



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 Seconda Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4732 del 2010, integrato da motivi aggiunti, proposto da Co.Ge.Vo Consorzio Gestione Vongole del Compartimento Marittimo di Pescara, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Jacopo Severo Bartolomei, Vito Giovanni Costantino e Ernestina Portelli, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Vittorio Grieco in Roma, via Cosseria, 2;

contro

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso ex lege dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, 12;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

Federazione Nazionale per le Imprese di Pesca - Federpesca, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Donato Bruno e Stanislao Chimenti Caracciolo, con domicilio eletto presso lo studio Stanislao Chimenti in Roma, via V. Veneto, 7;

ad opponendum:

Consorzio Gestione Area Marina Protetta Torre del Cerrano, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Pietro Referza, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Antonio Ruggero Bianchi in Roma, via L. Greppi,77;

Regione Abruzzo, in persona del Presidente pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Alessia Frattale e Carlo Massacesi, con domicilio eletto presso lo il loro studio in L'Aquila, via Leonardo Da Vinci,6;

per l'annullamento

- del Regolamento recante la disciplina delle attività consentite nelle diverse zone dell'area marina protetta "Torre del Cerrano" del 28 luglio 2009 n. 218;

- del decreto del 21 ottobre 2009 relativo all'istituzione dell'area protetta denominata "Torre del Cerrano";

e con i motivi aggiunti notificati in data 27 giugno 2014:

del diniego di riesame del 30 aprile 2014;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 29 ottobre 2019 la dott.ssa Ofelia Fratamico e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con il ricorso in epigrafe il Co.Ge.Vo – Consorzio Gestione Vongole del Compartimento Marittimo di Pescara ha chiesto al Tribunale di annullare, previa sospensione dell'efficacia, il Regolamento recante la disciplina delle attività consentite nelle diverse zone dell'area marina protetta "Torre del Cerrano" del 28.07.2009 n. 218, il decreto del 21.10.2009 di istituzione della suddetta area marina protetta ed ogni altro atto presupposto, consequenziale o comunque connesso.

Avverso gli atti impugnati il ricorrente ha dedotto i seguenti motivi: 1) violazione degli artt. 25, 26 e 28 della l.n. 979/1982, con tutti i consequenziali atti di modifica e di integrazione (l.n. 349/1986, l.n. 394/1991, l.n. 537/1993, l.n. 344/1997, d.lgs. n. 112/1998, D.P.R. n. 261/2003, Conferenza Unificata – Accordo 14.07.2005, Intesa ai sensi dell'art. 8 comma 6 della l.n. 131/2003); 2) eccesso di potere, illogicità, contraddittorietà, arbitrarietà, errore nei presupposti.

Si sono costituiti il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, il Consorzio Gestione Area Marina Protetta Torre del Cerrano e la Regione Abruzzo, (gli ultimi due depositando anche distinto atto di intervento), eccependo l'inammissibilità, la nullità e, in ogni caso, l'infondatezza nel merito del ricorso.

Si è costituita invece ad adiuvandum la Federpesca – Federazione Nazionale per le imprese di pesca.

Con atti depositati il 7.05.2014 ed il 22.07.2014 il ricorrente ha proposto motivi aggiunti, assistiti da richiesta di sospensiva, in base all'avvenuto annullamento da parte della Regione Abruzzo, con DGR n. 1486 del 10.03.2014, del parere favorevole precedentemente espresso all'adozione dello schema di regolamento predisposto dal Ministero sulla disciplina delle attività consentite nella zona dell'Area Marina Protetta Torre del Cerrano e avverso il diniego del Ministero dell'Ambiente di provvedere, come richiesto, all'annullamento d'ufficio di tale Regolamento di disciplina.

Da parte sua il Consorzio Area Marina Protetta Torre del Cerrano ha proposto ricorso incidentale contro la suddetta DGR della Regione Abruzzo di annullamento del parere espresso sul Regolamento.

Con ordinanze n. 3132/2010 del 9.07.2010 e n. 4049/2014 del 4.09.2014 il Tribunale ha respinto le istanze cautelari.

Con atto depositato il 27.01.2017 la Regione Abruzzo ha dichiarato di rinunciare agli atti del giudizio e al proprio intervento.

