

# usicivici/demanio

beni comuni, proprietà collettive, diritto demaniale e delle risorse naturali

[usicivici.wordpress.com](http://usicivici.wordpress.com)

## Giurisprudenza

### **T.A.R. Campania Napoli Sez. VII, Sent., 18-04-2014, n. 2214**

sul ricorso numero di registro generale 3712 del 2007, proposto da:

Meditur S.r.l., in persona del legale rapp.te p.t.,

rappresentata e difesa dagli avv.ti Giuseppe Palma e Mariapia Pucci, con domicilio eletto presso lo studio del primo di essi in Napoli, viale Gramsci n. 10;

contro

Regione Campania, in persona del legale rapp.te p.t.,

rappresentata e difesa dall'avv. Lidia Buondonno, con domicilio eletto in Napoli, via S. Lucia n. 81, presso uffici Avvocatura Regionale;

per l'annullamento del provvedimento regionale recante diniego di concessione demaniale marittima - atto prot. n.0414598 del 9 maggio 2007;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Campania;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 gennaio 2014 il dott. Massimo Santini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Svolgimento del processo - Motivi della decisione

La società ricorrente, in data 21 febbraio 2007, chiedeva alla Regione Campania il rilascio della concessione relativa ad uno specchio acqueo, posto all'interno del porto commerciale dell'isola di Procida, al fine di destinarlo ad attività di ormeggio di unità da diporto mediante installazione di pontili galleggianti.

La Regione Campania rigettava tale richiesta, con nota del 9 maggio 2007, richiamando

due Delib. G.R. (rispettivamente del 2002 e del 2004) in virtù delle quali, nella sostanza, sino alla adozione di un atto di programmazione relativo all'utilizzo delle aree del demanio portuale non sarebbe stato possibile - salvo talune eccezioni tra le quali non era contemplabile l'istanza della società richiedente - rilasciare alcuna nuova concessione.

La suddetta nota, unitamente alle citate delibere regionali, veniva impugnata per i motivi di seguito sintetizzati:

a) violazione delle disposizioni in tema di giusto procedimento nella parte in cui l'amministrazione avrebbe condizionato il rilascio di nuove concessioni alla adozione di un atto di programmazione circa l'utilizzo delle aree portuali, ossia ad un evento futuro ed incerto, soprattutto in ordine al quando;

b) violazione del D.P.R. n. 509 del 1997 nella parte in cui non sarebbero state attivate le procedure ivi previste, e in particolare quelle di cui agli artt. 3 ss., concernenti l'indizione di una apposita conferenza di servizi al fine di valutare la meritevolezza del progetto proposto;

c) eccesso di potere sotto il profilo della disparità di trattamento nella parte in cui, con particolare riferimento alle due delibere regionali impugnate, da un lato si vieterebbe il rilascio di nuove concessioni e dall'altro lato si consentirebbe, in ogni caso, il rinnovo di quelle già in essere.

Si costituiva in giudizio l'amministrazione regionale per resistere al gravame, facendo in particolare presente che "gli artt. 30 e 36 del codice della navigazione rimettono al potere ampiamente discrezionale dell'amministrazione marittima la valutazione di quale tra i vari usi del bene demaniale si presenti più proficuo e conforme all'interesse della collettività".

Alla pubblica udienza del 9 gennaio 2014 la causa veniva infine trattenuta in decisione.

Tutto ciò premesso va innanzitutto rigettato il motivo sub b), atteso che la specifica procedura di cui al D.P.R. n. 509 del 1997, come invocata da parte del ricorrente (quella ossia descritta negli artt. 3 ss. del citato regolamento di semplificazione), si riferisce unicamente agli "approdi" ed ai "porti turistici", non anche ai "punti di ormeggio" come quelli che pacificamente, ossia per stessa ammissione della parte ricorrente, riguardano il caso di specie (cfr. combinato disposto art. 3, comma 1, e art. 2, comma 1, citato DPR).

È invece fondato il motivo sub a) per le ragioni di seguito indicate.

Come già anticipato le due citate delibere regionali prevedono, nella sostanza, che sino alla adozione di un nuovo atto di regolamentazione circa l'utilizzo delle aree del demanio marittimo non è possibile provvedere al rilascio di nuove concessioni: e ciò senza peraltro indicare un termine specifico entro il quale emanare la suddetta pianificazione.

Sino a tale imprecisato momento sarà possibile soltanto rinnovare, in particolare, le concessioni in scadenza oppure quelle di durata infrannuale, nonché rilasciare nuove concessioni ma soltanto in favore di soggetti pubblici o privati che svolgano "attività e servizi di utilità collettiva".

Ebbene non risulta ammissibile, ad avviso del collegio, che la preannunziata pianificazione regionale possa in concreto inibire, sine die, l'esercizio di determinate attività imprenditoriali

come quelle di specie: si radicherebbe infatti, in tal modo, la violazione di fondamentali principi di libera iniziativa economica di matrice sia comunitaria sia costituzionale nonché l'apicale regola della temporalizzazione certa delle attività amministrative.

In assenza di una simile regolamentazione l'amministrazione dovrà allora valutare in concreto le singole istanze presentate dai privati alla stregua dei principi e dei criteri stabiliti in materia di sicurezza della navigazione nonché di tutela dell'ambiente e del paesaggio.

