

Richiesta variazione della licenza di pesca con inserimento dell'attrezzo di pesca denominato "rapidi-sfogliare (TBB)"

T.A.R. Lazio - Roma, Sez. IV *quater* 25 febbraio 2025, n. 4119 - Caminiti, pres.; Martone, est. - Idea S.n.c. di Granieri Donato & C. (avv. Chillo) c. Ministero dell'Agricoltura della Sovranità Alimentare e delle Foreste (Avv. gen. Stato).

Agricoltura e foreste - Pesca - Richiesta variazione licenza di pesca - Rigetto dell'istanza di inserimento nella licenza di pesca dell'attrezzo di pesca denominato "rapidi-sfogliare (TBB)" - Illegittimità.

(*Omissis*)

FATTO e DIRITTO

1. Va premesso, in punto di fatto, che la Idea S.n.c. di Granieri Donato & C. (d'ora in poi, Società ricorrente) - proprietaria ed armatrice fino al 2012 del motopeschereccio, denominato "Piccola Ilaria", iscritto al compartimento marittimo di Livorno con numero di immatricolazione n. LI9986 (U.E. 17253), munito della licenza di pesca nr. n. ITA17253/1 del 12 maggio 2004, che lo autorizzava ad esercitare la pesca mediante l'impiego di "attrezzi da posta - palangari - strascico - circuizione", di stazza lorda espressa in G.T. pari a 10 - veniva autorizzata con provvedimento di "Autorizzazione all'utilizzo dell'attrezzo da pesca denominato rapido n. 1/05", del 3 gennaio 2005 (con scadenza al 31 dicembre 2011), all'impiego nell'attività di pesca dell'attrezzo denominato "sfogliara - rapido (TBB)", in deroga al divieto all'uso di tale attrezzo all'epoca vigente ex art. 11 del D.M. 26.7.1995 per tutti i compartimenti marittimi da Imperia a Molfetta.

In data 25 novembre 2009, la Società ricorrente otteneva il nulla osta PEMAC - AOO PEMAC registro ufficiale nr. 0029964 alla "realizzazione di nuova unità da pesca previo ritiro dell'unità da pesca PICCOLA ILARIA LI9986 - UE 17253", a condizione che "la nuova unità abbia caratteristiche tecniche non superiori a GT9 e kW117"; inoltre, nel predetto nulla osta, quanto alla richiesta di autorizzazione all'utilizzo (anche) dell'attrezzo "rapido - sfogliara", veniva precisato che "relativamente alla richiesta di conferma dell'autorizzazione alla pesca con il sistema rapido sulla nuova unità, la Scrivente comunica che ai sensi del comma a) dell'art. 2 D.M.9.12.1996 - sostituzione dell'unità autorizzata, l'autorizzazione n. 01/05 rilasciata in data 03/01/2005 dalla Capitaneria di porto di Livorno cessa di avere validità".

L'efficacia del predetto nulla osta veniva poi prorogata per due volte, fino alla data del 31 dicembre 2011 - da ultimo con il provvedimento del 21 novembre 2011 prot. 0040896 - a causa del ritardo del cantiere nella costruzione della nuova imbarcazione.

In data 30 dicembre 2011, tenuto conto che la nuova imbarcazione non era stata (ancora) ultimata, veniva rilasciata in favore del motopeschereccio "Piccola Ilaria" l'attestazione provvisoria n. 16/2011, mediante la quale il medesimo motopeschereccio fu autorizzato ad esercitare la pesca con "attrezzi da posta - palangari - strascico - rapido e circuizione".

Completata nel 2012 la costruzione del motopeschereccio IDEA LI10161 (e sostituita quindi l'imbarcazione "Piccola Ilaria"), questo venne munito della licenza di pesca n. ITA000028423-1, mediante la quale esso venne autorizzato alla pesca costiera ravvicinata in tutti i compartimenti marittimi d'Italia con gli attrezzi "strascico - circuizione - attrezzi da posta - palangari", mentre, per quanto riguarda l'utilizzo dell'attrezzo "rapido - sfogliara", la relativa autorizzazione n. 1/2005 del 3 gennaio 2005 era definitivamente cessata alla data del 31 dicembre 2011, come testualmente previsto nel provvedimento stesso.

