dal momento che l'Autorità non terrebbe in alcun conto la dinamica complessa appena evidenziata e si limiterebbe a negare l'assenso di propria competenza sul presupposto semplicistico di un'innovazione non presente nell'originario progetto portato in sede di PAUR;
- il secondo riguarderebbe la reale portata dell'atto impugnato, con il quale l'Autorità si sarebbe surrettiziamente attribuita la competenza a valutare la copertura del PAUR, mentre sarebbe evidente che tale potere spetta soltanto all'amministrazione che ha emanato tale titolo.

3.1. Il motivo di ricorso è infondato.

Appare dirimente la considerazione che l'AdSP, con il parere del giugno 2019 reso in sede di conferenza di servizi in seno al procedimento del PAUR, si è espressa su un progetto di Civita Ittica il quale non prevedeva alcun intervento di modifica sostanziale della concessione - nella fattispecie il pontile - ma soltanto alcuni interventi di adeguamento logistico e di arredo dei moli per renderli funzionali all'ormeggio delle imbarcazioni.

Mentre successivamente, con la citata istanza del 23 giugno 2021, è stato modificato sostanzialmente l'originario progetto, prevedendo la realizzazione di un pontile fisso ed attrezzato per il quale era, ed è, anche prevista dalla stessa società proponente l'autorizzazione paesaggistica.

Appare dunque evidente che la realizzazione del nuovo pontile comporti la trasformazione del manufatto preesistente (con una nuova opera di difficile rimozione) e che, pertanto, la situazione di fatto rappresentata in sede di PAUR, sulla base della quale l'Autorità ha reso le proprie prescrizioni, era diversa da quella emersa nel parere di competenza della Capitaneria di Porto

di **Civitavecchia** del 16 ottobre 2020 (impugnato da Civita Ittica nel giudizio RG n. 4394/2021).

Sicché le due determinazioni dell'AdSP non sono in contraddizione, risultando dimostrato documentalmente dalla lettura della citata istanza del 23 giugno 2021 e successiva integrazione, che la proposta progettuale esaminata è differente rispetto a quella richiamata nel PAUR, la quale non prevedeva affatto la realizzazione di un pontile all'interno del c.d. porticciolo Enel, ma solo opere di adeguamento strutturale di quelle esistenti.

Sotto questo profilo le presupposte determinazioni della Capitaneria di Porto, contenute nella nota del 19 febbraio 2021 comprovano che gli interventi indicati nel PAUR per rendere idoneo il porticciolo Enel non erano adeguati ad assicurare lo svolgimento delle attività di itticultura e che era invece necessario un nuovo intervento, costituito da una “nuova opera marittima fissa, in cemento armato”, che sarebbe andata a modificare la linea di costa.

Ed allora risulta evidente che il provvedimento di rigetto gravato è stato legittimamente adottato dall'AdSP all'esito di un'apposita istruttoria valida ai soli fini demaniali comunque separata e distinta da quella del PAUR, la quale non poteva certo contemplare la realizzazione di future nuove opere la cui necessità non era, in quel momento, ancora venuta in evidenza.

Sotto altro profilo la ricorrente deduce una ulteriore contraddittorietà del provvedimento di rigetto gravato rispetto alla memoria istruttoria predisposta dagli uffici dell'Autorità per richiedere il prescritto parere al Comitato di Gestione di cui all'art. 9 comma 5, lettera f) della legge 84/1994.

E tuttavia va rilevato sul punto che ai sensi della citata norma il Comitato di Gestione è tenuto ad esprimere un parere obbligatorio, propedeutico all'adozione del provvedimento definitivo da parte dell'Amministrazione (cfr. art. 8 comma 3 lett. m) della legge 84/1994) e che tale parere ha avuto contenuto negativo.

Ne consegue che l'atto conclusivo dell'istruttoria procedimentale non è la memoria istruttoria dell'AdSP, bensì la delibera del Comitato di gestione

rispetto alla quale non sussiste alcuna difformità rispetto al provvedimento di rigetto.

Va poi detto che la Capitaneria di Porto ha espresso parere negativo per ragioni di sicurezza sull'utilizzo dell'approdo nello stato di fatto in cui esso si trova, ritenendo del tutto inidonea e insufficiente la sola esecuzione di interventi di *“risistemazione e manutenzione ordinaria della banchina”* come era stato dichiarato nel progetto nella sua fase iniziale.

