

Diniego di rilascio dell'autorizzazione all'attività di acquacoltura (allevamento/coltivazione di molluschi) in laguna

T.A.R. Veneto, Sez. I 13 febbraio 2023, n. 195 - Filippi, pres.; Mielli, est. - Società Agricola Md. Pesca s.s. di Marangon Maurizio (avv. Toffanin) c. Regione Veneto (avv.ti Quarneti, Cusin e Peagno).

Agricoltura e foreste - Attività di acquacoltura - Allevamento/coltivazione di molluschi in laguna - Diniego di rilascio dell'autorizzazione.

(*Omissis*)

FATTO

La Società ricorrente espone di svolgere l'attività di allevamento - coltivazione di molluschi nella laguna di Caleri, nel Comune di Rosolina, in Provincia di Rovigo.

L'attività consiste nella semina, allevamento - coltivazione e raccolta dei molluschi, all'interno di aree circoscritte e delimitate di acqua salmastra.

Le aree di acqua salmastra, nel caso in esame, sono di proprietà privata della Società Agricola Moceniga Pesca s.s. e condotte in affitto dalla Società ricorrente.

Attualmente è pendente in Cassazione una controversia avente ad oggetto l'appartenenza o meno delle stesse al demanio. In data 21 dicembre 2021, la ricorrente ha presentato alla Regione una domanda per l'esercizio dell'acquacoltura. L'Amministrazione, con nota prot. n. 75913 del 18 febbraio 2022, ha chiesto un'integrazione documentale, per ottenere la presentazione di uno studio di incidenza ambientale, in quanto l'area ricade nell'ambito di un sito di importanza comunitaria, nel quale eventuali interventi sono subordinati allo svolgimento della valutazione di incidenza da parte dell'Amministrazione.

Successivamente l'Amministrazione con nota prot. n. 301408 del 6 luglio 2022, ha comunicato un preavviso di diniego, motivato con riferimento alla circostanza che la Carta Ittica regionale adottata con deliberazione della Giunta regionale n. 1042 del 28 luglio 2021, non indica l'area tra quelle idonee all'esercizio della venericoltura.

Dopo aver acquisito l'apporto procedimentale della Società ricorrente, in cui è stata rappresentata una pluralità di elementi volti a dimostrare l'assentibilità dell'attività, la Regione, con decreto n. 713 del 5 agosto 2022, ha respinto l'istanza.

Nella motivazione vengono indicate in modo analitico le ragioni per le quali l'Amministrazione ritiene non accoglibile alcuna delle obiezioni avanzate, e si richiama, quale elemento ostativo, l'orientamento assunto dall'unità Operativa vas - vinca.

Nel parere dell'unità Operativa si afferma la necessità di tenere in considerazione, nelle more dell'entrata in vigore della Carta Ittica regionale, che avverrà a seguito della sua approvazione, le valutazioni tecnico discrezionali contenute nella Carta adottata con deliberazione di Giunta n. 1042 del 28 luglio 2021, con particolare riferimento alle "aree idonee alla venericoltura".

La struttura regionale competente, prendendo atto del parere, dopo aver constatato la mancata ricomprensione dell'area condotta in affitto dalla ricorrente tra quelle classificate come idonee, ha respinto la domanda di autorizzazione.

Con il ricorso in epigrafe tale provvedimento è impugnato con due motivi.

Con il primo motivo la Società ricorrente lamenta l'illegittimità manifesta per violazione delle norme sul corretto procedimento, l'inosservanza dei termini e lo sviamento.

In particolare, la ricorrente deduce che sarebbe evidente la volontà dell'Amministrazione di non consentire l'esercizio, su queste aree, dell'attività di venericoltura.

Per avvalorare tale assunto, la Società ricorrente osserva che già in precedenza, le medesime aree, sono state oggetto di un diniego di autorizzazione all'istanza avanzata dalla Società che ne è proprietaria, ovvero la "Moceniga Pesca s.s.", e che questo diniego è stato annullato in sede giurisdizionale.

Inoltre, sottolinea la ricorrente, le motivazioni del diniego devono ritenersi del tutto incongrue, in quanto viene citato il regolamento regionale 28 dicembre 2018, n. 6, il quale tuttavia, lungi dall'essere ostativo alla possibilità di svolgere l'attività, contiene all'art. 38 proprio la norma in base alla quale è stata presentata la domanda di autorizzazione, e deve ritenersi parimenti inconferente il richiamo alla valutazione di incidenza, atteso che al riguardo l'Amministrazione ha richiesto un'integrazione istruttoria, e la ricorrente ha depositato quanto richiesto.

Con il secondo motivo, la parte ricorrente lamenta l'eccesso di potere e lo sviamento che emerge dalla contraddittorietà dei provvedimenti dell'Amministrazione.

