

Publicato il 19/05/2022

N. 00798/2022 REG.PROV.COLL.
N. 01137/2021 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 1137 del 2021, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Gianluca Fusco, Angelo Saponaro, Giuseppe Epifani, Cosimo Damiano Bellanova, Tina Pasquale, Claudio Lanzillotti, Cosimo Barretta, Vito Macilletti, Donato Urso, Teodosio Basile, Cesare Dimonte, Angelo Antelmi, Flaminio Del Prete, Pietro Zizza, Francesco Lanzilotti, Fortunato Pasquale Scaligeri, Luca Furone, Francesco Fusco, Francesco Giuseppe Carlucci, Pasquale Primicerio, Antonio Roma, Nicola Celino, Francesco Monna, Teodoro Brandi, Pabrizio Franco Tateo, Franco Marseglia, Giovanni Ugenti, Domenico Alighieri, Gregorio Brandi, rappresentati e difesi dagli avvocati Emilia Pulcini, Giovanni Francioso, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Giovanni Francioso in Carovigno, via Montello 10;

contro

Capitaneria di Porto di Brindisi, Ministero della Cultura, Agenzia delle Dogane e Monopoli Sede di Brindisi, Agenzia delle Dogane e Monopoli,

Soprintendenza Beni Architettonici Paesaggio e Patrimonio Storico di Lecce, Lega Navale Italiana Delegazione Marina di Torre Santa Sabina, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Lecce, domiciliataria *ex lege* in Lecce, piazza S. Oronzo;

Comune di Carovigno, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Angelo Frediani, Andrea Ciardo, Riccardo Schininà, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Regione Puglia - Dipartimento Agricoltura, Sviluppo e Tutela Ambientale – Servizio Territoriale di Ta-Br, non costituita in giudizio;

nei confronti

Vito Antonio Petrosillo, Delegazione “Marina Torre Santa Sabina” di Lega Navale Italiana, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'avvocato Ugo Luca Savio De Luca, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Ernesto Sticchi Damiani in Lecce, via 95° Reggimento Fanteria, 9;

per l'annullamento

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- della concessione demaniale n. 8 del registro, rilasciata in data 15 dicembre 2020 dal Responsabile del Servizio del Comune di Carovigno in favore della Delegazione “Marina Torre Santa Sabina” di Lega Navale Italiana;
- dell'autorizzazione ai sensi dell'art. 19 del D.lgs. n. 374/90, prot. n. 13102 del 25.8.2020, rilasciata dall'Agenzia delle Dogane - Ufficio delle Dogane di Brindisi, acquisita al protocollo generale del Comune al n. 18557 del 25.8.2020, richiamata nella concessione demaniale e non conosciuta;
- del parere della Capitaneria di Porto di Brindisi, prot. n. 03.03.04/2020/Dem, acquisito al protocollo generale del Comune al n. 19887 del 9.9.2020, richiamato nella concessione demaniale e non conosciuta;

