

Publicato il 28/04/2023

N. 07279/2023 REG.PROV.COLL.  
N. 04394/2021 REG.RIC.  
N. 11782/2021 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 4394 del 2021, proposto da 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;

*contro*

- Ministero delle Politiche Agricole Alimentari Forestali, in persona del Ministro in carica,

- Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, , in persona del Ministro in carica:

Capitaneria di Porto di **Civitavecchia**, in persona del Comandante *pro tempore*;

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;

- 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;

*nei confronti*

- Regione Lazio, in persona del Presidente in carica della Giunta Regionale, non costituita in giudizio;
- Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centro-Settentrionale, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Stefania Accardi, Fabrizio Losco, Valentina Arcadi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

sul ricorso numero di registro generale 11782 del 2021, proposto da 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;

*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;

*nei confronti*

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;

*per l'annullamento*

QUANTO AL RICORSO R.G. N. 4394 DEL 2021:

- del provvedimento assunto in data 4 febbraio 2021 prot. 0054907 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;

- dell'atto di conclusione istruttoria e parere di competenza della Capitaneria di Porto di **Civitavecchia** del 16 ottobre 2020;
- di ogni altro atto presupposto, connesso e/o conseguente;

QUANTO AL RICORSO R.G. N. 11782 DEL 2021:

*Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:*

- delle comunicazioni, aventi valenza di arresto procedimentale, inviate via pec dapprima in data 29 giugno 2021 prot. 0008265 e successivamente in data 22 settembre 2021 prot. 0011214;
- per quanto di interesse, Regolamento – Decreto Presidenziale n. 254 del 14 settembre 2018;
- ogni altro atto presupposto, connesso e/o conseguente ivi compreso ove necessario le note richiamate nella comunicazione impugnata.

*Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati il 28 giugno 2022:*

- del provvedimento n. 0006188 del 24 maggio 2022 con cui la convenuta amministrazione rigettava 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 protocollo 8053 del 23 giugno 2021 (già in atti di causa a seguito del II adempimento istruttorio dell'Autorità Portuale in data 26 maggio 2022);
- di ogni altro atto presupposto, connesso e/o conseguente ivi compreso per quanto di interesse la Delibera n. 17 del 21 aprile 2022 facente capo al Comitato di Gestione costituito in seno all'Autorità Portuale nonché della Memoria per il Comitato di Gestione - Argomento all'ordine del giorno n. 8 (già in atti di causa a seguito del II adempimento istruttorio dell'Autorità Portuale in data 26 maggio 2022).

*Nonché, ai sensi dell'artt. 30 e 32 c.p.a.*

- per il risarcimento del danno e, in ogni caso, per il riconoscimento dell'indennizzo da ritardo.

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari Forestali, del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, della Capitaneria di Porto di **Civitavecchia**, del Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto, dell'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centro-Settentrionale, del Comune di **Civitavecchia** e della Città Metropolitana di Roma Capitale;

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 l'1 aprile 2021 e depositato il successivo 23 aprile, iscritto al n.r. 4394/2021, la ricorrente Società Cooperativa Agricola Civita Ittica a r.l. ha esposto di avere presentato nel corso dell'anno 2018 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 dell'8 novembre 2019 n. G15338 la Regione Lazio rilasciava il Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale ai sensi dell'Art. 27 bis del d.lgs. n. 152/06, pubblicato nel Bollettino ufficiale della Regione Lazio n. 95 - Supplemento n. 1 del 26 novembre 2019.

L'autorizzazione (di seguito PAUR), giungeva al termine di un complesso iter procedimentale così sintetizzato dalla ricorrente:

- in data 12 ottobre 2018 (prot. n.633893) e 23 ottobre 2018 (prot. n.660075, la Regione Lazio (Direzione Regionale Politiche Ambientali e Ciclo dei Rifiuti, Area VIA) comunicava agli enti e alle amministrazioni interessate l'avvio del procedimento a norma dell'art.27 bis, commi 2 e 3 del d.lgs. n.152/06 e D.G.R. n.132 del 27 febbraio 2018;

- in data 28 novembre 2018 prot.n.755185 la Regione Lazio comunicava agli enti e alle amministrazioni interessate a norma dell'art.27 bis, comma 4 del d.lgs. n. 152/2006 e della D.G.R. n.132 del 27 febbraio 2018 dell'avviso pubblico relativo alla VIA;
- in data 15 aprile 2019 si teneva la prima riunione della conferenza di servizi;
- in data 11 giugno 2019 si teneva la seconda riunione della conferenza di servizi;
- in data 16 luglio 2019 si teneva la terza riunione della conferenza di servizi che prendeva atto del giudizio positivo sostanzialmente unanime dei partecipanti, ivi compreso il Comune di **Civitavecchia**.

