

N. ____/____ REG.PROV.COLL.
N. 00493/2023 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 493 del 2023, proposto da Lega Navale Italiana Sezione di Frigole, in persona 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;

per l'annullamento

- del provvedimento 13.4.23 prot. n. 66139 con cui il Dirigente del Settore Pianificazione e Sviluppo del Territorio Ufficio Demanio Marittimo del Comune di Lecce ha respinto la richiesta di concessione demaniale dello specchio acqueo all'interno del bacino Acquatina formulata dalla ricorrente con istanza 21.3.23 n. 51511.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Lecce;

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 17 maggio 2023 e depositato in data 18 maggio 2023, la ricorrente ha chiesto l'annullamento, previa adozione di idonee misure cautelari, del provvedimento prot. n. 66139 del 13 aprile 2023, a mezzo del quale il Comune di Lecce ha respinto la richiesta di rilascio della concessione demaniale marittima per ormeggio, varo e alaggio di imbarcazioni dello specchio d'acqua del bacino di bonifica Acquatina, situato nel Comune di Lecce – frazione di Frigole, formulata dalla ricorrente medesima con istanza del 21 marzo 2023.

2. Riferisce la ricorrente di detenere da lungo tempo alcuni terreni siti in Lecce, frazione di Frigole, collocati lungo il bacino di bonifica Acquatina, in prossimità del canale di collegamento al mare, giusta concessione rilasciata dalla Regione Puglia, in base alla quale il bordo del relativo bacino veniva attrezzato come punto di ormeggio di imbarcazioni. Afferma la ricorrente, inoltre, che il punto di ormeggio e le relative strutture sarebbero ancora legittimamente detenute, sulla base dell'ordinanza cautelare n. 319/2022, pronunciata da questo TAR nel giudizio n. 708/2022 e che il Piano delle coste del Comune di Lecce opererebbe espresso riconoscimento del punto di ormeggio.

2.1. Con decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 159 del 22 gennaio 2018, una parte del bacino Acquatina e, nello specifico, lo specchio d'acqua antistate ai terreni di cui alla concessione regionale veniva ricompreso nell'ambito del demanio marittimo. In conseguenza, come riferito dalla ricorrente,

la Capitaneria di Porto, per conto della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Lecce, ritenuta l'insussistenza di un valido titolo per la permanenza nell'area demaniale, ingiungeva alla ricorrente di procedere alla rimozione dallo specchio d'acqua dei natanti ormeggiati e delle opere impiegate per l'ormeggio. La ricorrente, pertanto, una volta provveduto ad ottemperare all'ordine, richiedeva al Comune di Lecce, con domanda n. 51511 del 21 marzo 2023 (di reitera di una precedente richiesta del 21 aprile 2021), la concessione demaniale marittima della suddetta area.

2.2. Il Comune di Lecce riscontrava l'istanza del 21 marzo 2023 con provvedimento negativo n. 66139 del 13 aprile 2023, motivato sulla scorta del rilievo per cui l'area in questione: *“allo stato e fino agli interventi a ciò necessari, lo stesso non costituisce “lotto concedibile”. Ed invero, solo a seguito di specifici interventi da parte di questo Ente gestore il bacino di che trattasi può essere sottratto agli usi generici del demanio marittimo, per essere concesso in “uso esclusivo” ex art.36 del Codice della Navigazione nel rispetto delle regole attualmente in vigore. Tanto, si ripete, in quanto il sito in oggetto, all'attualità, non presenta requisiti minimi tali da essere qualificato come struttura per il varo, alaggio ed ormeggio di natanti”*.

2.3. La ricorrente ha, pertanto, adito questo TAR, chiedendo l'annullamento, previa suspensiva, del suddetto provvedimento, formulando il seguente motivo di ricorso: *“Violazione art. 38 reg. cod. nav. Eccesso di potere per manifesta ingiustizia e contraddittorietà con l'atto di pianificazione costiera adottato dalla stessa Amministrazione Comunale”*.

La ricorrente ha contestato l'illegittimità del provvedimento impugnato per violazione di legge ed eccesso di potere, sostenendo, in particolare, che l'area oggetto della richiesta di concessione sarebbe stata pacificamente impiegata per anni come punto di ormeggio, legittimamente realizzato, sicché non sarebbe possibile comprendere le motivazioni poste a fondamento del diniego. Ha sostenuto, inoltre, che il Comune avrebbe omesso di considerare che l'istanza era

stata accompagnata dalla richiesta di occupazione anticipata dell'area ai sensi dell'art. 38 cod. nav. (per *lapis calami* indicato nel ricorso come “*art. 38 reg. cod. nav.*”), in base alla quale il concessionario richiedente può immediatamente porre in essere, a suo rischio, i lavori necessari all'impiego del bene.