Secondo la Società ricorrente la contraddittorietà deriverebbe dal raffronto tra la nota del 26 ottobre 2021, con cui è stato preannunciato il rilascio di un'autorizzazione provvisoria senza prefigurare l'esistenza di possibili elementi ostativi, e la nota del 18 febbraio 2022, con cui è stata invece chiesta un'integrazione istruttoria relativamente alla necessaria

presentazione di uno studio di incidenza ambientale, ancora una volta senza alcun accenno all'esistenza di problematiche inerenti ad eventuale inidoneità dell'area ai fini della venericoltura, e il diniego finale.

Un altro elemento di contraddittorietà sarebbe costituito dalla circostanza che l'attività di venericoltura è già da molto tempo praticata sul sito - dato che prima dell'entrata in vigore del regolamento regionale non era neppure soggetta ad autorizzazione in quanto di proprietà privata - senza che si siano evidenziate delle particolari criticità.

In tale contesto il diniego dell'autorizzazione, sostiene la parte ricorrente, costituisce un fatto nuovo ed imprevedibile, rispetto ad un'istanza che, dopo l'integrazione documentale, deve ritenersi completa di ogni presupposto per il suo accoglimento, tanto più che si tratta di un'area in cui l'attività è di per sé esercitabile in ragione delle sue caratteristiche e dell'idoneità del sedime produttivo.

La Regione si è costituita in giudizio replicando alle censure proposte e chiedendo la reiezione del ricorso.

Con ordinanza n. 792 del 22 settembre 2022, è stata accolta la domanda cautelare.

Alla pubblica udienza dell'11 gennaio 2023, in prossimità della quale le parti hanno depositato memorie a sostegno delle proprie difese, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Viene all'esame il contenzioso che contrappone la Società ricorrente alla Regione Veneto in merito al diniego di rilascio dell'autorizzazione all'attività di allevamento - coltivazione di molluschi nella laguna di Caleri, nel Comune di Rosolina, in un'area nella quale tale attività viene svolta da alcuni anni.

Ad un più approfondito esame di quello svolto in sede cautelare, il ricorso non risulta fondato.

Infatti le censure proposte muovono da una non completa ricostruzione della normativa applicabile alla fattispecie in esame e dell'*iter* amministrativo effettivamente posto in essere dalla Regione.

Sotto il profilo della ricostruzione normativa, la Società ricorrente sostiene che lo svolgimento dell'attività di venericoltura dovrebbe ritenersi insito nelle facoltà di godimento della proprietà privata, con la conseguenza che la Regione - in un'area privata come quella in esame in cui la Società opera in forza di un contratto di affitto - dovrebbe limitarsi semplicemente a verificare la vocazionalità dell'area interessata e la sua potenzialità produttiva, le quali, una volta riscontrate - e in questo caso in concreto sicuramente riscontrabili dato che l'attività vi viene svolta con profitto già da alcuni anni - implicherebbero il rilascio dell'autorizzazione in esito ad una verifica sostanzialmente vincolata.

Sotto il profilo procedimentale la Società ricorrente sostiene che la Regione avrebbe illegittimamente assunto a ragione del diniego di autorizzazione il contrasto con la Carta Ittica Regionale, atto non ancora vigente, dato che nel momento in cui l'Amministrazione si è pronunciata, tale Carta era stata adottata ma non approvata.

Entrambi i profili non sono condivisibili.

In punto di fatto va chiarito che l'area oggetto del ricorso è stata effettivamente interessata da un precedente contenzioso definito da questa Sezione con sentenza 15 febbraio 2022, n. 296, che però costituisce un mero antecedente storico non direttamente rilevante rispetto alla controversia in esame, perché riguarda profili che non sono stati in alcun modo richiamati ai fini della motivazione del diniego impugnato.

In quel caso la Società Agricola Moceniga Pesca s.s., proprietaria dell'area, aveva impugnato il diniego di autorizzazione all'esercizio dell'attività di acquacoltura, motivato con riferimento alla circostanza che l'area in questione farebbe parte del demanio, come stabilito dalle sentenze di primo e secondo grado del giudice civile che si sono pronunciate sul punto, e non sarebbe di proprietà privata.

Quel ricorso è stato accolto perché, essendo ancora pendente il giudizio di Cassazione proposto avverso la sentenza di appello, gli effetti dichiarativi e costitutivi di quest'ultima pronuncia non avrebbero potuto produrre efficacia esecutiva prima del passaggio in giudicato, e pertanto l'Amministrazione non avrebbe potuto legittimamente porre a fondamento delle proprie determinazioni una pronuncia giurisdizionale non definitiva.