- del parere ai sensi del R.D.L. n. 3267/1923, rilasciato da Regione Puglia - Dipartimento Agricoltura, Sviluppo e Tutela Ambientale – Servizio Territoriale di Ta-Br, prot. n. AOO_180/PROT 05/11/2020 – 0060644, acquisito al protocollo generale del Comune al n. 24697 del 5.11.2020, richiamato nella concessione demaniale e non conosciuto;
- del parere (acquisito per mancato riscontro nei trenta giorni) della Soprintendenza per i Beni Architettonici, per il Paesaggio e per il Patrimonio Storico, Artistico ed Etnoantropologico, richiesto in data 13.10.2020, e della nota prot. 25669 del 17.11.2020 con la quale il soggetto richiedente ha evidenziato il decorso dei tempi per la risposta, non conosciuto;
- del parere in data 20.8.2020, rilasciato dal competente Ufficio Demanio Comunale, espresso anche ai sensi dell'art. 12 del Regolamento di Attuazione del Codice della Navigazione, richiamato nella concessione demaniale e non conosciuto;
- della riferita pubblicazione del “Rende noto” relativa all'intervento proposto, sull'albo pretorio informatico del Comune di Carovigno dal 17.8.2020 all'1.9.2020, nonché dell'affissione all'albo della Capitaneria di Porto di Brindisi dal 14.8.2020 al 28.8.2020;
- del verbale di immissione nel possesso dei beni assentiti, non conosciuto;
- del parere della Commissione Locale del Paesaggio, espresso nella seduta del 4.2.2021, nell'ambito del procedimento per rilascio di autorizzazione paesaggistica ai sensi dell'art. 146, D.lgs. 42/2004 e dell'art. 90 delle NTA PPTR, richiamato nella nota prot. n. 91-P del 26.3.2021 della competente Soprintendenza per i Beni Architettonici, per il Paesaggio e per il Patrimonio Storico, Artistico ed Etnoantropologico, non conosciuto;
- nonché del richiesto titolo edilizio e di tutti i pareri, nullaosta, autorizzazioni, comunque denominati, per l'esecuzione delle opere da realizzare nell'area in concessione, e di ogni atto presupposto connesso, collegato e consequenziale, non conosciuto;

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati il 12/11/2021:

- della nota della Regione Puglia, Dipartimento Bilancio, affari generali ed infrastrutture, prot. n. 13408 del 27.7.2021, recante riscontro all'esposto per il rilascio della concessione demaniale n. 8 del 15-12-2020 in favore della Delegazione “Marina Torre Santa Sabina” di Lega Navale Italiana – precisazione competenze; depositata in atti dal Comune di Carovigno in data 3.9.2021;
- della nota della Regione Puglia, Dipartimento Agricoltura, Sviluppo e Tutela Ambientale – Servizio Territoriale di Ta-Br, prot. n. 45843 del 9.8.2021, parere su vincolo idrogeologico – errore materiale; depositata in atti dal sig. Petrosillo in data 4.9.2021;
- nonché degli atti conseguenti, connessi e presupposti, ancorché non conosciuti.

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Capitaneria di Porto di Brindisi e di Vito Antonio Petrosillo e di Delegazione “Marina Torre Santa Sabina” di Lega Navale Italiana e di Comune di Carovigno e di Ministero della Cultura e di Agenzia delle Dogane e Monopoli Sede di Brindisi e di Agenzia delle Dogane e Monopoli e di Soprintendenza Beni Architettonici Paesaggio e Patrimonio Storico di Lecce e di Lega Navale Italiana Delegazione Marina di Torre Santa Sabina;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 maggio 2022 il dott. Silvio Giancaspro e uditi per le parti i difensori come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. I ricorrenti, in qualità di residenti nel Comune di Carovigno e proprietari di imbarcazioni, hanno agito dinanzi a questo TAR per l'annullamento della concessione demaniale n. 8/2020, rilasciata dal Comune di Carovigno alla Delegazione “Marina Torre Santa Sabina” di Lega Navale Italiana in data

15.12.2020, ad uso diporto nautico, per l'allestimento di punti di ormeggio per nautica da diporto e della sede nautica della Delegazione.