2.4. Il Comune di Lecce si è costituito in giudizio in data 19 maggio 2023 per resistere al ricorso e in data 3 giugno 2023 ha depositato memoria, con la quale ha replicato alle contestazioni formulate dalla ricorrente. A tal fine, ha sostenuto, in primo luogo, che il provvedimento di riscontro all'istanza di rilascio della concessione ha avuto necessariamente esito negativo in quanto il bene non si trova, allo stato, nelle condizioni di legge per essere sottratto all'uso pubblico del demanio marittimo, non avendo le caratteristiche minime per essere qualificato come punto di ormeggio. Ha affermato, inoltre, che, diversamente da quanto riferito nel ricorso, la ricorrente non si troverebbe nella legittima detenzione dei terreni antistanti lo specchio d'acqua (avendo l'ordinanza cautelare di questo TAR n. 319/2022 autorizzato unicamente “*la continuità dell'attività svolta dalla ricorrente limitatamente alla stagione in corso*”, ossia la stagione 2022) e che, inoltre, non vi sarebbe nella zona alcun legittimo punto di ormeggio, avendo la Procura della Repubblica intimato lo sgombero delle strutture utilizzate a tale scopo. Ha precisato, a tale proposito, che l'originaria concessione dei terreni da parte della Regione sarebbe irrilevante una volta verificatasi l'attribuzione dello specchio d'acqua al demanio marittimo e ha rilevato l'insussistenza, nel Piano comunale delle coste, di alcuna disposizione idonea a legittimare la posizione della ricorrente. Il Comune, inoltre, ha contestato anche la legittimazione della ricorrente a richiedere l'attribuzione in concessione dell'area, pur evidenziando esplicitamente come detto profilo non sia affrontato nel provvedimento ed ha, altresì, riferito di alcuni abusi edilizi riscontrati nel terreno antistante lo specchio d'acqua e la cui realizzazione è stata imputata alla ricorrente. Infine, ha dedotto l'irrilevanza del richiamo della ricorrente all'art. 38 del regolamento al codice della navigazione,

trattandosi di disposizione attinente alla destinazione di beni demaniali per il carico, scarico e sosta merci e comunque l'infondatezza della richiesta di occupazione anticipata dell'area a fronte dell'insussistenza dei requisiti soggettivi ed oggettivi per il rilascio della concessione.

2.5. La ricorrente ha depositato memoria in data 7 giugno 2023, con cui ha ribadito, in particolare, che il punto di ormeggio veniva realizzato con il consenso della Regione Puglia, la quale, in sede di rinnovo annuale della concessione dei terreni, esplicitava che la stessa era funzionale a *“consentire ai soci l'ormeggio e il parcheggio delle imbarcazioni e al conseguimento dell'abilitazione al comando e alla condotta delle unità da diporto, avendo il riconoscimento di sede di esami”*. La ricorrente ha affermato, inoltre, che anche il Comune di Lecce avrebbe concorso alla realizzazione del punto di ormeggio, in quanto, in data 9 aprile 2004, autorizzava l'edificazione di una recinzione metallica e, in data 1 giugno 2004, la ristrutturazione di uno scivolo per imbarcazioni. Ha insistito e ribadito, inoltre, nelle precedenti considerazioni.

2.6. Alla camera di consiglio del 7 giugno 2023 la ricorrente ha dichiarato di rinunciare all'istanza cautelare.

2.7. La ricorrente e il Comune hanno depositato, rispettivamente in data 11 e 12 aprile 2024, ulteriori memorie, con le quali hanno ribadito le difese formulate ed insistito nelle precedenti richieste. La ricorrente ha, altresì, depositato in data 23 aprile 2024 una memoria di replica alle deduzioni dell'Amministrazione.

2.8 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.

2.9. 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.

2.10. 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.

2.11. Ad esito dell'udienza pubblica dell'8 gennaio 2025, nel corso della quale sono stati trattati anche i ricorsi nn. 708/2022 e 104/2023, 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 deliberazione separata dei giudizi, ha trattenuto la causa in decisione.