Ogni richiamo a questo contenzioso contenuta nel ricorso, deve ritenersi inconferente ai fini della disamina delle censure proposte, perché nel caso in esame la Regione nulla ha obiettato circa la natura attualmente privata - benché la questione sia *sub iudice* - dell'area, ed inoltre gli elementi ostativi al rilascio dell'autorizzazione prescindono dalla natura pubblica o privata delle aree interessate.

Quanto alla normativa applicabile si osserva quanto segue.

La Regione con legge regionale 28 aprile 1998, 19, ha limitato l'esercizio della pesca e dell'acquacoltura nelle acque interne e marittime interne, in coerenza con la legislazione comunitaria, nazionale e con le disposizioni regionali in materia di tutela e salvaguardia della risorsa idrica, della tutela della fauna ittica, dell'ecosistema acquatico, nel quadro delle politiche di salvaguardia, conservazione e riequilibrio degli ecosistemi acquatici e nel rispetto della sostenibilità ambientale.

Le funzioni amministrative in materia di acquacoltura inizialmente erano svolte dalla Province in base a propri regolamenti ed alla Carta Ittica provinciale.

La Carta Ittica persegue la finalità di accertare la consistenza del patrimonio ittico e la potenzialità produttiva delle acque, nonché di stabilire i criteri ai quali deve attenersi la razionale coltivazione delle stesse, in modo coerente con l'esigenza

di conservazione dei patrimoni ittici e di tutto l'ecosistema (cfr. l'art. 5 della legge regionale n. 19 del 1998).

A seguito della ridefinizione ordinamentale delle Province avviata a livello nazionale con la legge 7 aprile 2014, n. 56 (c.d. legge Delrio), le relative funzioni sono state assunte dalla Regione per effetto della legge regionale 7 agosto 2018, n. 30, che a tal fine ha operato una serie di novellazioni alla legge regionale n. 19 del 1998.

Circa i titoli abilitativi necessari allo svolgimento dell'attività, la Provincia di Rovigo, quando era titolare della competenza in materia, con apposito regolamento aveva previsto che l'attività di acquacoltura da svolgersi su aree private fosse soggetta ad una mera comunicazione, mentre, qualora fosse da svolgersi su aree demaniali, avrebbe dovuto essere oggetto di una concessione (cfr. l'art. 37 del regolamento provinciale di cui al doc. 19 depositato in giudizio dalla Regione il 16 settembre 2022).

Con il passaggio della competenza alla Regione tale regime è mutato.

Il regolamento regionale 28 dicembre 2019, n. 6, ha previsto - all'art. 38, norma non oggetto di impugnazione - la necessità di un titolo autorizzatorio anche per l'esercizio dell'acquacoltura in aree private.

Nel caso in esame, a seguito della richiesta del rilascio dell'autorizzazione da parte della società agricola Md Pesca s.s., la Regione ha dovuto sottoporre l'istanza a valutazione di incidenza.

Sul punto va ricordato che la direttiva comunitaria 92/43/CEE del Consiglio del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli *habitat* naturali, ha previsto che debba essere svolta un'apposita valutazione di incidenza per qualsiasi piano o progetto che possa avere incidenze significative sui siti di importanza comunitaria e sulle zone di protezione speciale.

La direttiva è stata recepita a livello nazionale dall'art. 5 del D.P.R. 8 settembre 1997, n. 357, ed attuata al livello regionale dalla deliberazione della Giunta regionale n. 1400 del 29 agosto 2017.

Il sito oggetto dell'istanza è compreso nelle aree della Rete Natura 2000 e precisamente nel S.I.C. "*Delta del Po- tratto terminale e delta veneto codice IT3270017*" e nella Z.P.S. "*Delta del Po codice IT 3270023*", e questo spiega la ragione per la quale l'Amministrazione ha richiesto, al fine di poter svolgere la valutazione di incidenza, un'integrazione istruttoria con riguardo allo studio di incidenza ambientale che deve essere presentato dall'istante.

Fino a quel momento non erano presenti nell'istruttoria della Regione elementi ostativi al rilascio dell'autorizzazione, che sono invece emersi a seguito dello svolgimento della valutazione di incidenza ambientale.

Alla luce di tale ricostruzione, non risultano pertanto fondate le censure con le quali la parte ricorrente sostiene la sussistenza di elementi di contraddittorietà tra la richiesta dell'integrazione documentale formulata in via istruttoria ed il successivo diniego, perché le ragioni ostative sono emerse proprio a seguito dell'integrazione documentale ed alla conseguente valutazione di incidenza ambientale.