In data 31 dicembre 2019 terminava la validità della licenza di pesca n. ITA000028423-1, pertanto la stessa veniva sostituita dalla licenza di pesca n. ITA000028423-2 - attualmente vigente -, mediante la quale il motopeschereccio IDEA LI10161 veniva autorizzato alla pesca costiera ravvicinata in tutti i compartimenti marittimi d'Italia con gli attrezzi "rete a strascico a divergenti (OTB) - palangaro fisso (LLS) - reti a tremaglio (GTR) - sciabica da natante (SV)".

Con istanza il 14 novembre 2023 la Società ricorrente chiedeva al Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste (in sigla, M.A.S.A.F.) di inserire nella licenza di pesca del m.p. "Idea" gli attrezzi sfogliare - rapidi e circuizione; nello specifico chiedeva che nella licenza venissero indicati i seguenti attrezzi "reti a circuizione a chiusura meccanica - reti a strascico a divergenti - sfogliare rapidi - reti da posta calate (ancorate) - reti a tremaglio - palangari fissi" e veniva data comunicazione degli attrezzi che avrebbe inteso usare nella propria attività, ossia "ATTREZZO PRINCIPALE rete a strascico e ATTREZZI SECONDARI reti da posta - rapidi - circuizione".

Con provvedimento prot. Uscita n. 0668290 - MASAF - PEMAC 03 del 5 dicembre 2023, il M.A.S.A.F. accoglieva l'istanza con riferimento agli attrezzi "Reti a circuizione a chiusura meccanica (PS) e Reti da posta calate (ancorate)", mentre la rigettava in ordine all'inserimento nella licenza di pesca degli attrezzi "sciabica" e "rapido - sfogliara".

1.1 Tanto premesso, con ricorso notificato il 2 febbraio 2024, tempestivamente depositato, la Società ricorrente ha impugnato il provvedimento indicato in epigrafe, articolando le seguenti censure sinteticamente enunciate.

1.2 Con unico ed articolato motivo, è stata dedotta la illegittimità per violazione di legge - violazione del D.M. 26.1.2012

del D.M. 26.7.1995 del Reg. UE n. 1380/2013 del Reg. UE 1022/2019 - eccesso di potere per difetto di motivazione, in quanto: a) sotto un primo profilo, sarebbe erronea la circostanza che la nuova imbarcazione dovesse avere un GT non superiore a 9 e km 117, trattandosi evidentemente di un errore materiale contenuto nel nulla osta n. 29964 del 25 novembre 2009, dal momento che sarebbe pacifico che la precedente imbarcazione “Piccola Ilaria” avesse un GT pari a 10; peraltro, la motivazione sarebbe sul punto del tutto contraddittoria e carente; b) sotto un secondo profilo, sarebbe del tutto illegittimo il divieto di utilizzo dell’attrezzo “rapido - sfogliara”, dal momento che il predetto divieto sarebbe definitivamente cessato a seguito dell’abrogazione dell’art. 11 del D.M. 26.7.1995 ad opera del D.M. 26.1.2012 e non sussisterebbero altre fonti normative da cui desumere la persistenza del predetto divieto; c) sotto un terzo profilo, è stato evidenziato come *in subiecta materia* eventuali limitazioni sarebbero di competenza dell’Unione Europea, in virtù di quanto previsto del Reg. UE n. 1380/2013 del Reg. UE 1022/2019.

Per tali motivi, la società ricorrente ha chiesto l’annullamento *in parte qua* del provvedimento impugnato e la condanna dell’Amministrazione resistente all’inserimento nella licenza di pesca del motopeschereccio IDEA LI10161 - UE 28423 dell’attrezzo di pesca denominato “rapidi- sfogliara (TBB)”.

2. In data 8 febbraio 2024, si è costituita con memoria di stile l’Avvocatura erariale nell’interesse del Ministero dell’Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste.

3. Con memoria depositata il 17 gennaio 2025, la Società ricorrente, nel ribadire le proprie difese, ha chiesto accogliersi il ricorso.

4. Con memoria del 17 gennaio 2025, l’Avvocatura erariale ha eccepito, in rito, l’irricevibilità del ricorso per tardività in quanto, il pregiudizio lamentato dalla parte ricorrente sarebbe individuabile nel nulla osta n. 29964 del 25 novembre 2009, con il quale il Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali aveva espressamente opposto il proprio diniego al trasferimento del sistema da pesca “rapido” sulla nuova imbarcazione Idea, mentre la nota del dicembre 2023, in questa sede impugnata, sarebbe soltanto un atto meramente confermativo; nel merito, il ricorso sarebbe infondato poiché, ex art. 1 del D.M. 19 dicembre 1996, l’utilizzo dell’attrezzo “rapido” sarebbe subordinato alla richiesta di una specifica autorizzazione anche per gli operatori la cui licenza da pesca già prevede l’utilizzo di tale attrezzo.