La circostanza che oggettivamente riveste carattere assorbente è che la realizzazione del pontile costituisce a tutti gli effetti, in punto di fatto e di diritto, una nuova opera fissa che modifica la linea di costa; e sebbene la ricorrente ne parli in termini di mera riqualificazione del porticciolo, essa integra invece una variazione sostanziale, e come tale non può che essere considerata in qualsiasi procedimento finalizzato alla sua autorizzazione (demaniale ed urbanistica).

In altre parole, un conto è la manutenzione ordinaria, altro conto è l'esecuzione di nuove opere di rilevanza strutturale ed impattante (con la necessità di acquisire – tra le altre - l'autorizzazione paesaggistica).

D'altra parte, con riferimento al lamentato aggravamento del procedimento, va rilevato che con la nota prot 7473 del 5 giugno 2019, l'Autorità aveva dato precise indicazioni sul procedimento da seguire, sicché in definitiva è imputabile alla ricorrente di avere ignorato le indicazioni fornite e di avere atteso più di due anni per presentare un'istanza che peraltro si è rivelata incompleta e non conforme alle norme procedurali e regolamentari dell'Ente.

4. Con il secondo motivo di ricorso la ricorrente lamenta la violazione e falsa applicazione dell'art.9, comma 5, lettera f) della L. 84/1994.

Premette che la memoria istruttoria dell'AdSP si conclude, così come previsto dalla normativa vigente, con la richiesta di parere del Comitato di Gestione ai sensi dell'art. 9, comma 5, lettera f) della legge n. 84/1994 (c.d. “Legge Porti”); e aggiunge che dalla piana lettura della disposizione sarebbe evidente che si tratta di una ipotesi in cui detto organo esercita una competenza di

“natura consultiva”: secondo la norma dichiaratamente il Comitato “esprime i pareri di cui all’articolo 8, comma 3, lettere f), m), n) e q) e di cui all’articolo 6-bis 2, lettera c-bis”.

Ciò premesso la ricorrente rileva che il Comitato di Gestione ha espresso parere contrario al rilascio dell’atto favorevole alle istanti *“in quanto contrastante con la vigente concessione demaniale marittima rep. 2875 del 26.11.2004 (integrata da atto suppletivo rep. 4185 del 17.04.2015).”*; e lamenta che l’AdSP nell’atto conclusivo impugnato avrebbe poi concluso, senza adeguato supporto motivazionale, che *“la vigente normativa, contrasta con quanto sostenuto da codesta Società, ed impone che il rilascio del parere in merito alla modifica di una concessione tenga conto del parere rilasciato dal CdG, e che l’Amministrazione ha ritenuto vincolante, vista la qualità dei pareri emessi”*.

Lamenta dunque che nella motivazione di cui sopra si sovrapporrebbero almeno due profili di illegittimità:

- il fatto che la normativa imponga di “tenere conto” del parere del Comitato di Gestione non esimerebbe né quest’ultimo dal motivarlo in relazione alle risultanze istruttorie (tanto più ove di segno contrario alle conclusioni degli uffici); né obbligherebbe l’organo deputato ad adottare l’atto finale dall’adeguarsi in ogni caso ad esso (il Presidente “amministra i beni del demanio marittimo (...) sentito il Comitato di gestione”), tanto più se del tutto immotivato;

- ritenere “vincolante” il parere in ragione della “qualità dei pareri emessi” dai vari enti partecipanti al Comitato di Gestione, svincolerebbe dal dettato normativo il peso dell’opinione espressa da tali soggetti, a maggior ragione in assenza di ogni dettaglio circa la sostanza di detti pareri, con la conseguenza che si determinerebbe un vero e proprio arbitrio dell’amministrazione e, in assenza di dettagli sugli stessi, si riduce la motivazione a mera apparenza.

Quanto infine all’astensione dal voto del Presidente del Comitato, essa non troverebbe alcuna giustificazione, non rispondendo al vero che sarebbe stata

Enel ad avere ipotizzato l'esistenza di un conflitto di interessi in capo al Presidente dell'Autorità.