2. In particolare, parte ricorrente ha riferito che:

- la questione oggetto del presente giudizio “attiene al rilascio da parte del Comune di Carovigno di una concessione demaniale in favore della Delegazione “Marina Torre Santa Sabina” di Lega Navale Italiana”;
- l'area demaniale oggetto della concessione è “situata nel Comune di Carovigno in località “Santa Sabina” (fg. di mappa 8, p.lle 1 parte, 685 parte, 686 parte)”;
- la predetta area “risulta soggetta a vincoli nel sistema delle Tutele del PPTR vigente”;
- “nell'area si configura da tempo immemorabile un approdo antico e la zona è interessata dalla presenza di relitti antichi, oggetto di ricerche archeologiche in concessione ..., tanto da costituire uno dei siti archeologici sommersi scelti come sede degli interventi pilota di ricerca e valorizzazione previsti dal progetto UnderwaterMuse da parte dell'Università del Salento”;
- l'area demaniale “a partire dagli anni '60 e fino al 5.6.2021, è stata utilizzata dai ricorrenti, tutti residenti nel Comune di Carovigno, proprietari di piccole imbarcazioni da diporto con relativi carrelli per trasporto barche”;
- “a seguito di contatti intercorsi con l'associazione ambientalista “Fare Ambiente” operante nel territorio di Carovigno, i sig.ri Fusco ed altri hanno appreso dell'intervenuto rilascio di una concessione demaniale marittima per l'utilizzo dell'area in favore della Delegazione della Lega Navale”;
- “l'Associazione, a seguito di accesso agli atti ... ha ottenuto copia della concessione demaniale marittima rilasciata in favore della Delegazione (concessione demaniale n. 8 in data 15.12.2020)”, con cui “è stato concesso dal Comune alla Delegazione, “limitatamente alle competenze demaniali”, di occupare un'area demaniale marittima della superficie complessiva di 7553,00 mq, per “anni 4 (quattro) con decorrenza dal 16/12/2020 al 31/12/2024””;

- “l’area in oggetto è stata concessa alla Delegazione “Marina Torre Santa Sabina” di Lega Navale Italiana in data 15.12.2020 ... ad uso di porto nautico, per l’allestimento di punti di ormeggio per nautica da diporto e della sede nautica della Delegazione”;
- “la concessione demaniale prevede la realizzazione di struttura dedicata alla nautica da diporto, nonché sede nautica della Delegazione LNI di Torre Santa Sabina, di cui mq. 1.656,00 di zona a terra e mq. 5.897,00 di specchio acqueo”;
- l’area a terra “è così suddivisa: i) installazione di un manufatto prefabbricato (box uffici/servizi) con relativi allacci alle pubbliche utenze di mq. 68,00 per sede nautica della Lega Navale Italiana Marina di Torre Santa Sabina; ii) mq. 231,65 per scivolo alaggio a mare in cemento (pre-esistente) comprese le porzioni a realizzare delle banchine e/o passerelle di accesso al mare per attracco e varo anche dei diversamente abili; iii) mq. 672,80 per area di manovra, sosta provvisoria, area libera e scogliera; mq. 278,55 per area didattica e sosta emergenze; iv) mq. 405,00 per area intrattenimento soci. Lo specchio acqueo (SP001) è così suddiviso: i) mq. 63,20 per scivolo alaggio in cemento (pre-esistente); ii) mq. 11,50 per banchine e/o passerella di accesso al mare per attracco e varo anche dei diversamente abili; iii) mq. 3.802,30 di specchio acqueo con punti di ormeggio, catenarie, corsie, ecc.; iv) (SP002) mq. 2.020,00 corridoio di lancio”.

3. Ciò premesso, parte ricorrente ha articolato le seguenti censure:

- violazione dell’art. 5.2. del Piano Regionale delle Coste nella parte in cui preclude il rilascio della concessione demaniale nelle “d) aree archeologiche e di pertinenza di beni storici e ambientali; e) e loro fasce di rispetto”, dal momento che “l’area oggetto della concessione gravata si configura come approdo antico e zona interessata dalla presenza di relitti antichi” e inoltre “l’intervento ricade ... in Area di rispetto Siti storico culturali (Torre Santa Sabina)”;

