

N. ____/____ REG.PROV.COLL.
N. 00104/2023 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 la Puglia

Lecce - Sezione Prima

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 104 del 2023, integrato da motivi aggiunti,
proposto da

Lega Navale Italiana Sezione di Frigole, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Giovanni Pellegrino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Lecce, via Augusto Imperatore n. 16;

contro

Comune di Lecce, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Laura Astuto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Lecce, via Rubichi 16;

Regione Puglia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Claudia Pellicciari, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- della deliberazione della Giunta Regionale 27.6.22 n. 826, con cui la Regione Puglia ha deliberato il trasferimento al Comune di Lecce a titolo gratuito della superficie censita in catasto di Lecce come particella 10 del Fg. 84;
- per quanto occorra della nota 23.1.23 n. 829 della Regione Puglia - Sezione Demanio e Patrimonio;
- nonché di tutti gli atti del procedimento di adozione (delib. CC di Lecce n. 6/20) e di approvazione di una variante urbanistica (delib. CC di Lecce 3.11.22 n. 103), nella parte in cui ha tipizzato come F39 (Parchi costieri) la ptc. 10 del Fg. 84, già nello strumento urbanistico generale del Comune tipizzata come zona E7 (Allevamento ittico).

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati dalla Lega Navale Italiana Sezione di Frigole il 17 ottobre 2023:

- del Decreto del Presidente della Giunta Regionale 8.9.23 n. 424, pubblicato sul BURP il 14.9.23 nella parte in cui trasferisce nella proprietà e nel possesso del Comune di Lecce la superficie in località Frigole censita in catasto al Fg. 84 p.lla 10 del Comune di Lecce.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati dalla Lega Navale Italiana Sezione di Frigole il 12 febbraio 2024:

- del provvedimento 5.2.24 n. 22770 con cui il Dirigente del Settore Pianificazione e Sviluppo del territorio Ufficio Nucleo di Vigilanza Edilizia del Comune di Lecce ha ordinato alla Lega ricorrente la rimozione di un container prefabbricato in ferro ad uso ufficio della superficie di circa mq 30,00, di un wc in prefabbricato in ferro della superficie di mq 4,30 con scarico dei liquami in fossa biologica interrata e di una tettoia in ferro e copertura in lamiera coibentata della superficie di mq. 24,00, nonché della recinzione dotata di cancello automatico e di oltre un centinaio di imbarcazioni su carrelli in rimessaggio, tutti in tesi abusivamente posizionati dalla Lega sulla ptc. 10 del Fg. 84.

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Lecce e della Regione Puglia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 gennaio 2025 il dott. Elio Cucchiara e uditi per le parti i difensori come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso notificato in data 25 gennaio 2023 e depositato in data 31 gennaio 2023 e successivi motivi aggiunti notificati in data 13 ottobre 2023 e depositati in data 17 ottobre 2023, la ricorrente ha chiesto l'annullamento degli atti adottati dalla Regione Puglia e dal Comune di Lecce, a mezzo dei quali è stato disposto il trasferimento in favore del Comune di Lecce, ai sensi dell'art. 22 ter della legge regionale n. 4/2013, di alcuni terreni siti in Lecce – frazione di Frigole, collocati lungo il bacino di bonifica Acquatina, di titolarità della Regione e precedentemente detenuti in concessione dalla ricorrente medesima. Inoltre, con ulteriori motivi aggiunti notificati e depositati in data 12 febbraio 2024, la ricorrente ha chiesto l'annullamento, previa sospensiva, del provvedimento del Comune di Lecce n. 22770 del 5 febbraio 2024, a mezzo del quale è stata diffidata alla rimozione di alcune delle opere presenti nei terreni in questione, in quanto ritenute realizzate in assenza dei richiesti titoli edilizi.

2. Riferisce la ricorrente di detenere da lungo tempo, a mezzo di concessione, alcuni terreni siti in Lecce, frazione di Frigole, collocati lungo il bacino di bonifico Acquatina, in prossimità del canale di collegamento al mare.

2.1. Detta concessione veniva regolarmente rinnovata dall'Amministrazione regionale nel corso degli anni. La ricorrente precisa, inoltre, che, unitamente alle richieste di rinnovo, manifestava anche la propria disponibilità ad acquistare l'area secondo la procedura prevista dall'art. 22 ter, co. 1, della legge regionale n. 4/2013, la quale espressamente consente alla Regione di cedere a titolo oneroso agli attuali

conduttori i terreni precedentemente appartenuti all'Ente Regionale di Sviluppo Agricolo della Puglia (ERSAP). La Regione riscontrava le suddette richieste, invitando la ricorrente a procedere alle operazioni di frazionamento catastale dei terreni oggetto dalla manifestazione di interesse.

2.2. La ricorrente presentava istanza di rinnovo della concessione anche per l'anno 2022. In tale occasione, tuttavia, la Regione emetteva il provvedimento prot. n. 108/0006811 del 5 maggio 2022 (impugnato nel giudizio n. 708/2022), con il quale non veniva accordato il rinnovo richiesto, ma unicamente concesso di permanere nella *“detenzione ai soli fini della tutela dominicale ... nelle more del perfezionamento del trasferimento dei cespiti al Comune di Lecce”*, in considerazione dell'intervenuto avvio del procedimento di cessione dell'area in favore del Comune di Lecce.