Successivamente la ricorrente, per il tramite della Capitaneria di Porto **Civitavecchia**, presentava l'istanza di autorizzazione all'esercizio al Ministero delle Politiche Agricole Alimentari Forestali (di seguito Mipaaf); il procedimento, coordinato dal relativo Capo di Compartimento, si articolava nei seguenti passaggi: sopralluogo congiunto in data 29 maggio 2019; prima comunicazione dei motivi ostativi; primo riscontro della ricorrente; seconda comunicazione dei motivi ostativi; secondo riscontro della ricorrente.

Esponde poi la ricorrente che il procedimento, senza che si tenesse la prevista conferenza dei servizi, si concludeva con l'impugnato provvedimento di rigetto a firma del direttore del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari Forestali, motivato con rinvio *per relationem* all'atto di conclusione dell'istruttoria e parere di competenza reso dalla Capitaneria datato 16 ottobre 2020.

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

*I) Sulla disponibilità materiale e giuridica aree di una banchina e relativi specchi d'acqua asserviti.*

*I.1 Eccesso di potere per erroneità e travisamento dei presupposti; violazione dell'art. 1 del DM n. 21355/2017.*

*I.2 Segue: eccesso di potere per erroneità e travisamento dei presupposti sotto altro profilo; violazione dell'art. 1 del DM n. 21355/2017.*

## *II) Sull'idoneità del Porticciolo Enel.*

*II.1 Sulla totale carenza di istruttoria per omessa valutazione della planimetria di progetto allegata in atti del procedimento; difetto di motivazione.*

*II.2 Violazione dell'art. 2 commi 2 e 3 del DM n. 21355/2017 in relazione alla mancata indizione della conferenza dei servizi. Eccesso di potere per difetto di istruttoria.*

*II.3 Segue: Falsa ed errata applicazione dell'art. 21 octies della L. 241/1990.*

1.3. Si sono costituiti in giudizio, con atto di mero stile, il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari Forestali, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, la Capitaneria di Porto di **Civitavecchia** e il Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto. Successivamente il Mipaaf – amministrazione che ha adottato l'atto di diniego impugnato – ha depositato documenti e una memoria difensiva con la quale ha chiesto rigettarsi il ricorso in quanto infondato.

1.4. Anche l'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centro-Settentrionale (nel seguito, anche "Autorità" o "AdSP") si è costituita in giudizio depositando memoria con la quale ha chiesto rigettarsi il ricorso.

1.5. Con ordinanza cautelare n. 2767 dell'12 maggio 2021 la Sezione Seconda Ter di questo T.A.R. 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.....", ha accolto 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.

1.6. La sequenza procedimentale così avviata su impulso del Tribunale non è stata tuttavia completata, stante l'adozione, da parte della competente Autorità di Sistema Portuale, delle seguenti comunicazioni, aventi valore di arresto procedimentale:

- nota prot. 0008265 del 29 giugno 2021 con la quale l'Autorità, ritenendo gli interventi previsti in progetto tali da determinare una variazione sostanziale al contenuto della concessione, dichiarava di fatto improcedibile l'istanza invitando le sottoscrittori (Enel e società ricorrente) a ripresentarla; comunicava inoltre che solo ad esito positivo della modifica della concessione Enel Produzione avrebbe potuto avanzare autonoma e separata istanza tesa ad affidare a soggetti terzi le nuove attività autorizzate;

- nota prot. 0011214 del 22 settembre 2021 con la quale – a seguito di nuova istanza – l'Autorità Portuale riteneva la predetta una mera reiterazione di quella precedente, e arrestava nuovamente il procedimento rifacendosi alle medesime ragioni già esposte con la comunicazione del 29 giugno 2021.

1.7. Con separato ricorso R.G. 11782/2021 (proveniente da trasposizione di ricorso straordinario al Presidente della Repubblica) la ricorrente Società Cooperativa Agricola Civita Ittica A R.L., ha gravato anche detti provvedimenti.

1.8. Si è costituita in giudizio l'Autorità Portuale la quale ha depositato documenti e memoria con la quale ha chiesto rigettarsi l'istanza cautelare e il ricorso.

1.9. Con ordinanza n.7460 del 20 dicembre 2021 la Sezione Seconda bis:

- ha preliminarmente disposto la riunione dei giudizi RG. 4394/2021 ed R.G. 11782/2021 stanti le evidenti ragioni di connessione soggettiva ed oggettiva.

- ha preso atto che la sequenza procedimentale avviata su impulso del Tribunale (con la precedente ordinanza propulsiva) non è stata completata, stante l'adozione, da parte della competente Autorità di Sistema Portuale dei

provvedimenti (gravati appunto con il riunito 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”*.

- ha infine rinviato i ricorsi riuniti ad una camera di consiglio da fissarsi a cura del Presidente della Sezione Quinta del Tribunale, che dall'1 gennaio 2022 è competente per la loro trattazione.