- violazione degli artt. 2 e 3 del R.R. 28.1.2020 n. 1, atteso che “in ragione delle caratteristiche degli interventi da realizzare, appare evidente che nella fattispecie si tratti di un vero e proprio “porto turistico”, con la conseguente competenza al rilascio della concessione in capo alla Regione, non già al Comune, invece competente per il rilascio delle concessioni relative alle altre due strutture (approdi turistici e punti di ormeggio)”;
- l'amministrazione comunale ha “violato gli obblighi di pubblicazione previsti al fine di garantire l'ampia conoscibilità della domanda di rilascio della concessione demaniale marittima, avendo provveduto soltanto alla pubblicazione della stessa sull'albo pretorio comunale e mediante affissione su quello della Capitaneria di Porto (peraltro in concomitanza con il periodo emergenziale e relative limitazioni)”;
- in ogni caso, la concessione è “comunque illegittima per violazione dell'art. 8, co. 2, 3, 4 l.r. n. 17/2015, nonché per violazione della direttiva europea n. 2006/123/CE, c.d. Bolkestein, come recepita dall'art. 16, d.lgs. n. 59/2010, per non aver l'amministrazione comunale indetto una procedura ad evidenza pubblica ai fini del rilascio della concessione demaniale gravata”.

4. Si sono costituiti in giudizio per resistere al ricorso il Comune di Carovigno, il sig. Petrosillo Vito Antonio, in proprio e in qualità di presidente p.t. della Delegazione “Marina Torre Santa Sabina” di Lega Navale Italiana, la Capitaneria di Porto di Brindisi, il Ministero della Cultura, l'Agenzia delle Dogane e Monopoli, la Soprintendenza Beni Architettonici Paesaggio e Patrimonio Storico di Lecce, la Lega Navale Italiana Delegazione Marina di Torre Santa Sabina.

5. Con motivi aggiunti depositati in data 12.11.2021 parte ricorrente ha esteso l'impugnazione ai seguenti provvedimenti:

- nota dirigenziale prot. n. 13408 del 27.7.2021, con cui l'Amministrazione regionale ha affermato la “esclusiva competenza comunale” in merito alla concessione;

- nota dirigenziale prot. n. 45843 del 9.8.2021, con cui la Regione Puglia ha precisato che con il provvedimento AOO180 prot. 60644 del 5.1.2020 “è stata erroneamente indicata, quale area interessata dal progetto per il quale è stato rilasciato parere, la particella NCT n. 153, foglio di mappa 73. La localizzazione del progetto deve invece essere rettificata con i seguenti dati del NCT: foglio di mappa 8, particelle 1 (parte), 685 (parte), 686 (parte)”.

In sintesi, con i motivi aggiunti i ricorrenti hanno articolato le seguenti censure:

- illegittimità derivata degli atti impugnati in ragione di tutti i profili di illegittimità denunciati con il ricorso introduttivo;

- la nota regionale del 9.8.2021 “con la quale si assume di rettificare un preteso errore materiale ... mostra il grave difetto di istruttoria che ha viziato l'intero procedimento volto al rilascio della concessione demaniale”;

- “dalla difesa delle controparti sembra emergere che la Lega Navale Italiana di Torre S. Sabina abbia presentato anche una nuova richiesta di concessione demaniale marittima in data 30.9.2020 ... evidentemente integrativa/sostitutiva della precedente domanda”, di cui “non è stata data alcuna forma di pubblicità, né essa è richiamata nell'atto concessorio finale”.

6. Tutte le parti hanno depositato memorie difensive e relative repliche in vista della trattazione del merito del ricorso.

In particolare, con memorie del 31.03.2022 e del 01.04.2022 il controinteressato e l'Amministrazione comunale hanno eccepito la tardività del ricorso ed il difetto di legittimazione e di interesse dei ricorrenti, ed hanno comunque concluso per il rigetto del ricorso e dei motivi aggiunti.