2.3. Con PEC del 18 gennaio 2023, la ricorrente chiedeva alla Regione il rinnovo della concessione di che trattasi anche per l'anno 2023, confermando la disponibilità all'acquisto dell'area. In risposta, l'Amministrazione regionale, con PEC del 23 gennaio 2023, rappresentava l'impossibilità di accogliere le suddette istanze *“a fronte della richiesta di acquisto ex art. 22 ter, comma 1, lettera a) della LR n. 4/2013 da parte del Comune di Lecce e della dichiarazione di pubblica utilità – con pedissequa approvazione di un progetto di valorizzazione dei terreni de quo”*. Afferma, quindi, la ricorrente che, alla luce del contenuto della risposta, riteneva opportuno acquisire più precise informazioni, ragione per cui apprendeva che il Consiglio comunale di Lecce, con delibera n. 103 del 3 novembre 2022, pubblicata sull'albo pretorio dal 14 al 28 novembre 2022, aveva definitivamente approvato una variante al proprio Piano Regolatore Generale, di modifica della tipizzazione dell'area in questione da zona E7 (Allevamento Ittico) a zona F39 (Parchi costieri) al fine di procedere alla realizzazione di un progetto di valorizzazione del bacino Acquatina. Nella medesima occasione, la ricorrente riferisce di aver appreso, altresì, dell'esistenza della delibera della Giunta regionale n. 826 del 27 giugno 2022, a mezzo del quale era stato autorizzato il trasferimento dell'area al Comune.

2.4. La ricorrente ha, pertanto, adito questo TAR, chiedendo l'annullamento, previa sospensiva degli atti a mezzo dei quali è stato disposto il trasferimento dei terreni al Comune e approvata la variante urbanistica al Piano Regolatore Generale del Comune di Lecce, come meglio indicati in epigrafe, formulando i seguenti motivi di ricorso:

“Violazione art. 22 ter ter LRP 5.2.2013 n. 4. Eccesso di potere per carenza di motivazione dovuta e per contraddittorietà con scelte anteriori”.

Con il primo motivo di ricorso è contestata l'illegittimità del provvedimento della Giunta regionale impugnato per violazione di legge, eccesso di potere e difetto di motivazione, in particolare in quanto la Regione non avrebbe spiegato le ragioni della scelta di trasferire il bene al Comune di Lecce e non anche alla ricorrente, pur avendo quest'ultima, in conformità a quanto previsto dall'art. 22 ter della l.r. n. 4/2013, già manifestato la propria disponibilità all'acquisto, ottenendo anche il favorevole riscontro da parte dell'Amministrazione regionale stessa e, altresì, alla luce della coerenza della sua permanenza nell'area con le previsioni contenute nel Piano delle coste approvato dal Comune di Lecce, risultando, quindi, incomprensibili le ragioni di pubblico interesse sottese al provvedimento negativo impugnato.

“Eccesso di potere per contraddittorietà nell'esercizio del potere pianificatorio da parte del Comune di Lecce”.

Con il secondo motivo di ricorso, è censurata l'illegittimità del provvedimento del Comune di Lecce n. 103 del 3 novembre 2022 di adozione della variante al Piano Regolatore Generale in primo luogo in quanto in contraddizione con le previsioni del Piano comunale delle coste, approvato dall'Amministrazione con delibera n. 68 del 17 luglio 2022. Secondo la ricorrente, in particolare, la scelta pianificatoria operata dal Comune si porrebbe in contrasto sia con la relazione illustrativa al Piano delle coste (ove la darsena di Frigole sarebbe riconosciuta quale infrastruttura strategica) sia con le specifiche previsioni degli artt. 7.1.2 e 7.4 delle

Norme Tecniche di Attuazione (in base al quale è contemplata la possibilità di realizzare nell'area strutture di tipo portuale), finalità questa incompatibili con il cambio di destinazione dell'area a parco costiero. Afferma, altresì, che l'approvata variante al PRG si porrebbe in contrasto anche con la deliberazione del Comune n. 206 del 27 giugno 2022, relativa alla richiesta di accesso a fondi europei per la riqualificazione dell'approdo di Frigole.

2.5. Il Comune di Lecce e la Regione Puglia si sono costituiti in giudizio, rispettivamente in data 9 e 17 febbraio 2023, per resistere al ricorso.

2.6. Con atto notificato in data 13 ottobre 2023 e depositato in data 17 ottobre 2023, la ricorrente ha proposto motivi aggiunti, a mezzo dei quali ha impugnato il decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 424 dell'8 settembre 2023, con il quale, in attuazione della precedente delibera della Giunta n. 826 del 27 giugno 2022, è stato perfezionato il trasferimento dell'area in favore del Comune di Lecce. Con i motivi aggiunti non sono state proposte nuove ragioni di censura, ma è stato esteso, per illegittimità derivata, il primo motivo di ricorso originario anche nei confronti del nuovo atto impugnato ed è stata richiesta, altresì, la concessione di idonee misure cautelari.

2.7. Il Comune di Lecce ha depositato memoria in data 4 novembre 2023, con la quale, dopo aver ripercorso l'*iter* amministrativo ad esito del quale ha ottenuto il trasferimento da parte della Regione dell'area in questione, ha eccepito l'improcedibilità del ricorso e dei motivi aggiunti per tardività della notifica rispetto alla data pubblicazione dei provvedimenti impugnati, con conseguente violazione del termine previsto dall'art. 29 cod. proc. amm. Ha eccepito, inoltre, la carenza di legittimazione attiva della ricorrente a contestare gli atti del procedimento di adozione ed approvazione della variante urbanistica, trattandosi di scelte rientranti nella piena discrezionalità dell'Amministrazione. Nel merito ha rappresentato l'infondatezza del ricorso, evidenziando, in particolare, come il trasferimento dei terreni di che trattasi sia avvenuto in conformità a quanto previsto dall'art. 22 ter della legge regionale n. 4/2023 (non potendosi ritenere la mera

disponibilità manifestata della ricorrente a procedere all'acquisto delle aree idonee a vincolare la Regione) e rilevando, inoltre, l'insussistenza di profili di contraddittorietà tra le intenzioni di impiego dell'area rispetto agli altri atti già adottati dal Comune.