4.1. Il secondo motivo è infondato.

L'articolo 9 L. 84/1994 disciplina la composizione e le attribuzioni del Comitato di gestione e, con riferimento al caso in esame, il comma 5, lett. f) prevede che detto organo esprima parere *preventivo obbligatorio* sull'esercizio da parte del Presidente delle disposizioni stabilite negli artt. da 36 a 55 e 68 cod. nav. e nelle relative norme di attuazione.

Inoltre anche la disciplina contenuta nel vigente regolamento d'uso adottato dall'Autorità, richiamato negli atti istruttori, all'articolo 14 rubricato "Rilascio della concessione" stabilisce che *"completata con esito favorevole l'istruttoria ed acquisito il parere favorevole del Comitato di gestione [...] l'Autorità ne dà comunicazione all'interessato ai fini della stipula dell'atto di concessione"*.

Se pertanto è vero che la memoria illustrativa per il Comitato concludeva con la possibilità di adottare un provvedimento finale di natura positiva è altrettanto vero che il parere obbligatorio del Comitato, sia pur non vincolante, ha avuto segno negativo.

Il fatto che la legge stabilisca che detto parere non è vincolante non equivale a sostenere che esso sia inconferente; sicché, in concreto, il "peso" che assume il parere consultivo nella determinazione finale dipende strettamente dal ruolo che nel procedimento rivestono i componenti del Comitato, atteso che all'interno dello stesso figurano i rappresentanti di enti che nella fattispecie in esame hanno un ruolo non marginale.

In particolare, gli Enti rappresentati in Comitato di gestione hanno competenza riguardo l'autorizzazione alla realizzazione delle nuove opere marittime, accresciuta dal fatto che tale intervento ricade all'esterno del Piano Regolatore Portuale di **Civitavecchia**: contrariamente agli interventi interni al Piano Regolatore Portuale, la cui autorizzazione alla costruzione è rilasciata dall'Autorità, in questo caso l'autorizzazione (permesso a costruire) compete al Comune di **Civitavecchia**. Il dragaggio dei fondali marini, necessari alla

realizzazione del nuovo pontile, è invece soggetto al rilascio di autorizzazione regionale. In entrambe le procedure sono coinvolte, per le rispettive eventuali competenze, oltre all'Autorità, anche la Capitaneria di Porto e la Città Metropolitana, nonché le Soprintendenze competenti per territorio.

Sotto questo profilo il Comune di **Civitavecchia**, con la propria memoria, ha illustrato le ragioni sottese al parere negativo del Comitato evidenziando come la realizzazione dell'opera, che consiste principalmente nella costruzione di un nuovo molo in cemento armato, determina da un lato la modifica della linea di costa che richiede il rilascio di un apposito titolo abilitativo edilizio e paesaggistico; e al contempo determina una variazione sostanziale al contenuto della concessione di cui è titolare la ricorrente.

Infatti l'intervento progettato non è funzionale allo scopo della concessione che è quello di *“realizzare e gestire le opere infrastrutturali e quelle connesse nonché quelle indispensabili all'esercizio e necessarie alla conversione a carbone della centrale di Torre Valdaliga Nord”*, essendo invece strumentale allo svolgimento dell'attività di itticultura da parte di altro soggetto. Si tratta cioè di un'opera estranea al contenuto, agli scopi e alle esigenze della concessione in godimento, ed infatti l'art. 24 Reg. Nav. Mar. statuisce che *“la concessione è fatta entro i limiti di spazio e di tempo e per le opere, gli usi e le facoltà risultanti dall'atto o dalla licenza di concessione”*. Sicché il Comitato di Gestione ha verificato che l'opera in parola non è finalizzata al contenuto, agli scopi ed alle esigenze della concessione in godimento e che, dunque, la realizzazione del nuovo pontile comporterebbe una alterazione sostanziale al complesso della concessione. Conseguentemente il Comitato non poteva che rilasciare un parere contrario alla realizzazione dell'opera *“in quanto contrastante con la vigente concessione demaniale marittima rep. 2875 del 26.11.2004 (integrata da atto suppletivo rep.4185 del 17.04.2015)”*.