1.10. Alla fissata camera di consiglio dell'1 aprile 2022 questa Sezione ha adottato l'ordinanza cautelare n.3804/2022 con la quale – preso atto che in esito all'attività di propria competenza, l'Autorità di Sistema Portuale ha emanato un *“preavviso di diniego”*, senza tuttavia concludere il procedimento - ha ordinato a quest'ultima *“di depositare in giudizio, una volta adottata, la determinazione conclusiva di definizione dell'istanza integrata, entro il termine di trenta giorni ...”* dalla notificazione o comunicazione dell'ordinanza stessa, disponendo il rinvio della trattazione all'udienza camerale del giorno 3 giugno 2022.

1.11. Successivamente il procedimento avviato dall'ordinanza propulsiva di questo TAR e la cui conclusione è stata poi dallo stesso Tribunale sollecitata, si è infine concluso con il provvedimento n. 0006188 del 24 maggio 2022 con cui l'Autorità Portuale ha rigettato la richiesta (congiuntamente avanzata da Enel e dalla società ricorrente) 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 protocollo 8053 del 23 giugno 2021.

1.12. Pertanto, con atto notificato il 21 giugno 2022 e depositato il 28 giugno successivo, la società ricorrente ha proposto ricorso per motivi aggiunti nell'ambito del giudizio R.G. 11782/2021, impugnando il suddetto provvedimento di rigetto n. 0006188 del 24 maggio 2022, nonché gli atti presupposti e in particolare la Delibera n. 17 del 21 aprile 2022 del Comitato di Gestione costituito in seno all'Autorità Portuale con la quale è stato espresso parere negativo alla realizzazione del pontile.

1.13. Essendo stata impugnata con i motivi aggiunti 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 24.05.2022 dell'AdSP), il 7 luglio 2022 si è costituito con atto di mero stile (nel riunito giudizio 4394/2021) 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** con memoria del 12 luglio successivo ha chiesto respingersi il ricorso.

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

1.15. In vista dell'udienza pubblica di trattazione le parti hanno depositato memorie.

1.16. Alla pubblica udienza del 25 gennaio 2023, dopo discussione delle parti, i ricorsi R.G. 4394/2021 ed R.G. 11782/2021 sono stati trattenuti in decisione.

2. Deve essere preliminarmente confermata la riunione dei due ricorsi portanti il numero di R.G. 4394/2021 ed R.G. 11782/2021 per evidenti ragioni di connessione oggettiva e parzialmente soggettiva.

Gli atti impugnati con il riunito ricorso R.G. 11782/2021, infatti, ancorché adottati da un Amministrazione diversa, originano dall'istanza cautelare propulsiva n. 2767 dell'12 maggio 2021 adottata da questo T.A.R. nel giudizio R.G. 4394/2021 in considerazione del fatto *“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.....”.*

3. Benché la citata ordinanza cautelare (e quelle successive) siano state adottate al fine di stimolare una “possibile” diversa conclusione del procedimento amministrativo per cui è causa, il procedimento, come si è riferito nella narrativa in fatto, si è poi interrotto definitivamente a seguito dell'adozione del provvedimento n. 0006188 del 24 maggio 2022 con cui l'AdSP ha rigettato la richiesta (congiuntamente avanzata da Enel e dalla società ricorrente) 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 protocollo 8053 del 23 giugno 2021.

4. Nel merito va pertanto prioritariamente esaminato il ricorso R.G. 4394/2021 con il quale, come detto, è stato impugnato il provvedimento – unitamente al parere espresso dalla Capitaneria di Porto di **Civitavecchia** - con il quale il Mipaaf ha respinto l'istanza della società ricorrente di autorizzazione all'esercizio dell'impianto di itticultura 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”.*

Deve al riguardo rilevarsi che la società ricorrente aveva ottenuto dalla Regione Lazio con determinazione 8 novembre 2019 n.G15338 il c.d. Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale (PAUR) ex art. 27 bis del d.lgs. n.152/2006.

E tuttavia, poiché nel contesto del procedimento all'esito del quale era stato rilasciato detto provvedimento autorizzatorio il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali non si era in alcun modo pronunciato sul progetto, la Regione Lazio segnalava alla Società Cooperativa Agricola Civica Ittica a r.l. che, considerata la tipologia d'impianto cui lo stesso si riferiva, si rendeva necessario acquisire l'autorizzazione all'esercizio di impianti di acquacoltura in mare posti ad una distanza superiore ad un chilometro dalla costa di cui al d.m. n. 79/2013 il cui rilascio è stato disciplinato dal decreto direttoriale 3 novembre 2017 prot. 21355.

Pertanto la Società Cooperativa Agricola Civica Ittica a r.l., per il tramite della Capitaneria di Porto di **Civitavecchia**, presentava la predetta istanza.

Sempre la predetta Capitaneria, secondo quanto previsto dall'art. 3, comma 3, del menzionato decreto direttoriale, provvedeva all'espletamento della necessaria istruttoria acquisendo documentazione varia in aggiunta a quella allegata all'istanza e effettuando sopralluogo sugli impianti e gli apprestamenti industriali (in opera e da costruire) e interloquendo a più riprese con la Società in merito agli aspetti critici via via rilevati.

