

Istanza di autorizzazione a svolgere l'attività di prelievo, raccolta, detenzione, trasporto, sbarco e commercializzazione di esemplari di riccio di mare, con dispensa dall'osservanza del fermo biologico

T.A.R. Puglia - Bari, Sez. I 5 novembre 2024, n. 1149 - Scafuri, pres.; Rotondano, est. - Giuseppe ed a. (avv. Lorenzo) c. Regione Puglia (avv. Capobianco) ed a.

Agricoltura e foreste - Istanza di autorizzazione a svolgere l'attività di prelievo, raccolta, detenzione, trasporto, sbarco e commercializzazione di esemplari di riccio di mare, con dispensa dall'osservanza del fermo biologico - Silenzio-rifiuto.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. - Con istanza datata 17 giugno 2023, notificata il 28 giugno 2023, i ricorrenti - premesso di essere tutti pescatori subacquei professionisti in possesso di autorizzazioni all'esercizio della pesca subacquea professionale rilasciate dalla Capitaneria di Porto di Taranto - hanno chiesto di essere dispensati dal fermo di cui alla legge regionale pugliese 18 aprile 2023, n. 6 (con cui la regione Puglia ha adottato misure di salvaguardia per la tutela del riccio di mare, stabilendo il divieto, nel mare territoriale della Puglia, a decorrere dal 5 maggio e per un periodo di tre anni, di prelievo, raccolta, detenzione, trasporto, sbarco e commercializzazione degli esemplari di riccio di mare e dei relativi prodotti derivati freschi) e autorizzati allo svolgimento delle attività di prelievo, raccolta, detenzione, trasporto, sbarco e commercializzazione degli esemplari di riccio di mare ed eventuale previsione di un periodo di fermo biologico limitato ad alcuni periodi dello stesso. E tanto previa disapplicazione della succitata legge regionale n. 6/2023.

Hanno motivato la propria richiesta assumendo - in particolare - che il fermo pesca disposto dalla ridetta legge regionale n. 6/2023 inciderebbe su aspetti e interessi eterogenei di competenza esclusiva dello Stato, intercettando le materie relative alla tutela ambientale e all'ecosistema; di conseguenza, sarebbe evidente l'incompetenza della regione Puglia all'emanazione della legge *de qua* e la conseguente illegittimità del fermo pesca in esso previsto, derivandone - a loro dire - la presunta incostituzionalità della norma.

Inoltre, la succitata legge regionale n. 6/2023 sarebbe riconducibile al *genus* delle c.d. leggi provvedimento, e, pertanto, priva dei caratteri di astrattezza e generalità (disciplinando un caso concreto e identificando i destinatari del provvedimento in una categoria circoscritta e individuabile).

Sotto altro profilo, i deducenti hanno prospettato il contrasto della ridetta normativa regionale con i principi dettati in materia di politica comune della pesca a livello unionale (Regolamenti UE nn. 1380/2013 e 2019/1241, che imporrebbero una razionale interazione tra l'attività economica della pesca e la conservazione degli ecosistemi marini).

1.1 - La regione Puglia non ha adottato alcun provvedimento espresso sulla richiesta avanzata dagli istanti in data 17 - 28 giugno 2023.

1.2 - Con ricorso notificato il 23 ottobre 2023 e depositato il 6 novembre 2023, i deducenti hanno adito il T.A.R. Puglia - Lecce, per la declaratoria dell'obbligo di provvedere della Capitaneria di Porto e dalla regione Puglia in merito all'istanza, previa declaratoria di illegittimità dell'atto di silenzio -rifiuto serbato da entrambe le Amministrazioni.

A seguito dell'eccezione di incompetenza territoriale del T.A.R. Puglia - sede di Lecce in favore del T.A.R. Puglia - Bari, il fascicolo di causa è stato trasmesso a questo Tribunale.

Il ricorso è affidato ai seguenti motivi, così rubricati:

Violazione di legge, in particolare dell'art. 2 della Legge n. 241/90; eccesso di potere per violazione dei principi di correttezza e buona amministrazione.

I ricorrenti lamentano l'illegittimità del silenzio - rifiuto, stante l'obbligo di definire il procedimento iniziato su istanza di parte, in particolare invocando i principi informatori dell'azione amministrativa nonché ragioni di giustizia ed equità, oltre alla situazione giuridica soggettiva differenziata degli istanti rispetto a quella della generalità, non immediatamente tutelabile.