4.2. Infine, quanto all'astensione del Presidente, non sembra ad avviso del Collegio che essa possa implicare una qualche invalidità della delibera del Comitato.

Ed infatti il Presidente ha manifestato la *“volontà di rimanere neutro sul tema su cui c'è una forte sensibilità degli enti locali”* e di aver ritenuto *“opportuno, in virtù anche del ruolo di rappresentanti o comunque di nominati degli enti locali che rappresentaste in sede di Comitato le sensibilità degli Enti locali stessi, che viene registrata e raccolta ...”*.

Del tutto irrilevante, perché indimostrato ed indimostrabile, è l'assunto contenuto in ricorso secondo il quale *“... ove il Presidente avesse preso una posizione, gli altri membri del Comitato si sarebbero orientati senz'altro nello stesso modo”* essendo il comitato di gestione un organo indipendente dell'Autorità, che, anche per la sua composizione, non è affatto tenuto ad esprimere il proprio voto allineandosi con quello del Presidente.

5. Con il terzo motivo di ricorso la ricorrente lamenta la violazione dell'art. 2, L. 241/1990, la violazione dei termini per la conclusione del procedimento amministrativo, la violazione dei principi di divieto di aggravamento del procedimento, di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa.

Deduce la ricorrente che il procedimento per cui è causa è stato avviato da Enel e Civita Ittica in data 23 giugno 2021 con l'istanza congiunta tra dette parti e integrata, cioè sia ai sensi dell'art. 24 Reg. Cod. Nav. sia ex art. 45-bis Cod. Nav, *“in un'ottica di snellimento della procedura”*; e ciononostante sarebbe stato sforato il termine massimo fissato in 120 giorni per l'adozione del provvedimento definitivo, a decorrere dal ricevimento dell'istanza di parte.

5.1. Il motivo è infondato.

Sotto un primo profilo, infatti, va rilevato che *“alla violazione del termine finale di un procedimento amministrativo non consegue l'illegittimità dell'atto tardivo – salvo che il termine sia qualificato perentorio dalla legge – trattandosi di una regola di comportamento e non di validità”* (Cons. Stato, sez. VI, 26 luglio 2018 n. 4577).

Va poi rilevato che l'istanza di Enel del 23 giugno 2021 era incompleta (oltre che basata su un progetto diverso da quello approvato in sede di V.I.A. e di PAUR), tanto è vero che è stata integrata in data 10.1.2022. I tempi procedurali sono stati dunque dettati ed avviati dall'istanza per come integrata in data 10.1.2022 oltre che dalla peculiarità del procedimento, dalla

complessità della documentazione tecnica ed amministrativa (quale quella depositata in giudizio) da acquisire e da verificare in sede istruttoria.

6. Con il quarto motivo la ricorrente deduce la violazione del principio di leale collaborazione tra amministrazione e privato.

Sostiene che il provvedimento gravato costituirebbe l'epilogo di un rapporto amministrativo sorto in un clima di evidente insofferenza nei confronti della concentrazione dei procedimenti ex artt. 24 Reg. Cod. Nav. e 45-bis Cod. Nav., e proseguito sotto il segno dell'indifferenza al principio di leale collaborazione con il soggetto privato, a discapito altresì del principio di efficienza e tempestività dell'azione amministrativa, di cui i 215 giorni di ritardo costituirebbero la più plastica delle rappresentazioni.

6.1. Il motivo è infondato.

Come documentato dalla AdSP, sia Enel che Civita Ittica non hanno seguito le indicazioni fornite dall'Autorità con la citata nota prot. 7473/2019, che delineavano esattamente il procedimento da seguire invitando ad utilizzare l'apposita modulistica predisposta dall'ente e finalizzata alla pubblicazione dell'istanza.

Va in generale considerato che imporre l'utilizzo della modulistica appositamente predisposta (regolarmente pubblicata e disponibile nel sito istituzionale degli enti in conformità alle norme in materia di trasparenza) e adempiere agli incombenti istruttori ivi previsti, costituisce una modalità sperimentata di procedimentalizzazione finalizzata a disciplinare uniformemente i procedimenti e parificare le condizioni di accesso da parte dell'utenza; al contrario, proprio il discostarsene costituisce un aggravio del procedimento.

