

Consiglio di Stato sez. VII, 12/08/2025, n. 7035

Svolgimento del processo – Motivi della decisione

1. La L.N.I., sezione di Frigole, ha impugnato la sentenza del Tar Puglia, sezione di Lecce 3 febbraio 2025, n. 163 con cui è stato respinto il ricorso proposto per l'annullamento del Prov. in data 13 aprile 2023 con cui il dirigente del settore pianificazione e sviluppo del territorio ufficio demanio marittimo del comune di Lecce (cui nelle more è stata trasferita l'area) ha respinto la richiesta di concessione demaniale dello specchio acqueo all'interno del bacino A., già attrezzato come punto di ormeggio, formulata dalla L.N. con istanza del 21 marzo 2023.

Si è costituito il comune di Lecce depositando successiva memoria con cui ha chiesto la reiezione dell'appello.

Alla camera di consiglio dell'8 aprile 2025 la causa è stata rinviata al merito sull'accordo delle parti.

In vista della trattazione le parti hanno depositato memorie conclusive.

L'appellante, con nota depositata in data 11 giugno 2025, ha chiesto un rinvio della causa avendo appreso che l'amministrazione comunale di Lecce ha redatto un progetto di rifunzionalizzazione dell'approdo di Frigole, la cui approvazione avverrà in variante alle scelte pianificatorie operate con la deliberazione consiliare n. 103 del 2022, la cui impugnazione è oggetto dell'appello connesso n. 2092 del 2025, determinando nel giudizio una probabile cessazione del contendere.

Il comune non ha aderito all'istanza di rinvio chiedendo, invece, che la causa venisse decisa.

All'udienza pubblica del 24 giugno 2025 la causa è stata trattenuta in decisione anche sulla richiesta di rinvio.

2. L'appellante detiene in forza di concessione alcuni terreni siti in L., frazione di F., collocati lungo il bacino di B.A. in prossimità del canale di collegamento al mare.

Detta concessione è stata rinnovata nel corso degli anni dall'amministrazione regionale in favore della L.N., la quale ha anche manifestato la propria disponibilità ad acquistare l'area secondo la procedura prevista dall'art. 22 ter, comma 1, della L.R. n. 4 del 2013, che consente alla regione di cedere a titolo oneroso agli attuali conduttori i terreni precedentemente appartenuti all'Ente regionale di sviluppo agricolo della Puglia (Ersap).

A tale richiesta la regione ha dato riscontro invitandola a procedere alle operazioni di frazionamento catastale dei terreni oggetto dalla manifestazione di interesse.

In occasione dell'ultima richiesta di rinnovo della concessione per l'anno 2022 tuttavia la regione ha adottato il provvedimento prot. n. (â?) del 5 maggio 2022, con il quale non ha accordato il rinnovo richiesto limitandosi a consentire di permanere nella detenzione ai soli fini della tutela dominicale delle unit  immobiliari ubicate in L. loc. F. fg. (â?) p.lla (â?) e fg. (â?) p.lla (â?), nelle more del perfezionamento del trasferimento dei cespiti al Comune di L.  (atto impugnato in altro giudizio).

Alla nota del 18 gennaio 2023, con cui la L.N. ha chiesto alla regione il rinnovo della concessione anche per l'anno 2023, confermando la disponibilit  all'acquisto dell'area, l'amministrazione regionale, con nota del 23 gennaio 2023, ha rappresentato l'impossibilit  di accogliere le suddette istanze stante la richiesta di acquisto ex art. 22 ter, comma 1, lettera a) della L.R. n. 4 del 2013 da parte del comune di Lecce e della dichiarazione di pubblica utilit  con pedissequa approvazione di un progetto di valorizzazione dei terreni in questione.

Infatti con Delib.G.R. n. 826 del 27 giugno 2022   stato autorizzato il trasferimento dell'area al comune di Lecce il quale, con Delib. n. 103 del 3 novembre 2022, pubblicata sull'albo pretorio dal 14 al 28 novembre 2022, ha 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 A..