La Capitaneria esprimeva l'impugnato parere negativo del 16 ottobre 2020 rilevando che tutte le criticità emerse in sede di sopralluogo del 28 maggio 2020 - criticità sostanzialmente riconducibili al pessimo stato di manutenzione della banchina individuata quale punto di ormeggio delle unità navali asservite all'impianto e ad un livello di calpestio troppo alto rispetto al livello medio mare (dislivello di circa 3 metri) in relazione alle unità navali in parola - e contestate alla società ricorrente con la comunicazione ex art. 10bis legge n. 241/1990, non erano state superate da Civita Ittica, la quale aveva addotto argomentazioni giudicate dall'Ente inconsistenti e di fatto tautologiche.

Ad avviso del Collegio il suddetto parere reca una motivazione ampia, puntuale e oggettiva che resiste alle censure proposte dalla ricorrente.

In particolare, nel citato parere, la Capitaneria ha osservato e dedotto:

- che la planimetria prodotta dalla società ricorrente in sede di controdeduzioni *“(che riportava sommarie indicazioni e didascalie di riferimento, senza alcuna relazione tecnico descrittiva, studi di riferimento delle opere a mare ed a terra da eseguire...etc.), è sorta solo a seguito dei rilievi effettuati, non risultando pertanto nell'istanza originaria in cui invece veniva dato per assodato che tale porticciolo fosse idoneo e pronto all'uso senza alcun ulteriore lavoro”;*
- che *“l'eventuale idoneità dell'approdo Enel, stante i rilevanti lavori da svolgersi sia sotto il profilo strutturale che tecnico-nautico, si potrà eventualmente conseguire solo all'esito di specifico procedimento istruttorio con la partecipazione di altre Amministrazioni (Provveditorato Interregionale per le Opere Marittime per gli aspetti statico-strutturali, Agenzia del demanio per gli aspetti dominicali, Autorità di Sistema Portuale del porto di **Civitavecchia** per gli aspetti demaniali, Capitaneria di porto di **Civitavecchia** per quanto concerne i profili tecnico-nautici attinenti alla sicurezza della navigazione) e sembra pertanto irragionevole, allo stato dei fatti, autorizzare l'esercizio di una attività che avrebbe ad oggetto quale elemento centrale un punto di approdo la cui realizzazione ed idoneità è sub condizione;*
- che la dichiarazione d'impegno di Enel Produzione Spa – inviata dalla società ricorrente con la seconda nota di riscontro alla comunicazione ex art.10 bis l. n. .241/1990 – *“è una mera ripetizione di una circostanza già data quale presupposto nell'istanza originaria (il porticciolo e specchio acqueo asservito nelle aree in concessione ad Enel Produzione sono già stati valutati da parte di questa Autorità Marittima, con l'effettuazione del mirato sopralluogo logistico, e considerati assolutamente inidonei allo scopo) e si ritiene peraltro carente della necessaria legittimità amministrativa. È noto, infatti, come in ambito demaniale marittimo il Codice della Navigazione preveda che perché un soggetto (in questo caso la Civita Ittica) possa sostituirsi ad altri (Enel Produzione Spa) nel godimento e nell'uso di aree demaniali marittime già oggetto di concessione, occorra esperire uno dei procedimenti previsti dagli artt. 45 bis (affidamento ad*

*altri delle attività oggetto della concessione) o 46 (subingresso nella concessione). Allo stato nessuno dei due procedimenti risulta attivato dalla società istante”.*

Il parere conclude quindi in tal modo: *“In conclusione la società Civita Ittica all'attualità non ha dimostrato di avere alcuna disponibilità 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 esercire un impianto di piscicoltura off-shore”.*

Il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali reputando di doversi conformare all'articolato parere reso dall'Autorità marittima con l'impugnato provvedimento del 04.02.2021 prot. 0054907 si determinava nel senso di respingere l'istanza della Società Agricola Civica Ittica a r.l.

5. Con il primo motivo di ricorso la società ricorrente deduce l'illegittimità del diniego frapposto dal Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali alla sua istanza, articolando le censure di eccesso di potere per erroneità e travisamento dei presupposti, e di violazione dell'art. 1 del d.m. n. 21355/2017, sostenendo di avere invece dimostrato di avere la disponibilità materiale e giuridica di un approdo per le imbarcazioni e gli altri mezzi natanti al servizio del nuovo impianto *off-shore* e, quindi, secondo quanto previsto dal predetto d.m., di essere munita di idoneo titolo che la legittimerebbe all'uso dell'area demaniale marittima oggetto d'autorizzazione.