Chiedono, quindi, previa declaratoria di illegittimità dell'atto di silenzio - rifiuto serbato dalla Capitaneria di Porto di Taranto e dalla regione Puglia, di accertare e di dichiarare l'obbligo delle predette Amministrazioni, ognuno per la rispettiva competenza, di provvedere in merito all'istanza datata 17 giugno 2023, notificata il 28 giugno 2023, avente ad oggetto la richiesta di autorizzazione allo svolgimento dell'attività di prelievo, raccolta, detenzione, trasporto, sbarco e commercializzazione degli esemplari di riccio di mare, con dispensa dall'osservanza del fermo attesa l'illegittimità della legge regionale pugliese n. 6/2023 ed eventuale previsione di un periodo di fermo biologico nel corso dell'anno limitato ad alcuni periodi dello stesso.

1.3 - La regione Puglia si è costituita in giudizio, eccependo l'inammissibilità del ricorso, in ragione dell'insussistenza del presupposto sostanziale dell'azione avverso il silenzio - inadempimento, costituito dall'obbligo giuridico della Pubblica Amministrazione di provvedere sull'istanza presentata dai privati.

Rilevato che, con l'istanza in questione, i ricorrenti hanno chiesto di essere autorizzati a svolgere specifiche attività, espressamente vietate dall'art. 2 della legge regionale pugliese n. 6/2023, la difesa regionale sostiene che non si configurerebbe l'obbligo giuridico della regione Puglia di procedere ad adottare una "dispensa" dall'osservanza di una legge avente carattere generale, valida ed efficace (anche all'epoca della promozione del giudizio avverso la stessa innanzi alla Corte Costituzionale da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri, conclusosi con esito positivo, giusta sentenza del Giudice delle Leggi n. 16 del 15 febbraio 2024): considerato che l'istanza è volta all'adozione di un provvedimento autorizzatorio evidentemente illegittimo, non sarebbe riscontrabile in capo ai richiedenti alcuna posizione soggettiva di interesse legittimo pretensivo, giuridicamente tutelabile.

Non sarebbe stata dimostrata l'esistenza di alcuna norma di legge o di regolamento o qualsiasi atto amministrativo che imponga all'Amministrazione resistente di pronunciarsi su di una richiesta evidentemente inammissibile.

Il silenzio - inadempimento non potrebbe essere utilizzato per costringere l'Amministrazione pubblica intimata alla disapplicazione (mediante concessione di una deroga e/o dispensa) di una legge valida ed efficace, nell'ambito del quale, comunque, l'Amministrazione regionale esprimerebbe scelte di natura politica, ampiamente discrezionale, che precludono qualunque tipo di ingerenza del Giudice amministrativo nel merito: l'accertamento della fondatezza della pretesa fatta valere dagli istanti.

Il ricorso sarebbe inammissibile anche sotto un ulteriore profilo, atteso il difetto di legittimazione attiva e la carenza di interesse ad agire dei ricorrenti, in quanto non qualificabili come operatori di settore (pescatori subacquei professionisti), perché - a oggi - privi di autorizzazione.

In particolare, i sigg. *Carlino Giuseppe, Carroccia Cosimo, Carroccia Pietro, Carroccia Stefano, Faenza Gabriele e Negro Cristian* erano privi di regolare autorizzazione all'esercizio della pesca subacquea fin dalla notifica del ricorso ex art. 117 c.p.a. (20.10.2023). Quanto agli ulteriori ricorrenti, la loro autorizzazione è scaduta in corso di causa.

Ne conseguirebbe l'inammissibilità dell'avverso ricorso, atteso che la legittimazione attiva, discendente dall'affermazione di colui che dichiara in giudizio di essere titolare del rapporto controverso, deve sussistere al momento della proposizione della domanda e permanere fino al momento della decisione finale.

Infine, non sussisterebbe la legittimazione passiva della regione Puglia, atteso che la chiesta licenza è rilasciata dal Capo del Dipartimento marittimo.

1.4 - Anche la difesa della Capitaneria di Porto di Taranto contrasta le avverse pretese, controdeducendo - analogamente - che non vi sarebbe alcuno specifico obbligo per l'Amministrazione di provvedere sulla predetta istanza, volta a ottenere - previa disapplicazione della legge regionale pugliese n. 6/2023 (valida ed efficace) - un provvedimento amministrativo manifestamente *contra legem*, a fronte di un espresso divieto normativo a svolgere una determinata attività (la pesca del riccio di mare nel mare regionale), come - invece - pretenderebbero i richiedenti sulla base della presunta incompetenza della regione Puglia per carenza dello specifico potere legislativo esercitato con l'emanazione della legge regionale n. 6/2023; incompetenza peraltro non sussistente, come chiarito dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 16 del 15 febbraio 2024.