A siffatte conclusioni si perviene mediante applicazione di due fondamentali principi di derivazione anche comunitaria: a) quello in base al quale non possono impropriamente e negativamente ricadere sul privato cittadino o sull'impresa ritardi o inadempienze unicamente attribuibili all'amministrazione (si veda in tal senso la recente modifica operata dalla L. n. 180 del 2001, recante lo "Statuto dell'Impresa", in ordine all'art. 10-bis della L. n. 241 del 1990); b) l'altro in base al quale alle imprese è riconosciuto, ormai ad ogni livello, il pieno diritto di operare all'interno di un quadro normativo e regolatorio certo e prevedibile (si veda in tal senso la c.d. Direttiva Bolkestein, come recepita nel nostro ordinamento attraverso il D.Lgs. n. 59 del 2010, ed il citato Statuto delle Imprese di cui alla L. n. 180 del 2011: provvedimenti normativi, questi, che sebbene *ratione temporis* non applicabili al caso di specie comunque recepiscono principi che già a quel tempo potevano dirsi acquisiti nell'ordinamento interno ed in quello comunitario).

Non ignora il collegio la presenza di un indirizzo secondo cui dinieghi siffatti non sarebbero in sé illegittimi, atteso che i privati avrebbero a disposizione, in caso di inerzia della PA sulla adozione di propedeutici atti programmatici da collocare "a monte" del procedimento autorizzatorio, lo strumento del silenzio-rifiuto di cui agli artt. 31 e 117 c.p.a..

Si ritiene tuttavia di discostarsi da tale orientamento poiché in tal modo si addosserebbe sul privato uno specifico e gravoso onere, quello ossia di interporre gravame giurisdizionale al fine di sollecitare ciò che senz'altro costituisce un preciso obbligo a carico della PA (id est, la adozione di determinati atti di programmazione), che si rivela del tutto improprio e sproporzionato ove soltanto si consideri la presenza di taluni indirizzi normativi interni e comunitari che tendono, come già detto, a non rendere oltre misura afflittivo ed opprimente il rapporto tra PA e cittadini/imprese.

In siffatta direzione, far ricadere sul soggetto privato l'incombente di attivarsi per primo al fine di svolgere compiti che spettano solo alla PA si tradurrebbe inevitabilmente in un ulteriore aggravio e dunque in un costo non previsto, per l'organizzazione dell'impresa, con pesanti ricadute in termini di efficienza, efficacia ed economicità della sua stessa azione.

E ciò senza trascurare che si tratterebbe di attivare una determinata iniziativa processuale, quella sul silenzio, comunque foriera di allungamento dei tempi e di aumento dei costi non solo per le imprese ma anche per l'intero sistema giurisdizionale, in un dato momento storico in cui occorre invece individuare idonei strumenti di deflazione del relativo contenzioso.

In sintesi, ad avviso del Collegio, deflazione del contenzioso e perseguimento del canone di "Buona amministrazione" previsto dalla Carta di Nizza, sono obiettivi in piena convergenza simmetrica.

Né appare condivisibile la tesi propugnata dalla difesa della PA secondo cui, in materia di

concessioni demaniali marittime, sarebbe rimessa al potere ampiamente discrezionale dell'amministrazione marittima la valutazione di quale tra i vari usi del bene demaniale si presenti nel caso singolo più proficuo e conforme all'interesse della collettività.

Trattasi infatti di un indirizzo che si è sviluppato sì ma con essenziale riguardo all'utilizzo degli spazi di arenile; spazi che per garantire la libera balneazione debbono essere prioritariamente riservati alla collettività e, solo in seconda istanza, a quelle categorie imprenditoriali eventualmente interessate a svolgere determinate attività economiche, di tipo prevalentemente turistico-ricettivo.

Diverso è il caso di specie in cui ci si occupa di beni demaniali, quelli portuali, che non possono certamente formare oggetto di libero e indiscriminato uso da parte di chiunque ma che, piuttosto, sono naturalmente destinati a soddisfare interessi prevalentemente imprenditoriali e commerciali: in altre parole, detta categoria di beni pubblici sono tendenzialmente preordinati, al contrario delle spiagge, a garantire un tipo di uso esclusivo o particolare (a seconda delle scelte di piano operate dalla amministrazione competente) piuttosto che un uso generale.

Ne deriva da quanto detto l'accoglimento dello specifico motivo di gravame.

In conclusione il ricorso, assorbita ogni altra censura, è fondato e deve essere accolto, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione, con ogni conseguenza in ordine all'annullamento degli atti in epigrafe indicati.

Le spese seguono al soccombente e sono liquidate come da dispositivo, conto del valore e della natura e complessità della controversia, del numero e dell'importanza e complessità delle questioni trattate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Settima), pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto annulla il provvedimento regionale in data 9 maggio 2007 nonché le Delib. G.R. della Campania n. 2000 del 17 maggio 2002 e n. 1806 del 30 settembre 2004.

Condanna l'amministrazione regionale soccombente alla rifusione delle spese di lite, da quantificare nella complessiva somma di Euro 1.000 (mille), oltre IVA e CPA.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 9 gennaio 2014 con l'intervento dei magistrati:

Alessandro Pagano, Presidente

Marina Perrelli, Primo Referendario

Massimo Santini, Primo Referendario, Estensore