In particolare la ricorrente rivendica la disponibilità di una porzione dell'area in concessione alla Enel Produzione per l'esercizio della centrale di Torrevaldaliga Nord all'interno del porto di **Civitavecchia** (altrimenti definita Porticciolo Enel) giusta atto novembre 2004 n.2875 Rep.; circostanza che troverebbe conferma nell'ambito del procedimento all'esito del quale nel 2019 la Regione Lazio aveva rilasciato il provvedimento unico autorizzativo (PAUR).

Deduce che il PAUR è il provvedimento unico autorizzatorio che riguarda e sostituisce tutti i titoli autorizzativi necessari all'esercizio dell'opera, ivi compresi quelli a carattere non ambientale, e che il Consiglio di Stato nel

punto 2.6 del Parere n. 1725 del 2 settembre 2020, ha chiarito che: *“Non vi è pertanto dubbio sul fatto che il provvedimento unico in materia ambientale, in caso di VIA statale, come l’omologo provvedimento autorizzatorio unico regionale di cui all’art. 27-bis, in caso di VIA regionale, costituiscano un qualcosa di diverso e un “di più” rispetto al provvedimento di valutazione degli impatti ambientali di cui 6 all’art. 25 del d.lgs. n. 152 del 2006, posto che, a differenza di quest’ultimo, che ha natura ed effetti solo preliminari e (art. 26) deve sempre essere integrato nell’autorizzazione e in ogni altro titolo abilitativo alla realizzazione dei progetti, i provvedimenti unici degli artt. 27 e 27-bis comprendono, oltre al provvedimento di VIA, tutti i titoli abilitativi necessari per la realizzazione e l’esercizio del progetto, tra i quali (arg. ex art. 27), l’autorizzazione integrata ambientale, l’autorizzazione riguardante la disciplina degli scarichi nel sottosuolo e nelle acque sotterranee, l’autorizzazione paesaggistica, l’autorizzazione culturale, l’autorizzazione riguardante il vincolo idrogeologico, l’autorizzazione antisismica di cui all’articolo 94 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, etc., ferma restando la “preminenza” del provvedimento di VIA, sulla base del quale “la decisione di concedere i titoli abilitativi di cui al periodo precedente è assunta”.*

Deduce che come si evince dall’allegato B all’istanza di PAUR, fra le richieste di autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi comunque denominati era inserita anche quella volta al rilascio della concessione demaniale marittima, sia per lo specchio d’acqua in mare aperto occupato dal nuovo impianto, che per l’approdo/ormeggio collocato all’interno del porto di **Civitavecchia**; a tale ultimo riguardo il progetto *off-shore* aveva indicato il ridetto Porticciolo Enel, d’intesa con Enel stessa, in quanto ritenuto il più prossimo alla futura installazione delle gabbie.

Deduce ancora che l’Autorità Portuale si pronunciava favorevolmente, precisando che per l’utilizzo del Porticciolo Enel sarebbe stato necessario conseguire: a) l’autorizzazione ex art. 24 del Regolamento Codice della Navigazione, per l’esecuzione di adeguamenti strutturali; b) l’autorizzazione (dell’autorità doganale) per l’eventuale inserimento di nuove strutture anche

provvisorie; c) l'autorizzazione ex art. 45 bis del Codice della Navigazione per l'affidamento a terzi del Porticciolo Enel.

Ad avviso della ricorrente, pertanto, l'autorizzazione ex art. 45 bis del Codice della Navigazione per l'affidamento a terzi del Porticciolo Enel troverebbe copertura nel PAUR in quanto, a differenza delle autorizzazioni di cui alle attività sub a) e sub b), la relativa richiesta era ricompresa nell'istanza introduttiva sotto la voce "rilascio della concessione demaniale marittima".

In tesi, dunque, il PAUR del 2019 avrebbe legittimamente sostituito o inglobato (anche) l'autorizzazione all'affidamento da parte di Enel all'odierna ricorrente, ex art. 45 bis Cod. Nav., del Porticciolo.

Inoltre non corrisponderebbe al vero quanto affermato dalla Capitaneria a pag. 5 del parere, ossia "... *il mancato riscontro positivo alla comunicazione degli elementi ostativi*" in quanto la ricorrente con il primo riscontro istruttorio si era impegnata ad allegare documentazione comprovante la disponibilità del Porticciolo Enel e con il secondo riscontro istruttorio aveva prodotto l'impegno di Enel.

5.1. Il motivo di ricorso è infondato.

La questione in esame concerne infatti l'asserito possesso da parte della Società Cooperativa Agricola Civita Ittica di regolare titolo concessorio (o sub-concessorio) per l'uso dell'area demaniale marittima ove intenderebbe dislocare l'impianto che intenderebbe realizzare; che in tesi sarebbe compreso nel PAUR del 2019 il quale avrebbe sostituito o inglobato (anche) l'autorizzazione all'affidamento da parte di Enel alla ricorrente, ex art. 45 bis Cod. Nav., del Porticciolo.