5. Con memoria di replica depositata il 29 gennaio 2025, la Società ricorrente ha ribadito le conclusioni già rassegnate, insistendo per l’accoglimento del ricorso.

6. Alla pubblica udienza del 19 febbraio 2025, fissata per la trattazione nel merito del ricorso, la causa è stata introitata per la decisione.

7. Il ricorso è fondato e deve, pertanto, essere accolto nei sensi e nei termini seguenti.

7.1. In primo luogo, va disattesa l’eccezione di irricevibilità del ricorso per tardività, dal momento che le censure sollevate dalla Società ricorrente non riguardano il contenuto (di carattere negativo) del nulla osta n. 29964 del 25 novembre 2009 (che ha vietato l’utilizzo dell’attrezzo “rapido - sfogliara”), ma le statuizioni *in parte qua* del provvedimento in questa sede impugnato, chiaramente caratterizzato da un’autonomia lesività, poiché fondato su un quadro di fatto e di diritto nettamente distinto rispetto al citato nulla osta, reso peraltro all’esito di un’apposita (nuova) istruttoria.

7.2. Nel merito, occorre premettere, in punto di diritto, che l’impiego dell’attrezzo c.d. “rapido - sfogliara”, rientrante nella più ampia categoria delle reti a strascico, venne espressamente vietato dall’art. 11 del D.M. 26.7.1995 (“Sistemi di pesca”); in particolare, il comma 16 del predetto articolo, prevedeva in modo netto che “*L’impiego degli attrezzi attualmente denominati "strascico a bocca fissa", "rapido", "sfogliara" non è consentito nelle acque prospicienti i compartimenti da Imperia a Molfetta, ancorché rientrante nella denominazione di "strascico" di cui al comma 4.*”.

L’uso di tale tipologia di reti venne però consentita, in deroga, dai D.M. 9.12.1996 e D.M. 4.8.2000, secondo cui gli armatori uniti da pesca iscritte nei compartimenti da Imperia a Molfetta, già abilitate ai sensi dell’art. 4 della Legge n. 41/1982, avrebbero potuto presentare domanda per continuare ad impiegare l’attrezzo “rapido-sfogliara”; peraltro, l’uso in deroga di tale attrezzo non poteva chiaramente essere trasferito sulle nuove imbarcazioni, ancorché di proprietà dello stesso armatore o proprietario.

L’assetto normativo di cui sopra è stato poi modificato dal D.M. 26.1.2012 del Mi.P.A.A.F., il quale, nel riclassificare gli attrezzi di pesca secondo la (nuova) nomenclatura comunitaria, ha abrogato l’art. 11 del D.M. 26.7.1995, contenente, tra l’altro, (anche) il divieto all’uso dell’attrezzo “rapido - sfogliara”.

Ciò posto, questo Collegio deve ora interrogarsi se la (pacifica) abrogazione dell’art. 11 del D.M. 26.7.1995 abbia, per così dire, inciso anche sul divieto in parola ovvero se siano rinvenibili altre fonti normative da cui desumere la persistenza del divieto stesso.

Ebbene, alla stregua di un’interpretazione sistematica delle norme attualmente vigenti, anche alla luce del diritto comunitario, questo Collegio ritiene che non sussista (più) alcuna disposizione che vieti l’uso dell’attrezzatura c.d. “rapido - sfogliara”, non potendo soccorrere quanto previsto dai D.M. 9.12.1996 e 4.8.2000 - non abrogati ed invocati dalla difesa erariale a sostegno delle proprie ragioni - i quali si limitano a disciplinare il procedimento di autorizzazione all’uso in deroga del predetto attrezzo di pesca e non essendo sufficiente il richiamo, contenuto nel considerando del D.M. 9.12.1996, alla circostanza che “*la pesca con il "rapido" è un’attività da disincentivare al fine della conservazione dei fondali detritici e della tutela delle zone ricche di epifauna*”.