3. Il ricorso è infondato e deve, pertanto, essere rigettato.

4. Con l'unico motivo di censura prospettato la ricorrente deduce l'illegittimità del provvedimento prot. n. 66139 del 13 aprile 2023, a mezzo del quale il Comune ha negato la richiesta di concessione demaniale marittima per attività di ormeggio, varo e alaggio di imbarcazioni dello specchio d'acqua del bacino di bonifica Acquatina, contestandone, in sintesi, l'inadeguatezza motivazionale e l'erroneità nel merito, in quanto l'area oggetto dell'istanza sarebbe stata pacificamente impiegata per anni come punto di ormeggio e in considerazione del fatto che il rilascio della concessione risulterebbe conforme rispetto alle previsioni del Piano delle coste del Comune di Lecce, che già individuerebbe e valorizzerebbe l'area come sede di attività di tale tipologia.

4.1. La doglianza non è fondata.

4.2. Secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza amministrativa (dal quale non si ravvisano ragioni per discostarsi): *“il diniego di concessione dell'uso di un bene demaniale, ai sensi dell'art. 36, Cod. nav., costituisce legittima espressione del potere ampiamente discrezionale spettante all'amministrazione in tutte le ipotesi in cui quest'ultima ravvisi la sussistenza di un interesse pubblico contrario al rilascio, purché la decisione negativa venga motivata adducendo elementi concreti ritenuti, all'esito di apposito accertamento istruttorio, ostativi all'invocato uso particolare del bene pubblico e l'esercizio di tale potere è sindacabile da parte del giudice amministrativo sotto il profilo della logicità e congruenza. In sostanza, in sede di valutazione dell'interesse demaniale, cioè dell'interesse pubblico che il bene non sia sottratto al suo normale uso generale (pubblico ex art. 36 cod. nav.), "l'amministrazione può considerare e valutare tutti gli interessi pubblici specifici che, insorgenti dalla dimensione territoriale del bene, interferiscono sull'uso individuale a base della richiesta di concessione"; questa, proprio in quanto viene considerata eccezionale, "deve essere del tutto compatibile con l'intero spettro delle esigenze pubblicistiche gravanti sul territorio in cui ricade l'area oggetto della richiesta concessione" (Cons. St., sez. VI, 3 febbraio 2009, n. 572)”* (Cons. Stato, Sez. VI, sent. n. 892 del 7 marzo 2016).

4.3. Ciò posto, nel caso di specie il Comune di Lecce ha motivato il diniego sulla scorta della ritenuta insussistenza delle condizioni per sottrarre il bacino agli usi generici del demanio marittimo in mancanza di adeguati interventi da parte dell'Amministrazione stessa e difettando, allo stato, dei *“requisiti minimi tali da essere qualificato come struttura per il varo, alaggio ed ormeggio di natanti”*.

4.4. Il Collegio ritiene che tali considerazioni costituiscano adeguata motivazione del provvedimento. Le ragioni rappresentate sono, infatti, sicuramente sufficienti a giustificare la decisione assunta, considerato, in particolare, che nel caso di specie la concessione è richiesta per lo svolgimento di attività di *“ormeggio, varo e alaggio”* di imbarcazioni, sicché il richiamo all'insussistenza, allo stato, di adeguate caratteristiche strutturali dell'area e alla necessità di un preventivo

intervento generale da parte dell'Amministrazione costituisce risposta coerente rispetto alla natura dell'istanza.

4.5. Inoltre, le conclusioni del Comune, oltre ad essere logicamente coerenti rispetto alla determinazione di diniego assunta, non possono nemmeno ritenersi, diversamente da quanto affermato dalla ricorrente, frutto del travisamento o della non corretta valutazione dello stato di fatto e di diritto dell'area di che trattasi.

4.6. Sotto tale profilo deve, in primo luogo, evidenziarsi che la circostanza, valorizzata dalla ricorrente, per cui lo specchio d'acqua sarebbe stato già concretamente impiegato per l'ormeggio di imbarcazioni non implica che ciò sia avvenuto sulla base di strutture adeguate, che le stesse siano presenti nell'intera area oggetto della richiesta di concessione e che l'Amministrazione, alla luce dell'ampia discrezionalità di cui gode *in subiecta materia*, non possa comunque legittimamente decidere di non concedere l'uso del bacino per tali scopi prima di aver eseguito degli interventi di sistemazione complessiva dello stesso.