Rileva il Collegio che la società ricorrente non poteva in alcun modo fare affidamento sulla mera disponibilità manifestata dall'ENEL a consentire l'utilizzazione dello specchio d'acqua e delle infrastrutture su di esso insistenti di cui risultava concessionaria occorrendo, piuttosto, un provvedimento assunto ai sensi degli art. 45 o 46 del Codice della Navigazione dalla competente Autorità.

La disponibilità di seppur limitate porzioni di aree ricomprese nell'ambito di concessioni più ampie, infatti, non può concretizzarsi se non previa formale rinuncia del concessionario stesso e del contestuale subentro (ove ciò sia possibile) del soggetto interessato (art. 46 cod. nav.): nel caso di specie, il riferimento normativo è l'articolo 45 bis cod. nav. che, però riguarda esclusivamente l'affidamento di attività *ricomprese nello scopo della concessione* e non anche la cessione a qualsiasi titolo di porzioni di aree.

Ed infatti:

- né in dottrina né in giurisprudenza è conclusione pacifica che il c.d. provvedimento unico regionale ex art. 27 bis del d.lgs. n. 152/2006 conferisca automaticamente a chi ne abbia ottenuto il rilascio anche tutte le autorizzazioni previste dalla normativa speciale (fra le quali quelle riferibili all'ambito marittimo-demaniale);
- ciò trova piena conferma nella posizione assunta dall'Autorità del Sistema Portuale del Mar Tirreno centro-settentrionale nell'ambito del procedimento di PAUR, la quale nel rendere il proprio parere aveva evidenziato che l'istante doveva munirsi di titolo concessorio (ovvero sub-concessorio ai sensi dell'art. 45 del Codice della Navigazione);
- il parere così reso dall'Autorità conduce alla conclusione esattamente opposta a quella sostenuta dalla ricorrente perché l'evidenziata inderogabile necessità di acquisire il titolo concessorio ex art. 45 del Codice della Navigazione per il tramite di un procedimento *ad hoc* implica, quale corollario, che la relativa richiesta, ove da intendersi formalizzata contestualmente alla presentazione dell'istanza di PAUR su cui doveva determinarsi la Regione Lazio, non è stata evidentemente accolta;
- e d'altra parte, in modo affatto significativo, successivamente al rilascio del PAUR da parte della Regione, la stessa società ricorrente ha formalizzato apposita istanza avente ad oggetto il rilascio da parte della predetta Autorità, di concessione di approdo ed aree demaniali all'interno del Porto di



**Civitavecchia**, così riconoscendo di non avere ancora acquisito il titolo concessorio.

In altre parole, se la concessione demaniale ex art. 45 bis del Codice della Navigazione -di cui la ricorrente necessitava al fine di poter dislocare l'impianto secondo progetto- fosse stata richiesta e ottenuta nell'ambito del procedimento di PAUR di competenza regionale, non avrebbe avuto alcun senso l'attivazione del predetto sub-procedimento (conclusosi negativamente) poiché sarebbe bastato puramente e semplicemente segnalare la circostanza all'Amministrazione coerentemente con quanto si afferma soltanto con il ricorso qui in esame.

In conclusione, il parere della Capitaneria di Porto di **Civitavecchia**, sul quale è fondato l'impugnato provvedimento di diniego del Mipaaf, ha correttamente rilevato la mancata dimostrazione, da parte della ricorrente, di avere la disponibilità materiale e giuridica di idonee aree di banchina e specchi d'acqua asserviti da destinare all'ormeggio delle imbarcazioni per la movimentazione dei prodotti ittici e di quelle necessarie per l'esercizio dell'impianto di piscicoltura *off-shore* che intende realizzare; ed ha inoltre constatato l'inidoneità del Porticciolo Enel, dal punto di vista strutturale, a supportare l'attività che la ricorrente intende esercitare, non essendo in grado di garantire la sicurezza della navigazione.

6. Con il secondo motivo di ricorso la ricorrente impugna il provvedimento di diniego e il presupposto parere della Capitaneria, affermando invece l'idoneità del Porticciolo Enel a supportare l'esercizio dell'attività di itticoltura, e deduce i vizi di totale carenza di istruttoria per omessa valutazione della planimetria di progetto allegata in atti del procedimento e di difetto di motivazione.

Evidenzia la contraddittorietà del parere della Capitaneria con quanto invece affermato dall'Autorità Marittima in sede di PAUR, la quale chiamata ad esprimersi sull'intero progetto e quindi anche sulla sua componente a terra, si era dichiarata soddisfatta rendendo: *"... per quanto di competenza ai fini della sicurezza della navigazione, parere favorevole per la procedura di V.I.A. in relazione alla*

*realizzazione dell'impianto in argomento secondo gli elaborati tecnici prodotti dalla Società istante".*

La Capitaneria, inoltre, avrebbe immotivatamente omesso di esaminare la tavola rappresentativa degli interventi allegata al primo riscontro istruttorio con cui la ricorrente - allo scopo di risolvere le svariate problematiche tecniche e di sicurezza sollevate dalla Capitaneria dopo il sopralluogo congiunto del 29 maggio 2019, e segnatamente imputabili al pessimo stato di manutenzione e al dislivello di mt. 3 rispetto a quello del mare - si impegnava, prima dell'avvio dell'attività di coltivazione in mare, ad adeguare la banchina ai parametri strutturali e di sicurezza compatibili con il nuovo utilizzo.