Infatti, con decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti n. 159 del 22 gennaio 2018, una parte del bacino A. e, nello specifico, lo specchio d'acqua antistate ai terreni di cui alla concessione regionale, veniva ricompreso nell'ambito del demanio marittimo. In conseguenza, 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 della L.N. nell'area demaniale, le ingiungeva di procedere alla rimozione dallo specchio d'acqua dei natanti ormeggiati e delle opere impiegate per l'ormeggio.

La Lega, pertanto, dopo aver ottemperato al suddetto ordine, con nota n. 51511 del 21 marzo 2023 (di reitera di una precedente richiesta del 21 aprile 2021), ha richiesto al comune di Lecce la concessione demaniale marittima della suddetta area.

Il comune ha riscontrato 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 ci  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 pu  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».

3. La sezione staccata di Lecce del Tar Puglia, dinanzi al quale tale atto è stato impugnato, ha respinto il ricorso in sintesi affermando l'adeguatezza della motivazione adottata dal comune, concernente l'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 per poter qualificare il bacino come struttura per il varo, alaggio ed ormeggio di natanti.

Ha aggiunto che l'intervenuto rigetto dell'istanza di concessione non può che implicare anche la reiezione della richiesta di occupazione anticipata, sicché 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.

Inoltre ha osservato che la circostanza, valorizzata dalla Lega, per cui lo specchio d'acqua sarebbe stato già concretamente impiegato per l'ormeggio di imbarcazioni, non implica che ci 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 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.

Infine ha posto in luce che le previsioni del piano delle coste del comune di Lecce, invece che dimostrare l'erroneità della decisione assunta dal comune, ne confermano piuttosto la legittimità alla luce di particolari disposizioni dettate dalle norme tecniche di attuazione.

4. Non condividendo la sentenza, l'appellante ha impugnato sostenendo, in estrema sintesi, che il Tar avrebbe errato:

• nello svalutare i contenuti pianificatori piano comunale delle coste di Lecce ed in particolare della sua relazione generale, che pure è inequivoca nell'operare una precisa ricognizione della darsena di Frigole quale infrastruttura comunque strategica per il territorio del Comune di Lecce; • tanto da esserne prevista l'espansione nonché il potenziamento e la riqualificazione di posti barca da destinare alla diportistica ed alla pesca;

• nel non tener conto che il piano delle coste disciplina l'uso dei beni costieri, sicché ogni diverso uso in contrasto con le previsioni del piano deve ritenersi incompatibile con queste;

• nel ritenere legittima la mancata valutazione da parte del comune dell'istanza di occupazione anticipata dell'area demaniale presentata ai sensi dell'art. 38 cod. nav.

contestualmente alla richiesta di rilascio di concessione; sebbene a seguito del D.M. 25 novembre 2018 (che ha innovativamente ricompreso nel demanio marittimo il seno meridionale del bacino A.) siano state rimosse dalla Lega, per disposizione della Procura della Repubblica di Lecce, le attrezzature fisse esistenti sulla sponda del bacino, tuttavia la L.N. aveva richiesto lâ??anticipata occupazione ex art. 38 cod. nav., su cui il comune si sarebbe dovuto pronunciare, trattandosi di procedimento autonomo.

5. Preliminarmente va respinta lâ??istanza di rinvio stante la non adesione del comune: ciÃ² anche tenuto conto che la decisione del presente giudizio non preclude alla parte appellante di interloquire con il comune di Lecce per una possibile nuova concessione dellâ??area una volta che saranno eseguiti i lavori necessari.

6. CiÃ² posto, lâ??appello, che puÃ² essere deciso anche senza la (chiesta) previa riunione agli altri due appelli chiamati alla odierna udienza pubblica, Ã¨ infondato.

Le prime due censure possono essere esaminate congiuntamente investendo nella sostanza unâ??unica questione.

Lâ??appellante sostiene che il diniego impugnato si porrebbe in contrasto con il piano comunale delle coste, adottato dal comune di Lecce con Delib. n. 68 del 17 luglio 2022, e in particolare 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.