2.8. La Regione Puglia ha depositato memoria in data 4 novembre 2023, con la quale ha, in primo luogo, eccepito la tardività del ricorso originario e dei motivi aggiunti. Inoltre, dopo aver richiamato la normativa di rilievo e i fatti di causa, ha sostenuto la piena legittimità del provvedimento impugnato, in quanto emesso in conformità alle previsioni dell'art. 22 ter l.r. 4/2013. A tale proposito, ha evidenziato, in particolare, l'ampia discrezionalità spettante all'ente in ordine alle scelte di gestione dell'area pubblica in questione, concludendo, quindi, per l'insussistenza di alcuna posizione qualificata della ricorrente rispetto alle valutazioni effettuate a tal fine. Ha precisato, inoltre, l'insussistenza di qualsivoglia contraddittorietà dell'agire amministrativo rispetto a condotte pregresse, non avendo la Regione mai assentito al trasferimento della proprietà dell'area in favore della ricorrente, ma semplicemente rappresentato la possibilità di dare corso al relativo procedimento, invitando la ricorrente a svolgere le attività necessarie al suo avvio, tuttavia mai poste in essere. Ha evidenziato, invece, che il Comune di Lecce aveva richiesto la cessione dell'area sin dal 2018, sollecitandola nel 2022 al fine di avvalersi di un finanziamento, concesso dalla stessa Regione Puglia, per un progetto di rigenerazione urbana dell'area volto alla realizzazione di un parco costiero.

2.9. Ad esito della camera di consiglio dell'8 novembre 2023, questo TAR, con ordinanza n. 561 del 9 novembre 2023, ha respinto la richiesta cautelare formulata dalla ricorrente, per difetto del requisito del *periculum in mora*.

2.10. Con atto notificato e depositato in data 12 febbraio 2024, la ricorrente ha proposto ulteriori motivi aggiunti, a mezzo dei quali ha chiesto l'annullamento, previa sospensiva, del provvedimento del Comune di Lecce n. 22770 del 5 febbraio

2024, con il quale è stata diffidata dall'Amministrazione comunale alla rimozione di alcune delle opere presenti nei terreni oggetto dell'originaria concessione, in quanto ritenute realizzate in assenza dei richiesti titoli edilizi. Detto provvedimento è stato censurato, oltre che per illegittimità derivata in relazione ai motivi di ricorso già precedentemente proposti nel presente giudizio, anche sulla scorta delle seguenti nuove ragioni di doglianza:

“Violazione per falsa applicazione art. 35 DPR 380/01 Eccesso di potere per travisamento”.

Con il primo motivo aggiunto, la ricorrente ha contestato l'illegittimità della diffida impugnata, in quanto detto provvedimento avrebbe erroneamente presupposto l'abusività dei manufatti di cui è stata richiesta la rimozione, senza considerare gli effetti dell'ordinanza di questo TAR n. 319/2022 (pronunciata nel giudizio n. 708/2022), con la quale la ricorrente era stata autorizzata a permanere nella detenzione dell'area per la stagione 2022 (ma con effetti da intendersi riferiti sino alla decisione del relativo giudizio).

“Violazione degli artt. 35 DPR 380/01 (sotto diverso profilo) 1476 n. 1 e 1477 cc. Incompetenza. Eccesso di potere”.

Con il secondo motivo aggiunto, la ricorrente ha contestato l'incompetenza del Comune di Lecce a disporre la rimozione dei manufatti di che trattasi, in quanto, alla data di emissione del provvedimento impugnato, la Regione, pur avendo trasferito al Comune la proprietà dell'area, non aveva ancora provveduto alla consegna del bene trasferito ex art. 1476, n. 1, cod. civ.

“Eccesso di potere per falsità dei presupposti e clamorosa contraddittorietà”.

Con il terzo motivo aggiunto, la ricorrente ha contestato la contraddittorietà del provvedimento impugnato con precedenti atti adottati dall'Amministrazione comunale e, in particolare, con le previsioni del Piano comunale delle Coste.

“Eccesso di potere per travisamento dello stato di fatto”.

Con l'ultimo motivo aggiunto, la ricorrente ha dedotto l'illegittimità nel merito del provvedimento impugnato, relativamente a due opere delle quali è contestata

l'abusività e che, tuttavia, sarebbero inesistenti. In particolare, non vi sarebbe nell'area né una "*fossa biologica interrata destinata allo scarico dei liquami*" (in quanto lo scarico del bagno in prefabbricato condurrebbe unicamente ad un contenitore metallico posato sul terreno e non anche interrato), né un'area di rimessaggio (vi sarebbe unicamente una zona destinata a porre in secco le imbarcazioni di proprietà degli associati, individuata per dare esecuzione ad un provvedimento della Procura della Repubblica di Lecce, con la quale è stata intimata l'immediata liberazione dello specchio d'acqua antistante il terreno originariamente in concessione).

2.11. Nell'atto di motivi aggiunti, la ricorrente ha provveduto, inoltre, a replicare all'eccezione di tardività del ricorso formulata da parte delle Amministrazioni resistenti. A tale proposito ha evidenziato che, alla data di emanazione da parte della Regione Puglia della delibera n. 826 del 27.6.2022, già pendeva il ricorso n. 708/2022 avverso l'atto di diniego del rinnovo della concessione, sicché la Regione avrebbe dovuto provvedere alla comunicazione diretta del provvedimento nei suoi confronti, in assenza della quale il termine di impugnazione ha cominciato a decorrere solo dal momento in cui ha avuto conoscenza della suddetta delibera.