1.5 - All'udienza in camera di consiglio del 3 luglio 2024, la causa è stata introitata per la decisione.

2. - In via preliminare, occorre soffermarsi sull'eccezione di inammissibilità del ricorso in relazione ai signori *Carlino Giuseppe, Carroccia Cosimo, Carroccia Pietro, Carroccia Stefano, Faenza Gabriele e Negro Cristian* (in quanto privi di regolare autorizzazione all'esercizio della pesca subacquea fin dalla notifica del ricorso ex art. 117 c.p.a.) e agli ulteriori ricorrenti, in ragione della scadenza delle rispettive autorizzazioni, sopravvenuta in corso di causa.

2.1 - L'eccezione va disattesa, nei sensi di seguito precisati.

Osserva il Collegio che la legittimazione attiva nel presente giudizio sul silenzio, derivante dalla titolarità della licenza, va riconosciuta al momento della proposizione dell'istanza: sicché il ricorso è inammissibile solo per coloro che, al momento della presentazione dell'istanza (28 giugno 2023), non erano titolari della necessaria legittimazione, derivante - come detto - dalla titolarità della licenza.

Ciò posto, il ricorso è inammissibile per difetto di legittimazione attiva in relazione ai soli signori *Carroccia Pietro e Negro Cristian*, in quanto, riguardo a loro, non risulta dimostrata in atti la titolarità della licenza al momento di proposizione dell'istanza (28 giugno 2023), risultando le relative autorizzazioni all'attività di pesca subacquea professionale scadute - rispettivamente - il 30 maggio 2023 e il 31 maggio 2023 (cfr. i relativi allegati, agli atti di causa). Gli altri ricorrenti risultano - invece - in possesso della prescritta autorizzazione in corso di validità alla data della notifica dell'istanza in questione (28 giugno 2023), in virtù delle autorizzazioni e dei rinnovi della Capitaneria di Porto di Taranto (cfr. allegati in atti), con discendente titolarità della licenza a quel momento e ammissibilità del presente ricorso sul silenzio.

Quanto, poi, all'interesse al ricorso ex artt. 31 e 117 Cod. proc. amm., si rinvia alle successive osservazioni (paragrafo 5 e relativi sottoparagrafi, paragrafo 6).

3. - Va - poi - disattesa l'eccezione di difetto di legittimazione passiva formulata dalla regione Puglia, in ragione

dell'oggetto del giudizio e dell'istanza.

4. - Per il resto, il ricorso è fondato, nei sensi di seguito illustrati.

5. - Rileva, in linea generale, il Collegio che, ai sensi dell'art. 2 della legge 7 agosto 1990 n. 241 e ss.mm., la Pubblica Amministrazione ha l'obbligo di concludere il procedimento amministrativo con un provvedimento espresso.

5.1 - Questo obbligo trova il suo fondamento nel generale dovere di buona amministrazione e di correttezza che deve orientare l'attività amministrativa e dal quale sorge un'aspettativa, in capo all'interessato, di ottenere una risposta esplicita (in senso positivo o negativo) all'istanza presentata.

La giurisprudenza ha chiarito che *tale obbligo è rinvenibile anche al di là di un'espressa disposizione normativa che tipizzi il potere del privato di presentare un'istanza e, dunque, anche in tutte quelle fattispecie particolari nelle quali ragioni di giustizia e di equità impongano l'adozione di un provvedimento ovvero tutte quelle volte in cui, in relazione al dovere di correttezza e di buona amministrazione della parte pubblica, sorge per il privato una legittima aspettativa a conoscere il contenuto e le ragioni delle determinazioni (qualunque esse siano) dell'Amministrazione (ex plurimis: Cons. St., sez. VI, 14.10.1992 n. 762) (Consiglio di Stato, sezione quarta, 15 settembre 2014, n. 4696; in termini, Consiglio Giustizia Amministrativa Regione Sicilia, 12 dicembre 2023, n. 870 e giurisprudenza ivi citata - CGARS, Sez. giur., 30 dicembre 2021, n. 1113; Cons. Stato, VI, 1° ottobre 2021, n. 6569; 27 aprile 2021, n. 3430; VI, 18 maggio 2020, n. 3120; IV, 12 settembre 2018, n. 5344; V, 22 gennaio 2015, n. 273; III, 14 novembre 2014, n. 5601; 3 giugno 2010, n. 3487; 11 maggio 2007, n. 2318; IV, 14 dicembre 2004, n. 7975; V, 21 ottobre 2003, n. 6531).*