4.7. Non risulta, inoltre, dirimente in senso contrario il contenuto degli atti autorizzativi richiamati dalla ricorrente al fine di dimostrare il legittimo uso dell'area come punto di ormeggio già in precedenza. La concessione originariamente rilasciata dalla Regione, oltre ad avere a specifico oggetto unicamente il terreno "*a ridosso dell'omonimo lago artificiale*" e non anche lo specchio d'acqua al suo interno (in concessione, invece, all'Università del Salento, come attestato nel d.m. del 22 novembre 2018), si limita ad attribuire la detenzione dei terreni, semplicemente acconsentendo alle finalità di uso indicate dalla ricorrente. Ciò, tuttavia, non costituisce in alcun modo riconoscimento della presenza di adeguate strutture per l'esercizio dell'ormeggio, né sostituisce gli altri atti autorizzativi necessari alla realizzazione delle relative infrastrutture o all'utilizzo dello specchio d'acqua. Quanto, invece, ai provvedimenti rilasciati dal Comune di Lecce, gli stessi concernono unicamente l'autorizzazione alla ristrutturazione di uno scivolo per barche e alla realizzazione di una recinzione

metallica, senza, tuttavia, che dagli stessi emergano in alcun modo elementi da cui desumere conseguenze di carattere generale, relative all'idoneità dell'intera area oggetto della richiesta di concessione ai fini dell'impiego di che trattasi. Piuttosto, deve rilevarsi che è la stessa ricorrente a riferire di aver dato attuazione al provvedimento della Capitaneria di Porto del 14 marzo 2023, con il quale è stato intimata la rimozione dallo specchio d'acqua dei natanti presente e altresì di *“tutti gli apprestamenti destinati all'ormeggio”*.

4.8. Con riferimento, invece, alle previsioni del Piano delle coste del Comune di Lecce richiamate dalla ricorrente, deve rilevarsi come le disposizioni contenute in detto strumento di pianificazione, invece che dimostrare l'erroneità della decisione assunta dal Comune, ne confermano piuttosto la legittimità.

4.9. Il Piano, infatti, si limita, nella sua relazione generale (evidentemente priva di valore precettivo), a rilevare genericamente la presenza di una darsena nell'area, senza più precise specificazioni al riguardo. Invece, nelle previsioni di carattere puntuale e, in particolare, nell'art. 7.4 delle NTA (richiamato dalla stessa ricorrente) è precisato che nell'area in questione l'Amministrazione comunale potrà (eventualmente) sviluppare anche infrastrutture di carattere portuale, purché inserite *“in organici piani di assetto e progetti di sistemazione ambientale, utilizzando tecnologie/materiali appropriati ai caratteri del contesto ed opere di mitigazione degli effetti indotti dagli interventi in coerenza con il progetto territoriale “Valorizzazione e riqualificazione integrata dei paesaggi costieri” elab. 4.2.4”*. Dalle previsioni del Piano, quindi, da una parte non si desume alcuna valutazione in ordine all'attuale adeguatezza dell'intera area richiesta in concessione rispetto alla tipologia di impiego prospettata, mentre, dall'altra, risulta confermata l'affermazione contenuta nel provvedimento impugnato, ove si specifica che una concessione di tal genere potrà essere valutata *“solo a seguito di specifici interventi da parte di questo Ente gestore”*.

4.10. Da quanto esposto emerge, pertanto, la complessiva legittimità delle ragioni poste dal Comune di Lecce a fondamento del provvedimento impugnato,

trattandosi di considerazioni coerenti rispetto al contenuto dell'istanza e che non possono ritenersi frutto di un manifesto fraintendimento della situazione di fatto e di diritto e che, pertanto, rientrano nell'ambito insindacabile del merito amministrativo correlato all'ampia discrezionalità che connota la scelta dell'ente gestore in ordine alla sottrazione di un bene demaniale alla fruizione pubblica.

4.11. Deve, infine, rilevarsi l'infondatezza delle ulteriori contestazioni della ricorrente, ove è rappresentata la mancata valutazione da parte dell'Amministrazione comunale dell'istanza di occupazione anticipata dell'area demaniale presentata ai sensi dell'art. 38 cod. nav. contestualmente alla richiesta di rilascio della concessione.

4.12. Sul punto è sufficiente rilevare che l'intervenuto rigetto dell'istanza di concessione non può che implicare anche la reiezione della richiesta di occupazione anticipata, in quanto il rilascio di siffatto provvedimento presuppone che vi sia l'effettiva possibilità di ottenere la concessione. Per tale ragione, quindi, deve escludersi che l'Amministrazione dovesse necessariamente prendere posizione anche su tale specifica istanza, trattandosi di valutazione già assorbita nella decisione di denegare la richiesta formulata in via principale.

5. Ne discende, conclusivamente, il rigetto del ricorso, resistendo il provvedimento impugnato alle ragioni di censura esposte.

6. 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, come in epigrafe proposto, lo 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.