2.12. Il Comune di Lecce ha depositato memoria in data 29 febbraio 2024, con la quale ha, in primo luogo, eccepito l'inammissibilità del secondo atto di motivi aggiunti, sia per difetto di immediata lesività del provvedimento impugnato (non trattandosi, come affermato dalla ricorrente, di un ordine di demolizione, ma di una mera diffida ex art. 35, co. 1, del d.P.R. 380/2001), sia in quanto i motivi ivi formulati sarebbero privi di reale connessione con il ricorso principale. A tale proposito ha precisato, in particolare, che la diffida impugnata non costituirebbe esercizio del potere di tutela dominicale conseguente all'acquisizione dell'area, ma mero esercizio dell'attività di vigilanza edilizia spettante al Comune ai sensi del d.P.R. 380/2001, ragione per cui non vi sarebbe alcuna correlazione rispetto alla vicenda oggetto del ricorso originario. Ha, infine, contestato nel merito

l'infondatezza dei motivi aggiunti, replicando ai singoli rilievi sollevati da parte della ricorrente.

2.13. La Regione Puglia ha depositato memoria in data 1 marzo 2024, con la quale ha eccepito, in primo luogo, l'inammissibilità dei secondi motivi aggiunti sulla base della già spiegata eccezione di tardività dell'originario ricorso introduttivo del giudizio. A tale proposito, in replica a quanto affermato dal ricorrente, ha sostenuto l'insussistenza dell'obbligo di comunicazione individuale della delibera della Giunta n. 826/2022. Ha, inoltre, contestato, analogamente a quanto dedotto dal Comune di Lecce, l'inammissibilità dei secondi motivi aggiunti per difetto di lesività del provvedimento e di connessione con il ricorso originario e rappresentato, infine, l'infondatezza nel merito delle censure spiegate dalla ricorrente.

2.14. La ricorrente ha depositato memoria in data 1 marzo 2024, con la quale ha argomentato sulla richiesta cautelare e sulle ragioni di urgenza correlate all'istanza.

2.15. Ad esito della camera di consiglio del 6 marzo 2024, questo TAR, con ordinanza n. 145 del 7 marzo 2024, ha accolto l'istanza di sospensiva del provvedimento del Comune di Lecce n. 22770 del 5 febbraio 2024, tenuto conto, da una parte, dell'opportunità di procedere all'esame del ricorso contestualmente ai giudizi nn. 708/2022 e 493/2023, introdotti dalla ricorrente medesima e, dall'altra, della contestuale esigenza di evitare, nelle more, l'alterazione dello stato dei luoghi.

2.16. Con memoria depositata in data 11 aprile 2024, la ricorrente ha riepilogato le vicende di causa e le difese formulate, insistendo per l'accoglimento delle domande. Il Comune di Lecce, con memoria del 12 aprile 2024, ha richiamato le precedenti considerazioni esposte. Anche la Regione Puglia, con memoria 12 aprile 2024, ha insistito nelle difese e nelle argomentazioni spiegate. La Regione ha depositato un'ulteriore memoria in data 23 aprile 2024, con la quale ha replicato alle difese avversarie ed insistito nelle proprie richieste.

2.17. In data 28 novembre 2024, la ricorrente ha depositato una memoria, con la quale ha dato atto (come da documentazione depositata in data 22 novembre 2024)

di aver richiesto al Comune di Lecce di rivalutare le precedenti determinazioni assunte, ai fini di una possibile risoluzione bonaria della vicenda ed ha, in ogni caso, ribadito e suffragato le ragioni di censura formulate.

2.18. La Regione Puglia e il Comune di Lecce hanno depositato memoria, rispettivamente in data 17 e 18 dicembre 2024, con la quale hanno riepilogato ed insistito nelle difese prospettate.

2.19. Il Comune di Lecce, con deposito del 20 dicembre 2024, ha prodotto in atti copia del decreto di citazione diretta a giudizio innanzi al Tribunale penale di Lecce del Commissario straordinario della Lega Navale – Sezione di Frigole, recante l'imputazione per i reati di cui agli artt. 44, lett. c, d.P.R. n. 380/2011 e 181 d.lgs. 42/2004 per la ritenuta realizzazione, nelle aree di che trattasi, di opere edilizie senza il previo ottenimento dei prescritti titoli abilitativi.

2.20. Parte ricorrente, alla luce della documentazione prodotta dall'Amministrazione comunale, ha formulato in data 30 dicembre 2024, con richiesta poi reiterata in data 2 gennaio 2025 ed anche all'udienza pubblica dell'8 gennaio 2025, istanza di rinvio della discussione della causa, per aver il Comune di Lecce effettuato il deposito oltre il termine di cui all'art. 73 cod. proc. amm. ed ha altresì richiesto, in via istruttoria, di disporre l'acquisizione di un elemento di prova menzionato nel decreto di citazione diretta a giudizio.

2.21. Ad esito dell'udienza pubblica dell'8 gennaio 2025, nel corso della quale sono stati trattati anche i ricorsi nn. 104/2023 e 493/2023, il Collegio, ritenuto di non accogliere le istanze formulate dalla ricorrente in considerazione della completezza dell'istruttoria e dell'irrilevanza della documentazione da ultimo depositata dal Comune e valutato, inoltre, di procedere alla delibazione separata dei giudizi, ha trattenuto la causa in decisione.

3. Il ricorso e i motivi aggiunti del 17 ottobre 2023 e del 12 febbraio 2024 sono infondati e devono, pertanto, essere rigettati.