Il difetto di istruttoria risulterebbe ancora più evidente avuto riguardo alla decisione della Capitaneria di non convocare la conferenza dei servizi, laddove invece in questo tipo di procedimento, la conferenza non costituirebbe una facoltà, bensì un preciso obbligo per il procedente come si evincerebbe dall'art.2, commi 2 e 3 del d.m. n. 21355/2017.

E sostiene che *"non v'è dubbio che la celebrazione della conferenza avrebbe garantito al procedimento il contributo istruttorio dell'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno centro-settentrionale (alla quale compete, infine, il rilascio del permesso per l'adeguamento strutturale della banchina in forza dell'art. 24 del Regolamento Cod. Nav.)"*.

Conclude poi la ricorrente rilevando che, al contrario di quanto affermato dalla Capitaneria di Porto di **Civitavecchia** nel proprio parere - così incorrendo nella violazione e falsa applicazione dell'art.21-octies della l. n. 241/1990 - l'esito del procedimento se espletata una seria istruttoria, in particolare convocando Conferenza dei Servizi, non sarebbe stato affatto scontato.

6.1. Anche il secondo motivo di ricorso è infondato.

E incontestato tra le parti che lo svolgimento di una attività di acquacoltura con gabbie a mare a circa 2 km di distanza dalla costa necessita, indefettibilmente, di un punto di approdo per le unità necessarie all'attività di acquacoltura; punto di approdo che deve essere riparato dal vento e dalle

correnti marine, e deve avere un'adeguata porzione di banchina e retro banchina, necessaria per la movimentazione sia dei prodotti ittici pescati che dei nutrienti ed altri materiali che giornalmente vengono portati ai pesci allevati nelle gabbie.

Orbene, la società Civita Ittica, sia nelle istanze rivolte all' Autorità Regionale al fine di ottenere i provvedimenti di V.I.A. e P.A.U.R., sia nell'istanza rivolta alla Capitaneria di Porto di **Civitavecchia**, ha sempre indicato come luogo di approdo per le unità da asservire al realizzando impianto il cd. "porticciolo Enel".

Sta di fatto, però che, come opposto dalla difesa erariale, il porticciolo Enel non è idoneo all'attività per cui è causa e che la rappresentazione della realtà fatta offerta in ricorso diverge da quanto acclarato dal personale militare nel rapporto di servizio (allegato nr. 7 del parere negativo) redatto in sede di sopralluogo effettuato il 28 maggio 2020.

Inoltre lo Studio di Impatto Ambientale (S.I.A) alla base della Determinazione regionale n. G09796 prevedeva sia per la fase di cantiere che per l'esercizio delle attività *"l'utilizzo di un pontile in concessione alla limitrofa Centrale Enel"*, risultato inadeguato allo scopo e l'Autorità di Sistema Portuale, più volte interpellata dalla Società istante, ha sempre escluso l'utilizzabilità di altri siti portuali idonei agli scopi di cui al progetto.

Da quanto esposto si rileva che l'indizione della conferenza di servizi non avrebbe apportato alcun decisivo contributo al procedimento, ed anzi sotto il profilo procedimentale proprio il comma 3 dell'art. 2 del d.m. n. 21355 del 2017 prevede che il Capo del Compartimento possa formulare proposta di diniego all'esercizio previa comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza. Sicché in definitiva è questo l'iter procedimentale che è stato seguito.

L'articolo 18 della legge n. 84/1994 riguarda e disciplina le concessioni di aree portuali e/o di opere a mare adibite all'espletamento delle cosiddette operazioni portuali (carico, scarico, trasbordo, deposito e movimento in

genere delle merci e di ogni altro materiale) svolte da imprese autorizzate ai sensi dell'art. 16 della stessa legge ed interessate dalle prestazioni di servizi tecnico – nautici, alle quali la fattispecie non è assolutamente riconducibile.

L'attività di piscicoltura (anche se trattasi di ormeggio di imbarcazioni alla stessa comunque dedicato) esula, infatti, da quella cui è istituzionalmente preposta l'AdSP in virtù della citata legge 84/1994; solo attraverso la volontà e la effettiva facoltà di Enel – titolare di concessione ex art. 18 l. n. 84/1994 in quanto terminalista di operazioni portuali di scarico in banchina del carbone – di utilizzare l'approdo per l'ormeggio di imbarcazioni destinate all'impianto di piscicoltura, si può configurare la condizione per l'autorizzazione, attesa la marginalità dello scopo rispetto a quella principale di produzione energetica.