Nelle memorie depositate in vista dell'udienza di discussione del merito, il Consorzio Area Protetta Torre del Cerrano ha eccepito l'improcedibilità del ricorso e dei motivi aggiunti per sopravvenuta carenza di interesse.

All'udienza pubblica del 29.10.2019 la causa è stata, infine, trattenuta in decisione.

DIRITTO

Con il ricorso introduttivo il Co.Ge.Vo., Consorzio che annovera la stragrande maggioranza delle imprese di pesca delle vongole operanti con draga idraulica nel Compartimento Marittimo di Pescara, ha lamentato l'illegittimità degli atti impugnati, in primo luogo, per omessa considerazione da parte dell'Amministrazione degli interessi comuni della popolazione locale, che sarebbe stata consultata per

categorie e gruppi separati; ciò, secondo il ricorrente, avrebbe condotto all'espressione di pareri meramente settoriali, tanto più insufficienti in quanto carenti del punto di vista delle organizzazioni dedite alla pesca nella zona, soggetti maggiormente interessati alla tutela del mare e delle sue risorse, non direttamente interpellate.

L'istituzione dell'area marina protetta, che non risulterebbe, peraltro, come in altri casi, ripartita in zone a tutela differenziata, ma completamente preclusa alla pesca delle vongole, non sarebbe stata, poi, preceduta da un sufficiente approfondimento della situazione ambientale e non avrebbe tenuto conto dello studio predisposto nel 2004 dall'Istituto Zooprofilattico Sperimentale di Teramo con l'ausilio proprio del Consorzio ricorrente.

Il divieto di svolgere nell'area protetta "le attività che possono alterare le caratteristiche dell'ambiente e comprometterne le finalità istitutive", previsto all'art. 5 del Regolamento, basato sulla necessità di proteggere la vongola *Chamelea gallina* da un eccessivo sfruttamento, andrebbe, infine, "a disconoscere e a rinnegare quanto di buono è stato fatto dal Co.Ge.Vo Abruzzo, nonché il riconoscimento dello stesso, nel corso degli anni, fin dalla lontana legge del 1965, quale organo peculiarmente inteso alla salvaguardia e alla gestione della risorsa vongola nell'area del Compartimento marittimo di Pescara, con giudizi di positività da parte dello stesso Ministero".

Deve essere, in primo luogo, rigettata l'eccezione di nullità del ricorso per la pretesa inesistenza del ricorrente e del rapporto processuale a causa della cancellazione del Consorzio ricorrente dal Registro delle Imprese, avvenuta anteriormente alla proposizione del gravame; al di là della mancanza della previsione di un obbligo di iscrizione nel Registro delle Imprese, il Co.Ge.Vo Abruzzo rappresenta, infatti, senza dubbio, un autonomo soggetto giuridico tutt'ora operante nel settore inciso dai provvedimenti impugnati (destinatario, peraltro, di precisi compiti in base alla disciplina di settore) e, come tale, pienamente legittimato alla proposizione del ricorso.

I Consorzi di produttori sono stati, in verità, costituiti con D.M. Politiche Agricole e Forestali n. 44/12.01.1995, aggiornato con D.M. n. 515/1.02.1998, D.M. 22.12.2000 e D.M. 27.12.2010, che hanno conferito agli stessi poteri di proposta in merito alla gestione razionale delle risorse ittiche.

Il Co.Ge.Vo. Abruzzo, in particolare, in base al D.M. 4.6.1997, ha avuto in affidamento la pesca dei molluschi bivalvi nel Compartimento di Pescara, con rinnovo avvenuto con D.M. 4.3.2008 ed ulteriore proroga quinquennale con D.M. 7.5.2012.

Ai consorzi, pertanto, compete la gestione, nell'ambito compartimentale, di un prelievo ottimale di pesca, in conformità dei pareri delle unità scientifiche di riferimento territoriale (nella specie l'Istituto Scientifico Zooprofilattico "G. Caporale"), cui si adegua il Compartimento Marittimo di zona che emette le ordinanze di polizia marittima in materia di pesca dei molluschi bivalvi, vincolanti per tutti gli operatori del settore consorziati o meno.

Da qui la sicura esistenza e la piena operatività del Consorzio stesso, e la sua legittimazione alla proposizione del ricorso.