3.1. Alla luce dell'infondatezza nel merito delle censure proposte e in applicazione

del principio della ragione più liquida, il Collegio ritiene di poter prescindere dall'esame delle eccezioni preliminari formulate da parte delle difese delle Amministrazioni resistenti, come riportate nella parte in fatto, procedendo, invece, direttamente all'esame dei motivi prospettati.

4. Con il primo motivo di ricorso originario, la ricorrente sostiene, in sintesi, che la Regione Puglia avrebbe immotivatamente e illegittimamente preferito, nella scelta del soggetto cui trasferire l'area in questione, il Comune di Lecce alla Lega Navale, mentre l'art. 22 ter della legge regionale n. 4/2013 porrebbe in posizione paritaria il trasferimento a titolo gratuito all'ente locale per usi di interesse pubblico e l'alienazione a titolo oneroso al conduttore attuale. Di conseguenza, a fronte della manifestazione di interesse all'acquisto formulata da parte della ricorrente unitamente alla richiesta di rinnovo della concessione, già positivamente vagliata dall'Amministrazione, e in considerazione, altresì, del fatto che la presenza della ricorrente nell'area risultava coerente con le previsioni del Piano delle coste del Comune di Lecce, la Regione avrebbe dovuto valutare la posizione della Lega Navale e motivare sulla preferenza accordata al Comune.

4.1. La censura è infondata.

4.2. Il trasferimento dell'area in questione disposto dalla Regione Puglia in favore del Comune di Lecce è avvenuto ai sensi dell'art. 22 ter, co. 1, della legge regionale n. 4/2013. Detta norma si limita ad affermare, per quanto di interesse, che i terreni precedentemente appartenuti all'ERSAP possono essere o trasferiti a titolo gratuito agli enti locali *“quali aree urbanizzate o destinate a opere di urbanizzazione e immobili a destinazione pubblica o dichiarati di pubblico interesse con provvedimento dello stesso ente locale”* (art. 22 ter, co. 1, lett. a) o alienati agli attuali conduttori (art. 22 ter, co. 1, lett. b). Per il resto, una volta indicate le possibili destinazioni di siffatti beni, non si ravvisano ulteriori vincoli alla discrezionalità della Regione in ordine alla scelta in questione.

4.3. Ciò premesso, la delibera della Giunta regionale n. 826 del 27 giugno 2022 e il conseguenziale decreto del Presidente della Giunta n. 424 dell'8 settembre 2023

danno atto della sussistenza (peraltro non in contestazione) delle condizioni di legge previste per il trasferimento del bene al Comune. Dalle considerazioni esposte nei provvedimenti emerge, inoltre, l'inequivoca volontà delle Amministrazioni coinvolte di imprimere all'intera area una destinazione di pubblica utilità (come da dichiarazione di pubblico interesse disposta con delibera del Consiglio comunale n. 157 del 14 dicembre 2018), trattandosi di trasferimento funzionale alla valorizzazione del bacino di Frigole mediante realizzazione di un parco costiero, sulla scorta di un progetto già approvato da parte del Comune e destinatario, altresì, di un finanziamento regionale. Ad ulteriore conferma della funzionalizzazione alla pubblica utilità dell'intervento, nel provvedimento n. 826 del 27 giugno 2022, è precisato espressamente che *“Ove il Comune di Lecce modifichi la classificazione degli immobili dichiarati di pubblico interesse ... oppure modifichi la proposta progettuale di valorizzazione oppure non persegua il fine di pubblica utilità e interesse per la collettività, la Giunta Regionale autorizzerà l'avvio delle procedure di ripresa in possesso delle unità immobiliari”*.

4.4. Per quanto detto, quindi, la scelta della Regione di trasferire i beni al Comune risulta chiaramente motivata, mediante esposizione delle ragioni di interesse pubblico alla stessa sottese, è conforme alle previsioni normative di riferimento (coincidendo con una delle possibilità di impiego del bene previste dalla legge regionale) e non risulta censurabile sotto il profilo della ragionevolezza, trattandosi della volontà funzionalizzare l'intera area a scopi di pubblica utilità in esecuzione di un progetto di valorizzazione già avviato.

4.5. Diversamente da quanto affermato nel ricorso, inoltre, non può ritenersi né che il trasferimento dei beni al Comune si ponga in contraddizione con precedenti scelte adottate dalle amministrazioni coinvolte, né che la Regione fosse tenuta, nella delibera di Giunta n. 826 del 27 giugno 2022, a prendere espressa posizione in ordine alle manifestazioni di interesse all'acquisto presentate dalla ricorrente.

4.6. I provvedimenti regionali risultano, infatti, conformi rispetto alle precedenti

determinazioni dell'Amministrazione regionale, dovendosi, in particolare, evidenziare che (come dato atto, *ex multis*, anche nel decreto del Presidente della Giunta regionale n. 424 dell'8 settembre 2023) la Regione aveva già concesso un finanziamento al Comune di Lecce per la realizzazione del parco costiero di che trattasi e numerose porzioni dell'area erano già state trasferite al Comune negli anni precedenti proprio a tale scopo. Ne consegue che l'attribuzione al Comune delle restanti porzioni dell'area, come da richiesta pervenuta, costituisce evidente completamento delle attività di trasferimento già avviate. Quanto alle previsioni del Piano comunale delle Coste è sufficiente evidenziare la sua assoluta irrilevanza rispetto alla scelta della Regione, non emergendo in alcun modo da tale strumento di pianificazione disposizioni atte ad imporre preclusioni in ordine all'individuazione dei soggetti astrattamente suscettibili di acquisire la titolarità dei terreni di che trattasi.