Infatti, il D.M. 26.1.2012, avente ad oggetto la riscrittura della nomenclatura degli attrezzi di pesca in conformità con le

norme unionali, ha inequivocabilmente abrogato l'art. 11 del D.M. 26.7.1995, contenente, tra l'altro, (anche) il divieto in parola e quest'ultimo non è stato riprodotto da altre fonti normative; peraltro, nello stesso D.M. 26.1.2012 è dato rilevare come l'attrezzatura "rapido - sfogliara" sia stata espressamente tenuta in considerazione ai fini della nuova nomenclatura (art. 2) e sia stata altresì indicata tra quelle suscettibili di autorizzazioni (vedi, pag. 3 "Attrezzi richiesti per la pesca").

Ancora, a sostegno dell'insussistenza di un divieto milita la mancata previsione, a livello nazionale, di una misura restrittiva adottata in applicazione di quanto imposto dalle fonti comunitarie e, segnatamente, dall'art. 7, comma 2, del Reg. U.E. n. 1380/2013 ("Tipi di misure di conservazione"), che ha previsto, nell'ambito delle misure tecniche per la salvaguardia delle risorse biologiche marine, *"limitazioni o divieti dell'utilizzo di determinati attrezzi da pesca, e delle attività di pesca, in zone o periodi specifici;"* e dall'art. 13 del Reg. U.E. n. 1022/2019 ("Misure di conservazione specifiche"), che ha previsto analogamente *"limitazioni o divieti concernenti l'utilizzo di determinati attrezzi da pesca e le attività di pesca in zone o periodi specifici per proteggere i pesci in riproduzione, i pesci di taglia inferiore alla taglia minima di riferimento per la conservazione o i pesci di una specie diversa da quella bersaglio, o per ridurre al minimo l'impatto negativo sull'ecosistema"*.

Tali conclusioni risultano, peraltro, confermate anche da un precedente giurisprudenziale di merito, secondo cui *"Non solo non è chiarito come le richiamate norme secondarie interne possano sopravvivere a fronte delle sopravvenute norme primarie europee direttamente applicabili, che paiono ispirarsi a logiche e presupposti del tutto diversi; ma le norme regolamentari interne sono incerte nella loro stessa esistenza giuridica, giacché l'unica norma di divieto pacificamente esistente (art. 11, comma 16, DM 26 luglio 1995) è stata altrettanto pacificamente abrogata, mentre appare tortuoso e poco convincente il percorso ermeneutico attraverso il quale il divieto di utilizzo dello sfogliare-rapido dovrebbe individuarsi in norme (quelle dei DDMM 9 novembre 1996 e 4 agosto 2000) che nascono come deroghe parziali al divieto stesso (e quindi come norme permissive e non preclusive dell'utilizzo dello strumento in esame)."* (vedi, T.A.R. Toscana, Sez. II, sent. del 3 dicembre 2021 n. 1611).

Inoltre, nella motivazione della predetta pronuncia giurisprudenziale, viene dato atto che il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, chiamato a chiarimenti in sede istruttoria, non ha fornito indicazioni convincenti sulla sussistenza di eventuali norme di rango secondario istitutive del divieto dell'uso dell'attrezzo "rapido - sfogliara"; né nel presente giudizio l'Avvocatura erariale ha fornito delucidazioni ulteriori sul punto, avendo genericamente eccepito circa l'opportunità di limitare l'impiego di tale tecnica di pesca.

Per le ragioni sopra esposte, deve concludersi quindi nel senso che il divieto di cui all'art. 11, comma 16 del D.M. 27.6.1995 sia stato definitivamente abrogato dall'ordinamento.

7.3. Fatta questa necessaria premessa di carattere ordinamentale, è possibile ora sindacare i motivi di gravame.

La Società ricorrente lamenta, in estrema sintesi, che il provvedimento impugnato sarebbe illegittimo perché, sotto un primo profilo, sarebbe erronea la circostanza che la nuova imbarcazione dovesse avere un GT non superiore a 9 e km 117, trattandosi evidentemente di un errore materiale contenuto nel nulla osta n. 29964 del 25 novembre 2009, dal momento che sarebbe pacifico che la precedente imbarcazione "Piccola Ilaria" avesse un GT pari a 10; peraltro, la motivazione sarebbe sul punto del tutto contraddittoria e carente.