7. Nella pubblica udienza del 4.5.2022 la causa è stata trattenuta in decisione.

8. Il ricorso e i motivi aggiunti sono in parte inammissibili e in parte infondati.

8.1. In via preliminare si osserva che i ricorrenti:

- hanno agito in giudizio in qualità di diportisti;

- non hanno affermato di voler conseguire la concessione di che trattasi;

- né tantomeno hanno in qualche modo palesato l'intento di far valere interessi concorrenziali confliggenti con la posizione di vantaggio attribuita al controinteressato.

Al contrario, i ricorrenti hanno affermato di agire in giudizio al precipuo scopo di conservare la “libera fruizione dell'unico scivolo pubblico disponibile per i diportisti ricorrenti presente e fruibile nella marina di Torre Santa Sabina per il varo e l'alaggio dei piccoli natanti da diporto” (cfr. pag. 21 e 22 del ricorso introduttivo).

Tale essendo la consistenza della posizione soggettiva attivata in giudizio, viene da sé che le censure con cui nel ricorso e (in via derivata) nei motivi aggiunti è stata contestata la violazione degli obblighi di pubblicazione e delle regole dell'evidenza pubblica che sovrintendono all'affidamento della concessione sono sorrette da un mero interesse di fatto ad ostacolare la gestione del demanio in regime di concessione e non sono riferibili ad un posizione legittimante (e comunque ad un interesse giuridicamente qualificato) che abiliti i ricorrenti, quali potenziali competitori, a reclamare il rispetto degli obblighi di pubblicazione e delle ordinarie dinamiche concorrenziali.

Di qui l'inammissibilità del ricorso e dei motivi aggiunti *in parte qua*.

8.2. Sono invece ammissibili le censure, pure articolate con il ricorso e (in via derivata) con i motivi aggiunti, con cui i ricorrenti hanno denunciato la violazione dell'art. 5.2. delle NTA del Piano Regionale delle Coste e l'incompetenza dell'Amministrazione comunale al rilascio della concessione demaniale marittima, trattandosi in questo caso di doglianze che si ricollegano (non già alla corretta assegnazione della concessione, bensì) all'interesse alla conservazione della libera fruizione dello scivolo pubblico di cui i ricorrenti sono pacificamente titolari.

8.2.1. Ciò premesso, si può prescindere dalla delibazione della eccezione di tardività, pure formulata dal comune e dal controinteressato, dal momento che le predette doglianze non possono essere condivise.

8.2.2. L'art. 5.2., lett. d) ed e), delle NTA del Piano Regionale delle Coste stabilisce che non possono essere oggetto di concessione le “*aree archeologiche e di pertinenza di beni storici e ambientali*”, nonché “*le loro fasce di rispetto*”.

Nel caso di specie, parte ricorrente non ha comprovato la sussistenza di un vincolo archeologico, né tantomeno ha offerto elementi di prova che consentano di affermare che l'area in questione sia di pertinenza di un bene assoggettato a tutela storica o ambientale, o che comunque ricada nella relativa fascia di rispetto.

A tal fine non può essere attribuita alcuna rilevanza alle allegazioni documentali riguardanti il pregio del sito dal punto vista paesaggistico e della ricerca archeologica, dal momento che le relative risultanze non valgono comunque a giustificare l'applicazione delle tutele di cui al Piano Regione delle Coste in mancanza di uno specifico vincolo apposto dall'autorità competente.

8.2.3. Parimenti infondata è la censura con cui parte ricorrente ha lamentato che il complesso di beni oggetto della concessione varrebbe a configurare un porto turistico, con la conseguente competenza regionale al rilascio del titolo ai sensi degli art. 2 e 3 del R.R. n. 1/2020.

Sul punto, i ricorrenti sostengono che lo “scivolo alaggio a mare in cemento (pre-esistente) e connesse opere di ristrutturazione straordinaria, per mq 231,65, costituiscono indubbiamente impianti inamovibili dell'intervento, così come difficilmente amovibili risultano: l'allaccio alla rete fognaria (ivi inesistente) della sede della concessionaria e l'installazione di un cancello scorrevole, necessariamente ancorato nel suolo”, ciò che consentirebbe di qualificare le strutture in questione alla stregua di un porto turistico.