A prescindere, poi, dall'eccezione di inammissibilità del ricorso introduttivo per omessa notifica al Consorzio di Gestione dell'Area Marina Protetta Torre del Cerrano, cui la gestione dell'area marina protetta era stata provvisoriamente affidata dal decreto del 21.10.2019 e che, più che rappresentare un controinteressato, essendo costituito dalla Regione Abruzzo, dalla Provincia di Teramo e dai Comuni di Pineto e Silvi, appare, piuttosto, essere un'altra amministrazione coinvolta, il ricorso ed i motivi aggiunti sono in parte manifestamente infondati e per la restante parte improcedibili.

Le doglianze di illegittimità del decreto di istituzione dell'Area Marina Protetta per violazione delle norme della l.n. 979/1982, recante proprio "Disposizioni per la difesa del mare", risultano, in particolare, destituite di ogni fondamento, essendo il provvedimento in questione specificamente volto a tutelare la flora e la fauna marina e costiera della zona denominata "Torre del Cerrano", reputata

dall'Amministrazione, in base all'esercizio del potere e delle competenze attribuite dalla legge, di rilevante interesse per le sue caratteristiche naturali, geomorfologiche fisiche e biochimiche e, come tale, meritevole di salvaguardia.

Quanto alla asserita violazione del procedimento di istituzione della riserva marina, l'art. 26 della l.n. 979/1982 stabilisce che "le riserve marine sono istituite con decreto del Ministero della Marina Mercantile (le cui competenze sono state trasferite al Ministero dell'Ambiente con l.n. 537/1993) su conforme parere del Consiglio Nazionale per la protezione dell'Ambiente ... sentite le regioni ed i comuni territorialmente interessati" e, nel decreto in questione, si dà espressamente atto dell'intervenuta acquisizione del parere favorevole all'istituzione dell'area da parte del Comune di Pineto, del Comune di Silvi, della Provincia di Teramo, della Regione Abruzzo e della Conferenza Unificata ai sensi dell'art. 77 del d.lgs. n. 112/1998 e, dunque, di tutti gli enti e le collettività di riferimento interessate.

Né la norma in questione, né altre disposizioni impongono, invece, all'Amministrazione procedente la concertazione con le associazioni di categoria, il cui apporto, non vincolante, è stato comunque acquisito nel corso della fase istruttoria tra gli interessi da considerare (cfr. confronto con il Co.Ge.Vo Abruzzo a conclusione dell'incontro con la Provincia di Teramo del 19.11.2000).

Quanto all'istruttoria tecnica, di cui il ricorrente contesta genericamente l'insufficienza, anche questa risulta essere stata puntualmente eseguita, essendo stato affidato alla Provincia di Teramo, in collaborazione con l'Università degli Studi di Teramo, l'incarico di svolgere uno studio conoscitivo propedeutico all'istituzione dell'Area Marina Protetta de qua, acquisito agli atti del procedimento in data 28.12.2001 ed avendo avuto esito favorevole anche l'indagine tecnica preliminare svolta dalla Segreteria Tecnica per le aree marine protette di cui alla relazione del 20.06.2006.

Anche l'art. 28 della l.n. 979/1982, per cui la gestione dell'Area Marina Protetta può essere concessa ad "enti pubblici, istituzioni scientifiche, associazioni riconosciute", appare aver trovato, nel caso di specie, corretta applicazione attraverso l'affidamento della gestione della riserva al Consorzio costituito a tale scopo tra la Regione Abruzzo, la Provincia di Teramo ed i Comuni di Pineto e Silvi.

Parimenti non meritevoli di accoglimento sono le ulteriori censure contenute nel ricorso introduttivo relative all'errore in cui sarebbe incorsa l'Amministrazione ritenendo la vongola Chamelea Gallina una specie in estinzione, l'impatto delle attività pesca assolutamente negativo per l'ambiente marino e non considerando il ruolo attivo svolto dal Consorzio ricorrente per la salvaguardia di tale risorsa.

Al riguardo occorre precisare che, come evidenziato dall'Amministrazione, la creazione di una riserva marina non è finalizzata alla tutela di una sola specie, ma alla creazione di zone protette come misura per evitare che l'eccessivo sfruttamento ed eventi accidentali possano alterare la biodiversità e condurre, quale estrema conseguenza, all'estinzione di alcune specie, garantendo nel lungo periodo anche maggiori rendimenti alle attività di pesca esercitate nelle zone circostanti (cd. "effetto riserva").