4.7. Al contempo, dalla documentazione in atti non risulta che la Regione abbia mai assunto alcun impegno a cedere l'area alla ricorrente, né che le interlocuzioni tra le parti al riguardo abbiano determinato l'avvio di un vero e proprio procedimento finalizzato alla cessione, tale da far sorgere la sussistenza di uno specifico onere valutativo e di motivazione nei provvedimenti con cui è stato disposto il trasferimento in favore del Comune. La ricorrente, infatti, in sede di rinnovo della concessione, si limitava a manifestare la propria disponibilità ad acquistare l'area, cui faceva seguito, da parte della Regione, la conferma in ordine alla possibilità di procedere in tal senso (trattandosi di ipotesi espressamente contemplata dalla legge regionale), con contestuale invito, rivolto nei confronti della ricorrente, ad avviare le relative attività (a partire dal frazionamento delle particelle di interesse). La ricorrente, tuttavia, non ha mai dato ulteriore corso agli inviti della Regione. Di conseguenza, non essendo mai stato avviato un procedimento volto all'eventuale cessione delle aree in favore della ricorrente, non può ritenersi che la Regione fosse tenuta a prendere espressa posizione sul punto nei provvedimenti con i quali ha deliberato il trasferimento in favore del Comune e nell'ambito dei quali, come si è

detto, le ragioni di interesse pubblico sottese alla determinazione assunta sono assolutamente evidenti e insuscettibili di censura sotto i profili della ragionevolezza e della correttezza in punto di fatto.

4.8. Da quanto detto discende, conclusivamente, l'infondatezza del primo motivo di ricorso originario.

5. Con il secondo motivo di ricorso originario, la ricorrente ha dedotto la contraddittorietà tra il Piano comunale delle coste, adottato dal Comune di Lecce con delibera n. 68 del 17 luglio 2022, e il provvedimento n. 103 del 3 novembre 2022 della medesima Amministrazione comunale di approvazione di una variante al Piano Regolatore Generale, a mezzo della quale le particelle di terreno in questione sono state riclassificate da zona E7 ("allevamento ittico") a zona F39 ("parchi costieri"), invece che essere destinate ad "*attrezzature nautiche portuali*". Secondo la ricorrente, in particolare, tale variante si porrebbe in contrasto sia con la relazione illustrativa al Piano delle coste (ove la darsena di Frigole sarebbe riconosciuta quale infrastruttura strategica) sia con le specifiche previsioni degli artt. 7.1.2 e 7.4 delle Norme Tecniche di Attuazione del Piano. La ricorrente ha rilevato, inoltre, che la variante al PRG si porrebbe in contrasto, altresì, con la deliberazione n. 206 del 27 giugno 2022, in base alla quale l'Amministrazione comunale ha richiesto l'accesso a fondi europei anche ai fini della riqualificazione dell'approdo di Frigole.

5.1. Il motivo è infondato.

5.2. Secondo il consolidato indirizzo della giurisprudenza amministrativa (dal quale non si ravvisano ragioni per discostarsi) nell'ambito della pianificazione urbanistica "*l'ambito di discrezionalità del Comune nel determinare le scelte che incidono sull'assetto del territorio comunale è quindi molto ampio sia nel quid che nel quomodo*" (Cons. Stato, Sez. IV, sent. n. 8412 del 21.10.2024). Ne consegue, quindi, l'operativa dei noti limiti al sindacato giurisdizionale sui provvedimenti frutto dell'esercizio di poteri discrezionali, da considerarsi circoscritto alla verifica

di eventuali vizi di illogicità, irrazionalità, abnormità o travisamento dei fatti, risultando, invece, non suscettibili di contestazione i profili valutativi attinenti al merito.

5.3. Ciò premesso, la delibera di adozione della variante urbanistica impugnata nel presente giudizio non si espone a rilievi di manifesta irragionevolezza, costituendo, invece, legittimo esercizio della discrezionalità spettante all'Amministrazione *in subiecta materia*, in quanto funzionale a rendere la destinazione urbanistica dell'area coerente rispetto alla realizzazione del parco costiero già precedentemente deliberata dalla medesima Amministrazione comunale. Allo stesso tempo, alla luce dell'esclusiva spettanza in capo al Comune della potestà di pianificazione territoriale, la pretesa della ricorrente di destinare l'area ad "*attrezzature nautiche portuali*" non risulta in alcun modo idonea a vincolare l'Amministrazione, da ciò solo discendendo l'infondatezza del motivo di ricorso.

5.4. In secondo luogo, la variante oggetto della delibera impugnata, diversamente da quanto dedotto dalla ricorrente, non risulta porsi in contrasto con il Piano comunale delle coste o con altri atti precedentemente adottati dal Comune medesimo.

5.5. Quanto al Piano delle coste, deve evidenziarsi, in primo luogo, l'irrilevanza delle deduzioni della ricorrente riferite al contenuto della Relazione Generale, trattandosi di documento nel quale è semplicemente rappresentata la situazione esistente nell'area, senza che ciò, tuttavia, implichi alcuna scelta di destinazione *pro futuro* della stessa. Con riferimento, invece, alle previsioni di carattere puntuale contenute nelle Norme Tecniche di Attuazione, deve rilevarsi che sia l'art. 7.1.2 sia l'art. 7.4 si limitano a prendere in considerazione la possibilità di sviluppo portuale dall'area del bacino di Frigole in termini di mera eventualità, senza che risulti alcun vincolo all'impiego dei terreni per tali scopi. Ne consegue, quindi, che da dette disposizioni non può desumersi alcuna contraddittorietà rispetto alla scelta del Comune (il quale rimane, in ogni caso, titolare della potestà di pianificazione urbanistica) di destinare l'area a parco costiero.