6.1. Come posto in luce in altro coevo giudizio inter partes, con la Delib. n. 103 del 3 novembre 2022, il comune ha approvato la variante al piano regolatore generale, riclassificando le particelle di interesse da zona E7 (â??allevamento itticoâ?) a zona F39 (â??parchi costieriâ?), anzichÃ© destinarle, come vorrebbe lâ??appellante, ad â??attrezzature nautiche portualiâ?.

Osserva il Collegio che, nellâ??esercizio della discrezionalitÃ spettante al comune in materia di pianificazione, lâ??ente ha legittimamente (e doverosamente) ritenuto di rendere la destinazione urbanistica dellâ??area coerente alla realizzazione del parco costiero giÃ precedentemente deliberata: tale essendo la finalitÃ , deve escludersi che, come opina lâ??appellante, lâ??area dovesse essere destinata ad â??attrezzature nautiche portualiâ?.

Non Ã¨ ravvisabile neanche il dedotto contrasto della variante con il piano comunale delle coste o con altri atti precedentemente adottati dal comune.

La relazione generale al piano delle coste si limita a descrivere la situazione esistente nellâ??area, senza che ciÃ² vincoli a specifiche destinazioni future.

L'art. 7.1.2 e l'art. 7.4 delle norme tecniche di attuazione se è vero che contemplano la possibilità di sviluppo portuale dall'area del bacino di Frigole, tuttavia non pongono alcun vincolo in tal senso.

L'art. 7.1.2, in particolare, dopo aver specificato che nessuna delle due aree in cui sono presenti darsene ormeggio con strutture di varo, alaggio, rimessaggio delle imbarcazioni, tra cui quella di Frigole, presenta particolare rilevanza dal punto di vista economico, commerciale, turistico e militare, precisa che il piano comunale delle coste ha tenuto conto della "eventuale" espansione di tali strutture, lasciando libere le aree immediatamente contermini alle stesse.

L'art. 7.4, poi, precisa che il piano comunale delle coste individua due aree al ridosso rispettivamente della "darsena" di Frigole e della "darsena" di San Cataldo dove l'amministrazione comunale "potrà" sviluppare progetti per (b5) realizzazione di porti, infrastrutture marittime, sistemazioni idrauliche e relative opere di difesa "se inserite in organici piani di assetto e progetti di sistemazione ambientale".

Come è agevole rilevare, dalle suindicate norme non deriva alcun vincolo conformativo, essendo prevista la mera "possibilità" o "eventualità" dello sviluppo di infrastrutture marittime.

Diversamente da quanto opina l'appellante non è ravvisabile il dedotto contrasto con le suddette previsioni della scelta del comune di destinare l'area a parco costiero (da cui è scaturito il diniego impugnato nel presente giudizio), mediante l'adozione di atti pianificatori che pacificamente rientrano nella sua discrezionalità.

6.2. Con riferimento all'ultima censura va preliminarmente ricordato che in materia di rilascio di concessioni demaniali marittime "la scelta dell'Amministrazione di quale fra i vari usi di un bene demaniale (nella specie del demanio marittimo) si presenti più proficuo e conforme all'interesse pubblico costituisce espressione di un'ampia discrezionalità amministrativa, che può essere sindacata in sede giurisdizionale solo nei limiti del difetto di motivazione e della manifesta illogicità o irragionevolezza" (Cons. Stato, sez. VI, 7 marzo 2016, n. 892).

Per giurisprudenza costante il diniego di concessione dell'uso di un bene demaniale, ai sensi dell'art. 36 del codice della navigazione 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 (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 2 settembre 2019, n. 6037).

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. Stato, sez. VI, 3 febbraio 2009, n. 572).

D'altronde, la concessione di un bene demaniale ad un soggetto privato è giustificata soltanto quando, in sede di comparazione degli interessi pubblici e privati coinvolti, l'accoglimento dell'istanza consenta, oltre che di soddisfare il particolare interesse del richiedente, di non compromettere altri interessi pubblici.