L'attività di pesca, seppur regolamentata, altera infatti, le proporzioni delle diverse specie presenti, compromettendo in maggior misura le popolazioni delle specie più richieste dal mercato, con possibili ripercussioni sull'intero ecosistema.

Il fatto che all'interno di una riserva marina vengano ristabiliti i normali valori di equilibrio ecologico oltre a costituire un beneficio dal punto di vista della conservazione degli ecosistemi, fornisce, dunque, un ambiente ideale per effettuare ricerche scientifiche dalle quali ottenere importanti informazioni sulle caratteristiche biologiche delle popolazioni ittiche indisturbate e dati che possono rivelarsi utili anche per più consapevoli usi commerciali.

La limitazione dell'attività di pesca imposta con l'istituzione della riserva riguarda, poi, in verità, un tratto di litorale di estensione modesta (circa 7 km) rispetto al bacino di pesca sfruttato dal Co.Ge.Vo. e risponde alle esigenze espresse nell'art. 5 del Regolamento del 21.10.2009 di vietare tutte "le attività che possono alterare le caratteristiche dell'ambiente e comprometterne le finalità istitutive" e in particolare

“qualunque alterazione diretta o indiretta provocata con qualsiasi mezzo dell’ambiente geofisico e delle caratteristiche biochimiche dell’acqua, ivi compresa l’immissione di qualsiasi sostanza tossica o inquinante la scarica di rifiuti solidi o liquidi, l’acquacoltura, l’immissione di scarichi non in regola con le più restrittive prescrizioni previste dalla normativa vigente” e “l’introduzione di armi, esplosivi e di qualsiasi mezzo distruttivo o di cattura nonché di sostanze tossiche o inquinanti” (lettere e ed f dell’art. 5 decreto del 21.10.2009).

La necessità di non consentire le suddette attività per preservare l’ambiente marino è tanto più forte in considerazione delle modalità di pesca utilizzate dalle imprese parte del Co.Ge.Vo, munite di imbarcazioni che usano sistemi di dragaggio dei fondali che, con le c.d. “turbosoffianti”, sono in grado di provocare una vera e propria devastazione dei sedimenti con danni incalcolabili alle forme giovanili ed alla fauna fossoria, la principale fonte di alimento per molte specie ittiche.

Da qui la ragionevolezza del divieto, imposto in qualsiasi area marina protetta italiana, dell’uso di tale sistema che rischierebbe di compromettere in modo irreversibile gli obiettivi istituzionali di tutela e salvaguardia ambientale per cui la riserva “Torre del Cerrano” è stata creata.

Con i due atti di motivi aggiunti il Consorzio ricorrente ha, da un lato, sostenuto che l’annullamento in autotutela da parte della Regione Abruzzo (con delibera della Giunta Regionale n. 148/C del 10.03.2014) del parere favorevole del 25.09.2006 (delibera n. 1035) espresso sullo schema di Regolamento predisposto dal Ministero dell’Ambiente sulla disciplina delle attività consentite nelle diverse zone dell’Area Marina Protetta, avrebbe comportato “l’illegittimità dell’intero iter procedurale che ... (aveva) condotto all’emanazione –approvazione del regolamento, nonché ... dirette ripercussioni sul decreto ... 21.10.2009 istitutivo dell’Area Marina Protetta Torre del Cerrano”; dall’altro lato, ha impugnato la nota del 30.04.2014 prot. 08449 con cui il Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare aveva risposto negativamente alla sua istanza di annullare d’ufficio il regolamento del 28.07.2009, a seguito del suddetto annullamento da parte della Regione Abruzzo del parere favorevole.