Nel caso in esame è la stessa ricorrente a riferire di essersi discostata dalle tali modalità procedurali, sicché indipendentemente dalle finalità acceleratorie che essa si era proposta, deve quantomeno co-imputare a sé stessa il ritardo nella conclusione del procedimento.

Va poi dato anche atto che con nota prot. 675 del 25 gennaio 2022 l'Autorità aveva chiesto con largo anticipo ad Enel – e per conoscenza a Civita Ittica - di produrre la documentazione necessaria alla formalizzazione dell'autorizzazione ex art. 45 bis cod. nav., senza tuttavia averne tempestivo riscontro.

Ne consegue l'infondatezza anche dell'ultimo motivo di ricorso.

7. Conclusivamente, per tutti i surriferiti motivi, il ricorso è infondato e per l'effetto va rigettato.

8. Conseguentemente, risulta infondata anche la domanda di indennizzo ex art. 2-bis, comma 1-bis, per l'inosservanza del termine di conclusione del procedimento ad istanza di parte, lamentando la ricorrente che dal giorno dell'avvio del procedimento (23 giugno 2021) al giorno di adozione del provvedimento impugnato sono decorsi 335 giorni, il che denoterebbe l'agire viziato dell'Amministrazione.

Al riguardo l'AdSP ha evidenziato come il computo dei giorni di ritardo, imputati all'Autorità:

- non tiene conto dei periodi di sospensione intervenuti e della integrazione documentale avvenuta in data 10 gennaio 2022, che l'Autorità ha provveduto tempestivamente a pubblicare;
- non tiene conto che a norma del Decreto n. 478 del 4.12.2013 che disciplina i termini dei procedimenti amministrativi di competenza dell'Autorità, il termine complessivo nel caso di specie deve comunque fare riferimento a due distinti procedimenti amministrativi ovvero la modifica sostanziale ex art. 24 reg. cod. nav. e l'affidamento dell'attività ex art. 45 bis cod. nav., per i quali sono previsti rispettivamente 180 e 120 giorni per un totale di 300 giorni al netto delle sospensioni.

Indipendentemente da ciò, e altresì rilevato che le linee guida afferenti all'iter istruttorio che doveva essere seguito per ottenere la disponibilità del c.d. porticciolo Enel erano state esaustivamente rese note dall'Autorità con nota prot. 7473/2019 e disattese dalle istanti, deve in ogni caso rilevarsi che anche

per altro verso difettano i presupposti per riconoscere il predetto indennizzo. Infatti *“La fattispecie dell'indennizzo da ritardo va distinta da quella prevista dal comma 1 dell'art. 2 bis, l. n. 241/1990, introdotto dall'art. 7 comma 1, lett. c), l. 18 giugno 2009 n. 69, atteso che, mentre il risarcimento presuppone la prova del danno e del comportamento colposo o doloso dell'Amministrazione nonché del nesso di causalità, la fattispecie dell'indennizzo da ritardo prescinde dalla dimostrazione dei suddetti elementi, essendo sufficiente il solo superamento del termine di conclusione del procedimento. Tuttavia, occorre evidenziare che, ai fini del diritto all'indennizzo, l'interessato, una volta scaduti i termini per la conclusione del procedimento e nel termine perentorio di 20 giorni dalla scadenza del termine entro il quale il procedimento si sarebbe dovuto concludere, deve ricorrere all'autorità titolare del potere sostitutivo di cui all'art. 2, comma 9 bis, l. n. 241/1990, richiedendo l'emanazione del provvedimento non adottato”* (T.A.R. Napoli, (Campania) sez. VIII, 03/08/2021, n.5425).

Con la conseguenza che nel caso di specie difettano le condizioni e i presupposti per l'accoglimento della richiesta di indennizzo da ritardo della P.A.

9. Sussistono giustificati motivi, considerata la peculiarità della vicenda contenziosa, per compensare tra le parti le spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quinta) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 25 gennaio 2023 con l'intervento dei magistrati:

Leonardo Spagnoletti, Presidente

Sebastiano Zafarana, Consigliere, Estensore

Virginia Arata, Referendario

L'ESTENSORE
Sebastiano Zafarana

IL PRESIDENTE
Leonardo Spagnoletti

IL SEGRETARIO