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.

Il comune ha dunque motivato le ragioni del diniego considerato, in particolare, che la concessione è stata richiesta per lo svolgimento di attività di ormeggio, varo e alaggio di imbarcazioni, sicché è del tutto logico e coerente il richiamo all'insussistenza di adeguate caratteristiche strutturali dell'area e alla necessità di un preventivo intervento generale da parte dell'amministrazione.

La circostanza, su cui fa leva la parte appellante, che lo specchio d'acqua è stato già concretamente impiegato per l'ormeggio di imbarcazioni, come correttamente osservato dal primo giudice, di per sé non implica che ci sia avvenuto sulla base di strutture adeguate, che le stesse siano presenti nell'intera area oggetto della richiesta di concessione e che l'amministrazione, stante l'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.

Tanto chiarito, va condivisa la sentenza del Tar laddove, in relazione alla lamentata 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, osserva 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 il comune dovesse rispondere anche su tale specifica istanza, trattandosi di valutazione già assorbita nella decisione di denegare la richiesta formulata in via principale.

7. L'appello in epigrafe deve conseguentemente essere respinto.

Le spese del presente grado di giudizio possono essere compensate fra le parti in ragione della novità delle questioni trattate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione settima, definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Conclusione

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 24 giugno 2025.

Campi meta

Massima : *In materia di concessioni demaniali marittime, la Pubblica Amministrazione gode di un'ampia discrezionalità nella scelta dell'uso più proficuo del bene, sindacabile solo per manifesta illogicità o difetto di motivazione. È pertanto legittimo il diniego di concessione motivato dalla necessità di preventivi interventi di sistemazione e dall'assenza dei requisiti minimi per l'uso richiesto, non essendo l'ente vincolato da precedenti utilizzi di fatto dell'area.*

Supporto Alla Lettura :

DEMANIO

È il complesso dei beni immobili, pertinenti a soggetti della pubblica amministrazione, destinati all'uso gratuito e diretto della generalità dei cittadini, ovvero, per loro natura, ad altra funzione pubblica e, per questa specifica destinazione, soggetti a un potere giuridico che rientra nel campo del diritto pubblico. Occorre distinguere i beni demaniali, che sono fuori commercio, dai beni patrimoniali indisponibili, che sono soggetti a una inalienabilità limitata, infatti questi ultimi possono formare oggetto di rapporti giuridici privati, ma non possono essere alienati perché destinati per legge o per atto amministrativo a un pubblico servizio, né consentono la costituzione di diritti reali che sia incompatibile con la loro destinazione. Elementi esclusivi e caratteristici dei beni demaniali sono:

- la qualità e natura;
- la destinazione;
- la pertinenza;
- il regime giuridico.

Ai fini dell'origine della demanialità, occorre distinguere:

- il *demanio necessario*: destinato ad uno scopo amministrativo per la natura stessa della cosa (es. il lido del mare, i porti, i seni, le spiagge, i fiumi);
- il *demanio accidentale*: destinato a una pubblica funzione in virtù di un atto amministrativo, espresso o tacito, diretto o indiretto.

L'art. 427 c.c. dispone che fanno parte del demanio pubblico: le strade nazionali, il lido del mare, i porti, i seni, le spiagge, i fiumi e i torrenti, le porte, le mura, le fosse, i bastioni delle piazze da guerra e delle fortezze, mentre l'art. 428 soggiunge che qualsiasi altra specie di beni appartenenti allo stato forma parte del suo patrimonio. Le singole cose demaniali possono distinguersi in:

1. *demanio fluviale*: comprende i corsi d'acqua (fra cui, importantissimi, i fiumi e i torrenti), i laghi, le sorgenti, i canali dello stato e gli acquedotti comunali;
2. *demanio stradale*;
3. *demanio marittimo*;
4. *demanio militare*;
5. *demanio speciale dei comuni*: che comprende le strade, i mercati, i cimiteri, e, secondo un'opinione, anche i pubblici macelli.

Giurispedia.it