Peraltro il contributo fornito dalla ricorrente in sede di riscontro alla nota di preavviso di rigetto consiste in una semplice planimetria -per di più in scala non adeguata di difficilissima lettura- priva di qualsiasi relazione tecnica illustrativa degli interventi, studio tecnico dei fondali e delle maree e perciò del tutto inutilizzabile, come del resto è dimostrato dalla circostanza che la difesa della ricorrente allude al predetto documento senza fornire la benché minima delucidazione riguardo al suo contenuto al fine di dimostrare che quanto da essa risultante valeva a superare tutte le criticità emerse in sede di sopralluogo in merito al pontile (e più in generale alle infrastrutture marittime a servizio dell'impianto che l'istante aveva in animo di realizzare).

Sicché, in definitiva, il provvedimento resiste alle censure di difetto di istruttoria ed eccesso di potere.

Infine del tutto inconferente e irrilevante è l'improprio riferimento, nel parere della Capitaneria, al disposto dell'art. 21 octies della l. n. 241/1990 poiché solo al Giudice è consentito di fare applicazione di tale norma.

7. Conclusivamente, per tutti i surriferiti motivi, il ricorso R.G. 4394/2021 è infondato e per l'effetto va rigettato.

8. Può passarsi all'esame del ricorso portante il numero di R.G. 11782/2021.

9. Preliminarmente deve dichiararsi l'improcedibilità del ricorso introduttivo con il quale la società ricorrente ha impugnato le note prot. 0008265 del 29 giugno 2021 e prot. 0011214 del 22 settembre 2021, con le quali l'Autorità di Sistema, ritenendo gli interventi previsti in progetto tali da determinare una variazione sostanziale al contenuto della concessione, dichiarava di fatto improcedibile l'istanza.

Dette note, costituenti di fatto un arresto procedimentale, sono state infatti superate – a seguito di ordinanza cautelare propulsiva di questo TAR che ha ordinato la prosecuzione dell'iter istruttorio – dal provvedimento di rigetto n. 0006188 del 24 maggio 2022, che è stato impugnato con motivi aggiunti unitamente alla presupposta delibera n. 17 del 21 aprile 2022 del Comitato di Gestione costituito in seno all'Autorità Portuale, con la quale è stato espresso parere negativo alla realizzazione del pontile.

10. Il ricorso per motivi aggiunti è invece inammissibile, come correttamente eccepito dall'Autorità con la memoria dell'11 luglio 2022, per difetto di legittimazione attiva della società che agisce in giudizio.

Evidenzia al riguardo la difesa dell'AdSP che gli atti gravati con i motivi aggiunti sono stati adottati dall'Autorità nell'ambito di un procedimento autorizzatorio che poteva (e può essere avviato) esclusivamente da Enel Produzione S.p.a., in quanto unico soggetto titolare della concessione demaniale marittima rep. n. 2875/2014 (e successivo atto suppletivo rep. n. 4158/2015) in cui ricade il c.d. approdo individuato dalla società ricorrente quale punto di ormeggio delle imbarcazioni da utilizzarsi per il trasferimento a terra e l'impianto ittico *offshore*.

Il Collegio richiama il principio di diritto affermato nella condivisa sentenza della VI sezione del Consiglio di Stato n. 5582 del 29 novembre 2017, laddove si è rilevato che l'avente causa del titolare di una concessione demaniale marittima non è titolare pro quota del rapporto concessorio e non ha un rapporto diretto con l'Amministrazione concedente, poiché allo stesso fa capo soltanto una posizione obbligatoria di diritto privato derivata e

dipendente, che la legittima, oltre che all'esercizio dei comuni rimedi civilistici a tutela dei propri diritti contrattuali, esclusivamente a proporre un intervento *ad adiuvandum* a sostegno dell'impugnazione del concessionario.

Nel caso qui in esame, pertanto, l'unico soggetto che può vantare una posizione giuridicamente qualificata nei confronti dell'Autorità è Enel Produzione S.p.A. (che infatti ha proposto autonomo ricorso iscritto all'R.G. 7573/2022) e sulla questione non rileva la circostanza che l'istanza sia stata sottoscritta congiuntamente anche dalla ricorrente società: ciò che conta è che le autorizzazioni di cui agli artt. 24 reg. cod. nav. e 45 bis cod. nav. potevano e possono essere richieste esclusivamente da Enel Produzione S.p.A. perché titolare della concessione demaniale con l'Autorità.

11. Conclusivamente, il ricorso RG 11782/2021 va dichiarato in parte improcedibile (quanto al ricorso introduttivo) e in parte inammissibile (quanto al ricorso per motivi aggiunti).

12. Sussistono giustificati motivi, tenuto conto della complessità della controversia e del diverso esito della fase cautelare, per compensare le spese di giudizio tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sui ricorsi riuniti e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti:

- rigetta il ricorso R.G. 4394/2021;
- dichiara il ricorso R.G. 11782/2021 in parte improcedibile e in parte inammissibile, come in motivazione.

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