Sicché, *Ogniqualvolta la realizzazione della pretesa sostanziale vantata dal privato dipenda dall'intermediazione del pubblico potere, l'Amministrazione, in particolare, è tenuta ad assumere una decisione espressa, anche qualora si faccia questione di procedimenti ad istanza di parte e l'organo procedente ravvisi ragioni ostative alla valutazione, nel merito, della relativa domanda: l'attuale formulazione dell'art. 2, comma 1, L. n. 241 del 1990, pure in caso di "manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità ... della domanda", impone l'adozione di un provvedimento espresso, consentendosi in tali ipotesi soltanto una sua redazione in forma semplificata, ma non giustificandosi una condotta meramente inerte* (Consiglio di Stato, sezione terza, 1° febbraio 2024, n. 1040 e giurisprudenza ivi citata - Consiglio di Stato, n. 2420/2022; in termini, Consiglio di Stato, sezione sesta, 28 aprile 2021, n. 3430; Consiglio Giustizia Amministrativa Regione Sicilia, 12 dicembre 2023, n. 870; T.A.R. Campania, Napoli, sezione terza, 16 maggio 2022, n. 3283). Infatti, l'art. 2, comma 1, della legge n. 241/1990, come modificato dall'art. 1, comma 38, della legge 6 novembre 2012, n. 190, dispone chiaramente che, *Se ravvisano la manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o infondatezza della domanda, le pubbliche amministrazioni concludono il procedimento con un provvedimento espresso redatto in forma semplificata, la cui motivazione può consistere in un sintetico riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo.*

5.2 - Per completezza espositiva, va, altresì, evidenziato che, come precisato dalla giurisprudenza amministrativa, *"l'interessato, con l'azione avverso il silenzio, può chiedere solo l'accertamento della sussistenza dell'obbligo di provvedere - l'an dell'azione amministrativa - potendo chiedere l'accertamento della fondatezza della pretesa - il quomodo dell'azione amministrativa - solo se si tratti di attività vincolata, o quando risulta che non residuano ulteriori margini di esercizio della discrezionalità e non sono necessari adempimenti istruttori che debbano essere compiuti dall'amministrazione"* (tra gli altri, Cons. giust. amm. Sicilia, 6 maggio 2022, n. 535) (Consiglio di Stato, sezione sesta, 9 gennaio 2023, n. 223): *"Nel giudizio avverso il silenzio - disciplinato dall'art. 31 cod. proc. amm. - non è consentito al giudice amministrativo, in presenza di attività discrezionale, valutare la fondatezza della pretesa azionata, perché ciò implicherebbe una non consentita ingerenza in spazi valutativi riservati all'amministrazione, con violazione del divieto di sindacare poteri non ancora esercitati. Tale giudizio sulla fondatezza della pretesa è possibile soltanto in presenza di attività vincolata"* (Consiglio di Stato, sezione sesta, 1° aprile 2022, n. 2420 e giurisprudenza ivi menzionata - Consiglio di Stato, Sez. VI, 1 marzo 2021, n. 1756), conseguendone - in linea di principio e salve le sopra esposte eccezioni - la natura strumentale dell'azione disciplinata dagli artt. 31 e 117 Cod. proc. amm. (Consiglio di Stato, sezione quarta, 30 marzo 2023, n. 3296).

5.3 - La mancata risposta della Pubblica Amministrazione viola, quindi, il *principio generale della doverosità dell'azione amministrativa*, integrato con le regole di ragionevolezza e buona fede (T.A.R. Campania, Napoli, sezione quinta, 29 aprile 2019, n. 2293).

5.4 - Inoltre, nel giudizio avverso l'inerzia della Pubblica Amministrazione ex art. 117 c.p.a., *l'interesse che sorregge il ricorso, ed il correlato bene della vita che ne costituisce l'indefettibile sostrato sostanziale - salva la ipotesi contemplata all'art. 31, comma 3, c.p.a. - afferisce all'ottenimento di una formale manifestazione di volontà della Amministrazione, quale che ne sia il segno, in ossequio all'obbligo del clare loqui e di tempestiva conclusione del procedimento (art. 2 L. n. 241 del 1990; art. 97 Cost.) che deve sempre e comunque informare l'agere dei pubblici poteri* (T.A.R. Campania, Napoli, sezione sesta, 11 aprile 2024, n. 2411); e ciò anche al fine di consentire il compiuto e completo esercizio del diritto di difesa nei confronti del potere amministrativo doverosamente esplicitato.