5.6. Per quanto concerne, invece, il contratto istituzionale di sviluppo di cui alla deliberazione di Giunta n. 206 del 27 giugno 2022, trattasi unicamente di una richiesta di finanziamento relativa a numerosi progetti, tra cui anche quello per la liberazione del bacino di Frigole dai sedimenti marini ivi presenti al fine di renderlo nuovamente disponibile all'accesso alle imbarcazioni. La realizzazione di tale opera, tuttavia, è evidentemente neutra rispetto al futuro impiego dell'area, in quanto rendere il bacino accessibile alle imbarcazioni non implica che ciò debba avvenire necessariamente ai fini della nautica da diporto e non anche per altri scopi, quali, ad esempio, la gestione e il controllo del parco costiero, con conseguente infondatezza dei rilievi di contraddittorietà spiegati dalla ricorrente al riguardo.

6. Alla luce di quanto evidenziato, pertanto, i motivi proposti con l'originario ricorso sono infondati. Ne discende, conseguentemente, anche l'infondatezza dell'atto di motivi aggiunti del 17 ottobre 2023, in quanto a mezzo dello stesso la ricorrente non ha formulato censure nuove, ma unicamente esteso per illegittimità derivata contro la delibera del Presidente della Giunta regionale n. 424 dell'8 settembre 2023 il primo motivo di censura spiegato con il ricorso originario.

7. Con riferimento, infine, alle censure mosse a mezzo dei motivi aggiunti del 12 febbraio 2024, anche in questo caso il Collegio ritiene di poter prescindere, sulla scorta del principio della ragione più liquida, dalla delibazione delle eccezioni preliminari formulate dalle Amministrazioni resistenti, procedendo direttamente all'esame nel merito dei motivi di impugnazione, risultando questi infondati.

7.1. La ricorrente ha, in primo luogo, riproposto, per illegittimità derivata, le censure già spiegate a mezzo del ricorso originario e dei primi motivi aggiunti. Tali ragioni di doglianza sono infondate e devono, pertanto, essere rigettate, risultando sul punto sufficiente rimandare a quanto già precedentemente evidenziato in sede di esame del ricorso originario.

8. Con il primo motivo aggiunto del 12 febbraio 2024, la ricorrente ha contestato l'illegittimità della diffida emessa da parte del Comune, in quanto

l'Amministrazione avrebbe erroneamente presupposto l'abusività dei manufatti di cui è stato ordinato lo sgombero, senza considerare che gli stessi sarebbero tuttora legittimamente presenti alla luce degli effetti dell'ordinanza cautelare di questo TAR n. 319/2022, pronunciata nel giudizio n. 708/2022.

8.1. Il motivo è infondato.

8.2. Deve, in primo luogo, rilevarsi che l'ordinanza n. 319/2022 ha consentito unicamente alla ricorrente di permanere nella detenzione dell'area e di continuare l'attività svolta, non risultando invece formulato alcun rilievo in ordine alla legittimità sotto il profilo edilizio dei manufatti ivi realizzati, questione oggetto, invece, del provvedimento comunale in esame, ragione per cui la stessa deve ritenersi inidonea a spiegare effetti abilitativi sotto tale profilo.

8.3. Inoltre, anche a prescindere da tale considerazione, l'ordinanza circoscrive espressamente la sua efficacia temporale, prescrivendo che *“deve essere assicurata la continuità dell'attività svolta dalla ricorrente limitatamente alla stagione in corso”*, ossia quella 2022, mentre la diffida del Comune, oggetto dei motivi aggiunti in esame, è stata emessa nel 2023, sicché, in ogni caso, alla data di adozione del provvedimento gli effetti dell'ordinanza erano superati.

8.4. La tesi della ricorrente, la quale, pur prendendo atto di tale circostanza, sostiene che la tutela cautelare dovrebbe ritenersi concessa sino alla decisione del giudizio n. 708/2022, non può ritenersi condivisibile. Il tenore dell'ordinanza è, infatti, inequivoco quanto all'individuazione dei suoi effetti sotto il profilo temporale. Inoltre, deve considerarsi che, a mezzo del provvedimento cautelare, la parte non può ottenere una tutela maggiore di quella che potrebbe derivare dall'eventuale accoglimento del ricorso. Pertanto, poiché nel giudizio n. 708/2022 è stato impugnato l'atto di diniego dell'istanza di rinnovo annuale della concessione per l'anno 2022, l'eventuale accoglimento non potrebbe comunque rilevare in relazione all'anno 2023, con conseguente conferma del dedotto limite di efficacia del provvedimento cautelare.

9. Con il secondo motivo aggiunto, la ricorrente ha sostenuto l'incompetenza del

Comune ad adottare la diffida impugnata, trattandosi di atto spettante alla Regione, non avendo quest'ultima ancora provveduto alla consegna dell'area secondo i dettami dell'art. 1476, n. 1, cod. civ.

9.1. La censura è infondata.

9.2. I rilievi della ricorrente si fondano sull'errato presupposto per cui il provvedimento costituirebbe esercizio, da parte del Comune, di una facoltà dominicale di tutela della proprietà derivante dal trasferimento del bene da parte della Regione. Nel caso di specie, tuttavia, oltre a non venire in considerazione una compravendita fra privati (ipotesi cui si riferisce l'art. 1476 cod. civ.), ma il trasferimento di un bene secondo una procedura di diritto pubblico, il provvedimento emesso non risulta adottato a tutela della proprietà dell'area e in conseguenza del trasferimento dei terreni, ma nell'esercizio dei poteri di vigilanza edilizia che, secondo le previsioni degli artt. 27 e ss. del d.P.R. 380/2001, spettano all'Amministrazione comunale a prescindere dalla titolarità del bene in cui è riscontrata l'esistenza di un manufatto illegittimo. Tale circostanza emerge chiaramente anche alla lettura del testo della diffida, nella quale è espressamente richiamato l'art. 35 del d.P.R. 380/2001 e non anche le disposizioni del codice civile in materia di proprietà, con conseguente infondatezza delle censure della ricorrente.