La struttura regionale competente in materia di valutazione di incidenza, ha infatti espresso il proprio parere, facendo proprie le valutazioni tecnico discrezionali contenute nella Carta Ittica regionale adottata con deliberazione di Giunta n. 1042 del 28 luglio 2021, con particolare riferimento alle "*Aree idonee per la venericoltura*". Sulla scorta di tale parere, la struttura competente in materia di gestione faunistico venatoria, constatato che l'area non risulta ricompresa tra quelle classificate come potenzialmente idonee all'attività di venericoltura in base alle cartografie, ha respinto l'istanza.

Come emerge dalla lettura della Carta Ittica Regionale (cfr. pag. 13 del doc. 3 depositato in giudizio dalla Regione il 16 settembre 2022) "*per le zone lagunari del Polesine a nord del Fiume Po di Maistra sono state considerate le valutazioni di vocazionalità più recenti disponibili, ovvero quelle contenute nella vigente Carta Ittica della Provincia di Rovigo (Mistri ed al. 2009) che descrive le lagune del Nord Polesine (Lagune di Marinetta, Caleri e Vallona), con i dovuti aggiornamenti apportati sulla base degli esiti delle ulteriori verifiche e dei rilievi condotti nel corso delle attività di elaborazione della presente Carta Ittica Regionale*".

La Carta Ittica della Provincia di Rovigo, richiamata dalla Carta ittica regionale, già prevedeva l'inidoneità di questa area. Infatti come emerge dalla lettura della stessa (cfr. pag. 64 e seguenti del doc. 18 depositato in giudizio dalla Regione il 16 settembre 2022), sono stati svolti degli studi tenendo conto dell'essenzialità dell'*habitat* per la specie e della sua vocazionalità ai fini dell'esercizio dell'attività di acquacoltura, individuando, per la laguna di Caleri, tre aree, di cui l'Area 1 da adibire a fini conservazionistici in un'ottica di sostenibilità ambientale, dell'estensione di circa 416 ettari, entro cui è ricompresa l'area oggetto dell'istanza.

Tale Area, afferma la Carta Ittica provinciale, è stata definita mediante lo svolgimento di campagne di monitoraggio e biotiche, integrando i dati raccolti per la definizione della essenzialità dell'*habitat*, con i dati evincibili da ulteriore documentazione (sono menzionati l'indagine geognostica sui terreni della Laguna di Caleri, Consorzio di Bonifica Delta Po Adige, 1990; l'indagine geognostica per la caratterizzazione dei sedimenti presenti lungo i canali sub lagunari dell'Isola di Albarella, Consorzio di Bonifica Delta Po Adige, 2005; l'indagine mediante modello matematico sugli effetti idrodinamici conseguenti ai lavori di vivificazione della Laguna di Caleri, Consorzio di Bonifica Delta Po Adige, 1994).

Alla luce di tali premesse, si rivelano pertanto prive di fondamento le censure proposte, in quanto dalla documentazione versata in atti non emergono riscontri circa i vizi di contraddittorietà e sviamento di potere dedotti nel ricorso, dato che l'Amministrazione risulta aver eseguito correttamente l'attività istruttoria necessaria alla verifica dei presupposti per il rilascio dell'autorizzazione e, dopo aver acquisito il parere negativo relativo alla valutazione di incidenza -rispetto al quale non vengono sollevate delle specifiche doglianze dalla Società ricorrente - ha respinto la domanda.



La Regione, contrariamente a quanto dedotto dalla Società ricorrente, non ha proceduto ad un'applicazione in via anticipata dei contenuti della Carta Ittica Regionale - allora solamente adottata e non ancora in vigore perché non ancora approvata - ma, facendo proprie in concreto le valutazioni ascrivibili alla discrezionalità tecnica ivi contenute, che sul punto si richiamano alle previsioni della vigente Carta Ittica della Provincia di Rovigo, ha respinto l'istanza perché contrastante con l'esito della valutazione di incidenza ambientale.

La richiesta di svolgere una consulenza tecnica d'ufficio in merito ai dati tecnici e scientifici su cui si fonda la Carta Ittica non può essere accolta, perché la consulenza tecnica è uno strumento processuale che non può supplire all'inerzia di parte nel produrre elementi di prova, ma costituisce uno strumento di ausilio per il giudice, onde consentirgli di acquisire le conoscenze tecniche necessarie per comprendere le prove già prodotte in giudizio dalle parti (cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. III, 2 agosto 2022, n. 1880).

La parte ricorrente non allega elementi idonei a confutare il criterio tecnico e il procedimento applicativo seguiti, e la richiesta pertanto non può trovare favorevole riscontro.

In definitiva il ricorso deve essere respinto.

Nonostante l'esito del giudizio, la complessità e la novità delle questioni oggetto della controversia, giustificano l'integrale compensazione delle spese di giudizio tra le parti.

(Omissis)