In altri termini, nel giudizio ex artt. 31 e 117 Cod. proc. amm., l'interesse ad agire del privato riguarda - a fronte del correlato obbligo dell'Amministrazione di provvedere (una sorta di "diritto al provvedimento", quale che sia, inclusivo delle esigenze di giustizia sostanziale nelle ampie coordinate interpretative sopra illustrate) - la domanda di ottenere una

pronuncia dichiarativa dell'illegittimità del silenzio-inadempimento (Consiglio di Stato, sezione quinta, 2 aprile 2024, n. 2999): questo interesse viene meno nel corso del giudizio sul silenzio - dovendo persistere fino al momento della decisione - solo con l'emanazione di un provvedimento espresso in risposta all'istanza dell'interessato (che *interrompe l'inerzia e rende il ricorso inammissibile se intervenuta prima della sua proposizione ovvero improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse se intervenuta in corso di causa*, Consiglio di Stato, sezione quinta, 2 aprile 2024, n. 2999 e giurisprudenza ivi citata - *cfr., tra le tante, Cons. Stato, VI, 20 luglio 2018, n. 4406*).

Invero: per un verso, l'interesse al ricorso con lo specifico rito del silenzio, *ex artt. 31 e 117 Cod. proc. amm.*, ben può consistere nel vantaggio anche solo di rimuovere l'incertezza sull'esistenza della possibilità di soddisfare l'utilità sostanziale del privato richiedente; e, per altro verso, la funzione del procedimento attivato tramite l'istanza (con l'istruttoria e la relativa conclusione, anche in forma semplificata) è anche quella di verificare l'esistenza o meno di una situazione giuridica soggettiva in capo a chi ne invoca la sussistenza.

6. - Orbene, nella fattispecie concreta in esame, i ricorrenti hanno dimostrato di avere un interesse qualificato alla definizione dell'istanza in questione, pure considerato che lo stesso interesse al rinnovo dei titoli autorizzativi (già in precedenza da essi conseguiti) è ontologicamente connesso al comportamento omissivo delle Amministrazioni intime e alle determinazioni - di segno negativo o positivo - da queste adottate in riscontro all'istanza presentata.

7. - In definitiva, non sussiste, nella fattispecie concreta in esame, alcun motivo che giustifichi il perdurante silenzio degli Enti intimati, che dovranno, pertanto, riscontrare espressamente (in senso positivo o negativo, nell'esercizio del potere amministrativo di competenza), l'istanza presentata dai deducenti.

8. - Del resto in questa sede, come già esposto, non si discute della fondatezza della richiesta di autorizzazione, quanto piuttosto di un'istanza rimasta priva di espresso riscontro.

In senso contrario non vale nemmeno il richiamo alla sentenza n. 16/2024, con cui la Corte Costituzionale ha respinto il ricorso, proposto avverso gli artt. 1 e 2 della legge regionale pugliese n. 6/2023 dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, per violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela ambientale e dell'ecosistema, in quanto tale giudizio è sopraggiunto alle istanze dei ricorrenti: essi, pertanto, conservano - pure sotto questo profilo - l'interesse ad una risposta espressa alle loro richieste, anche alla luce di quanto già osservato ai precedenti paragrafi.

9. - Il ricorso deve, dunque, nei sensi innanzi indicati, essere in parte dichiarato inammissibile e in parte accolto, esclusivamente nei limiti del delineato obbligo di "risposta" delle Amministrazioni intime, ordinando, per l'effetto, alla regione Puglia e alla Capitaneria di Porto di Taranto di provvedere espressamente, entro il termine di sessanta giorni dalla data di comunicazione in via amministrativa o di notificazione, se precedente, della presente sentenza, sulla menzionata istanza presentata dai ricorrenti, con riserva di nomina del commissario *ad acta* all'esito dell'eventuale successiva inerzia degli enti sopra indicati.

10. - Le spese possono essere compensate, in ragione dell'accoglimento parziale del ricorso.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (sezione prima), dichiara il ricorso, di cui in epigrafe, in parte inammissibile e in parte lo accoglie, nei sensi di cui in motivazione e, per l'effetto, ordina alla regione Puglia e alla Capitaneria di Porto di Taranto, per quanto di rispettiva competenza, di pronunciarsi sull'istanza di cui in epigrafe, concludendo il procedimento con un provvedimento espresso, entro il termine di sessanta giorni dalla data di comunicazione in via amministrativa o di notificazione, se precedente, della presente sentenza.

Spese compensate.

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

(*Omissis*)