Tali doglianze sono, come anticipato, in parte manifestamente infondate, in parte improcedibili: risultano palesemente infondate nella misura in cui sono volte a contestare nuovamente la legittimità dell’istituzione della riserva marina, essendosi “il procedimento che ha portato all’adozione degli schemi di decreto istitutivo e del predetto regolamento ... concluso in Conferenza Unificata con l’approvazione da parte di tutti gli enti territoriali interessati”, con conseguente consolidamento della decisione e della disciplina assunte ed irrilevanza di qualsiasi successivo e, in realtà tardivo, revirement di uno degli enti partecipanti e nella parte in cui cercano di affermare l’illegittimità del diniego di autotutela, mera conferma, in realtà, della definitività delle decisioni assunte e dell’ininfluenza su di esse di qualsiasi ulteriore e tardivo parere; appaiono, invece, improcedibili per sopravvenuta carenza di interesse in rapporto al Regolamento di disciplina delle misure di conservazione e di tutela dell’Area Marina protetta, la cui disciplina è stata completamente riscritta attraverso il decreto del Ministero dell’Ambiente e Tutela del Territorio e del Mare n. 68 del 1.03.2018 e l’approvazione della convenzione n. 32 del 30.11.2018, nonché dall’ottenimento, nel gennaio 2019, da parte dell’Area Marina Protetta, del riconoscimento di Zona speciale di conservazione, Area Protetta di livello europeo, facente parte in via definitiva della Rete Europea Natura 2000.

Tali provvedimenti, congiuntamente al decreto del Ministero dell’Ambiente 12.01.2017 ed alla deliberazione dell’Assemblea del Consorzio di Gestione dell’Area Marina Protetta Torre del Cerrano n. 13 del 23.05.2017, rappresentano gli atti finali e definitivi di affidamento della gestione dell’area protetta e di fissazione delle nuove regolamentazioni per la sua utilizzazione e conservazione.

Da qui, l'improcedibilità dei motivi aggiunti in parte qua per sopravvenuta carenza di interesse, in quanto le censure sulle attività vietate e su quelle consentite all'interno della riserva marina avrebbero dovuto essere dirette contro tali nuovi atti, sostitutivi dei precedenti.

Inammissibile in quanto formulata solo nella memoria depositata in vista dell'udienza di discussione del merito e non in un atto notificato alle altre parti è, infine, la censura, peraltro assolutamente tardiva, di adozione della disciplina dell'Area Protetta con atto del 28.07.2009 anteriormente alla sua formale istituzione, disposta con decreto del 21.10.2009.

Dal rigetto e dall'improcedibilità del ricorso e dei motivi aggiunti, scaturisce anche l'improcedibilità del ricorso incidentale proposto dal Consorzio Gestione Area Marina Protetta Torre del Cerrano contro la deliberazione della Giunta Regionale dell'Abruzzo n. 148/C del 10.03.2014 di annullamento del parere positivo in precedenza espresso, non idoneo, come detto, a produrre alcun effetto sul provvedimento finale di istituzione dell'Area Protetta, visto anche il parere favorevole della Conferenza Unificata.

In conclusione, il ricorso ed i motivi aggiunti devono essere in parte rigettati e in parte dichiarati improcedibili ed inammissibili.

Il ricorso incidentale deve essere, infine, per i motivi predetti, dichiarato improcedibile.

Le spese tra il ricorrente, il Ministero dell'Ambiente ed il Consorzio Gestione Area Marina Protetta Torre del Cerrano seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo, mentre quelle verso le altre parti possono essere compensate per giusti motivi, vista la condotta processuale e in considerazione dell'esito del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Bis), definitivamente pronunciando,

- rigetta il ricorso e, in parte, i motivi aggiunti;
- dichiara, nella restante parte, improcedibili i motivi aggiunti, ai sensi di cui in motivazione, ed inammissibile l'ultima censura, proposta dalla ricorrente solo nelle memorie conclusive;
- dichiara improcedibile il ricorso incidentale del Consorzio Gestione Area Marina Protetta Torre del Cerrano;
- condanna il Consorzio ricorrente alla rifusione, in favore del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e del Consorzio Gestione Area Marina Protetta Torre del Cerrano, delle spese di lite liquidate in € 3.500,00 ciascuno, oltre accessori di legge.
- compensa le spese nei confronti delle altre parti.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità Amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 29 ottobre 2019 con l'intervento dei magistrati:

Elena Stanizzi, Presidente

Brunella Bruno, Consigliere

Ofelia Fratamico, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Ofelia Fratamico

IL PRESIDENTE
Elena Stanizzi

IL SEGRETARIO