La doglianza si appiattisce sull'utilizzo di un criterio meramente strutturale, che attribuisce esclusiva e dirimente rilevanza, ai fini della qualificazione delle opere, alla presenza dello scivolo di alaggio.

In realtà, in materia è intervenuta la circolare del Ministero dei trasporti e della navigazione n. 17 del 27 settembre 2000, con cui è stato chiarito “*il vero*

“criterio differenziale” è il “criterio funzionale, che trova fondamento in due passaggi delle definizioni di cui all’art. 2, comma 1, del D.P.R. n. 509 del 1997, laddove da un lato, porti e approdi turistici sono caratterizzati dall’apprestamento di servizi complementari rispetto al mero ormeggio e ricovero, dall’altro, i punti d’ormeggio sono destinati solo ai natanti ed alle piccole imbarcazioni”.

In tal senso, anche la giurisprudenza di questo TAR ha affermato che *“Il criterio per la distinzione tra approdi turistici e punti di ormeggio, che trova fondamento nell’art. 1 comma 1 d.P.R. 2 dicembre 1997 n. 509, non è dato dalla non amovibilità o meno degli impianti, bensì dalla presenza di servizi complementari alla nautica da diporto, quali assistenza tecnica, riparazione, esercizi commerciali a servizio di qualunque categoria di unità da diporto”* (Sez. I, 24/03/2011 n. 546).

Ora, nel caso di specie, non vi sono risultanze progettuali da cui emerga che il controinteressato intenda allestire servizi complementari rispetto all’ormeggio e al ricovero, né comunque che sia nelle condizioni di consentire l’ormeggio a grandi imbarcazioni, ciò che, in applicazione del predetto criterio funzionale, determina la qualificazione delle opere in questione alla stregua di un “punto d’ormeggio” e quindi vale a radicare la competenza comunale ai fini del rilascio del relativo titolo ai sensi dell’art. 3 del R.R. n. 1/2020.

8.3. Quanto alle ulteriori censure articolate con i motivi aggiunti, le stesse non possono essere accolte.

8.3.1. Invero, con la nota dirigenziale prot. n. 13408 del 27.7.2021 la Regione Puglia si è limitata a confermare la competenza comunale ai fini del rilascio del titolo.

Per ciò che si è detto nel punto precedente, la statuizione regionale sul riparto di competenze merita di essere confermata.

8.3.2. Per quanto riguarda la nota dirigenziale prot. n. 45843 del 4 9.8.202, questa è volta a correggere un mero refuso nella localizzazione del progetto, che di per sé non cambia la sostanza delle cose, né tantomeno vale a dimostrare, in mancanza di evidenze documentali tali da giustificare un

diverso apprezzamento dei fatti, la carenza dell'attività istruttoria sottesa al rilascio del titolo.

8.3.3. Quanto alla censura, invero formulata in via ipotetica, che si appunta sul fatto che il controinteressato avrebbe presentato una istanza di concessione ulteriore e diversa rispetto a quella accolta con gli atti impugnati, è appena il caso di osservare che la circostanza è stata puntualmente contestata dal controinteressato (pag. 22 della memoria difensiva in data 1.4.2022), che pertanto non ha prestato acquiescenza, e che comunque non si rinviene in atti alcuna indicazione in tal senso.

9. La particolarità delle questioni trattate giustifica la compensazione delle spese di lite tra tutte le parti del giudizio.

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, in parte li dichiara inammissibili e in parte li respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Lecce nella camera di consiglio del giorno 4 maggio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Antonio Pasca, Presidente

Silvio Giancaspro, Referendario, Estensore

Alessandro Cappadonia, Referendario

L'ESTENSORE
Silvio Giancaspro

IL PRESIDENTE
Antonio Pasca

IL SEGRETARIO