Sotto un secondo profilo, sarebbe del tutto illegittimo il divieto di utilizzo dell'attrezzo "rapido - sfogliara", dal momento che il predetto divieto sarebbe definitivamente cessato a seguito dell'abrogazione dell'art. 11 del D.M. 26.7.1995 ad opera del D.M. 26.1.2012 e non sussisterebbero altre fonti normative da cui desumere la persistenza del predetto divieto.

Sotto un terzo ed ultimo profilo, è stato evidenziato come *in subiecta materia* eventuali limitazioni sarebbero di competenza dell'Unione Europea, in virtù di quanto previsto del Reg. UE n. 1380/2013 del Reg. UE 1022/2019.

Ebbene, ritiene il Collegio che tali doglianze siano condivisibili nei termini seguenti.

Ed invero, il provvedimento impugnato è gravemente viziato sotto il profilo motivazionale ex art. 3 della Legge n. 241/1990 e ss.mm., dal momento che non risulta comprensibile l'iter logico - giuridico seguito dall'Amministrazione per denegare l'autorizzazione all'uso dell'attrezzatura "sfogliara - rapido".

Nel dettaglio, non è dato evincersi se sia stato rilevante (o meno) l'elemento inerente la stazza e la potenza della nuova imbarcazione (fermo restando che è incontestata la circostanza che l'imbarcazione "Piccola Ilaria" fosse pari a 10 GT e Kw 117), né quali siano state, in concreto, le ragioni ostative, avendo l'Amministrazione laconicamente affermato che *"questa DG è del parere di non poter soddisfare pienamente la istanza avanzata, ma di poter accogliere la richiesta di aggiornamento della licenza attualmente in corso di validità, autorizzando l'unità IDEA all'esercizio dell'attività di Pesca Costiera Ravvicinata con gli attrezzi indicati nell'Allegato B, Principale: Rete a strascico a divergenti (OTB). Secondari: Reti a circuizione a chiusura meccanica (PS), Reti da posta da calare (ancorate) (GNS), Reti a tremaglio (GTR), Palangari fissi (LSS)"*.

In assenza di qualsivoglia elemento da cui desumere le ragioni del diniego espresso dall'Amministrazione, ritiene questo Collegio che il provvedimento *sia in parte qua* illegittimo.

Per quanto riguarda, poi, gli altri profili inerenti l'erronea valutazione della sussistenza del divieto all'uso dell'attrezzatura "rapido - sfogliara", questo Collegio si limita a richiamare le considerazioni sopra illustrate, evidenziando come, allo stato, non vi sia alcuna previsione normativa ostativa, sicché, anche sotto tale profilo, il provvedimento impugnato è *in parte qua* illegittimo, avendo l'Amministrazione chiaramente errato nell'istruttoria dell'istanza *de qua*.

Ciò chiarito, ritiene tuttavia questo Collegio di non poter condannare il M.A.S.A.F. al rilascio del provvedimento agognato ex art. 34, comma 1, lett. c) c.p.a., non sussistendo le condizioni di cui all'art. 31, comma 3, c.p.a., dal momento che la motivazione assolutamente generica ed apodittica dell'atto gravato implica il mancato corretto esercizio delle attività tecnico - discrezionali, riservate all'Amministrazione non surrogabili dall'A.G., e denota la lacunosità dell'istruttoria espletata.

7.4. Per tali motivi, in (parziale) accoglimento del ricorso, il provvedimento impugnato deve essere annullato *in parte qua* nei sensi suindicati e l'Amministrazione resistente deve essere condannata a riesaminare l'istanza della Società ricorrente mediante nuova, approfondita ed adeguata istruttoria, che tenga conto in maniera esplicita dei rilievi di questo Tribunale a riguardo dell'abrogazione del divieto all'uso dell'attrezzatura "rapido - sfogliara", fermo restando il rispetto di eventuali ulteriori divieti e prescrizioni per la salvaguardia delle risorse biologiche marine.

8. Tenuto conto della particolare complessità, in punto di fatto e di diritto delle questioni trattate e della assoluta novità della questione, sussistono giusti motivi per compensare integralmente tra le parti le spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quarta *Quater*), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto annulla *in parte qua* il provvedimento impugnato nei sensi e nei limiti di cui in parte motiva e condanna il Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste a riesaminare l'istanza della parte ricorrente.

Spese compensate.

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

(*Omissis*)