10. Con il terzo motivo aggiunto, la ricorrente ha contestato la contraddittorietà del provvedimento impugnato con precedenti atti adottati dal Comune, ritenendo, in particolare, che la richiesta di rimozione dall'area dei manufatti indicati nella diffida si porrebbe in contrasto con la destinazione attribuita all'area dal Piano comunale delle coste. A tale proposito, ha ribadito, altresì, le censure proposte avverso il provvedimento comunale di approvazione della delibera di variante urbanistica dell'area ed evidenziato l'erroneità del richiamo, contenuta nel provvedimento impugnato, alle tipizzazioni dell'area previste dal Piano regolatore del 1983, ormai superate.

10.1. Anche tale doglianza è infondata.

10.2. Sul punto è sufficiente evidenziare che l'eventuale coerenza di un'opera edilizia con lo strumento urbanistico di riferimento non vale a legittimarla, ove sia stata realizzata in carenza del richiesto titolo autorizzativo. Nel caso di specie, quindi, a prescindere dalla questione relativa alla correttezza o meno del PRG richiamato nel provvedimento, il Comune ha contestato la legittimità delle opere in questione per essere state realizzate in mancanza dei titoli richiesti. Pertanto, le deduzioni della ricorrente in ordine alle previsioni e alla legittimità degli strumenti urbanistici vigenti sono del tutto inidonee ad incidere sulla legittimità del provvedimento impugnato, con conseguente infondatezza del motivo di censura proposto.

11. Con l'ultimo motivo aggiunto, la ricorrente ha contestato nel merito il provvedimento impugnato con specifico riferimento a due dei rilievi di abusività mossi dall'Amministrazione, evidenziando, in particolare, che, diversamente da quanto riportato dal Comune, nell'area non sarebbe presente né una *“fossa biologica interrata destinata allo scarico dei liquami”*, né un'area di rimessaggio.

11.1. Anche tali censure sono infondate.

11.2. Quanto alla presenza o meno di una fossa biologica interrata nell'area, a prescindere da ogni valutazione in punto di interesse della ricorrente a far valere siffatta doglianza (in quanto, com'è evidente, qualora effettivamente detta opera non sia presente, non potrà derivare alcuna conseguenza dalla diffida a rimuoverla), la censura proposta si risolve, nella sostanza, nell'illegittima contestazione di un accertamento dello stato dei luoghi compiuto da parte degli agenti di polizia locale, ossia delle risultanze contenute in atti pubblici con valore di pubblica fede, non fatte oggetto di querela di falso. Tale rilievo già da solo giustifica il rigetto del motivo, in quanto fondato su censure inidonee a superare il valore probatorio della documentazione in atti.

11.3. Inoltre, anche a voler prescindere da quanto appena evidenziato, a fronte delle precise indicazioni descrittive contenute nell'atto impugnato, la ricorrente si è

limitata a sostenere l'inesistenza del manufatto contestato, senza, tuttavia, fornire alcun elemento a dimostrazione di quanto dedotto, ragione per cui le contestazioni al riguardo devono ritenersi sfinite di adeguata prova, risultando conseguentemente infondate anche per tale ragione.

11.4. Per quanto concerne, invece, la contestazione in ordine alla presenza dell'area di rimessaggio, la tesi proposta dalla ricorrente (secondo cui nei terreni non vi sarebbe in realtà alcuna area destinata a tal fine, mentre sarebbe stata predisposta unicamente una zona per porre in secco le imbarcazioni di proprietà degli associati in esecuzione ad un provvedimento della Procura della Repubblica di Lecce) è infondata.

11.5. A tale proposito deve in primo luogo rilevarsi che, come si evince dai passaggi dell'ordine della Procura riportati dalla stessa ricorrente nella memoria dell'11 aprile 2024 (cfr. pagg. 8 e 9), detto provvedimento si limita unicamente ad imporre lo sgombero dello specchio d'acqua, mentre non risulta che lo stesso abbia abilitato la ricorrente a collocare nei terreni in questione i natanti che vi erano precedentemente presenti. In secondo luogo, alla luce della documentazione in atti (e, in particolare, dai rilievi fotografici depositati dal Comune in data 29 febbraio 2024), non può dubitarsi che l'area in questione sia impiegata per attività di rimessaggio, per tale intendendosi, per comune definizione, il posizionamento delle barche in secco, senza che ciò implichi la necessaria esecuzione di lavori di manutenzione *in loco*. Ne consegue, quindi, l'infondatezza del rilievo anche sotto tale profilo.

12. Per quanto detto, conclusivamente, anche le censure proposte a mezzo dei motivi aggiunti del 12 febbraio 2024 sono infondate, discendone, conseguentemente, il rigetto.

13. Sussistono giuste ragioni per compensare le spese di lite, tenuto conto della peculiarità e complessità delle vicende fattuali sottese al giudizio, relative a rapporti risalenti nel tempo e nell'ambito dei quali si sono intersecati plurimi procedimenti

amministrativi e giurisdizionali.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia Lecce - Sezione Prima definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li rigetta.

Spese compensate.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 10 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare la parte ricorrente e le persone fisiche alla stessa afferenti.

Così deciso in Lecce nella camera di consiglio del giorno 8 gennaio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Antonio Pasca, Presidente

Silvio Giancaspro, Primo Referendario

Elio Cucchiara, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Elio Cucchiara

IL PRESIDENTE

Antonio Pasca

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.

