

**DEMANIO E PATRIMONIO: Demanio marittimo – Porti, spiagge e fari – Fascia di rispetto – Realizzazione di una piscina – Rimozione – Ingiunzione – Legittimità.**

**Tar Puglia – Bari, Sez. III, 12 gennaio 2023, n. 101**

- in *Il Foro it.*, 1, 2023, pag. 25 e ss.

*E' legittimo il provvedimento con cui viene ingiunto al proprietario di un fondo prospiciente il demanio marittimo di rimuovere una piscina e altre opere funzionali ad essa, realizzate, in assenza dell'apposita autorizzazione, entro la fascia di rispetto di trenta metri dalla dividente demaniale.*

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Capitaneria di Porto di Bari;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore il dott. Francesco Cocomile e uditi nell'udienza pubblica del giorno 15 dicembre 2022 per le parti i difensori come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

**FATTO e DIRITTO**

1. - L'odierno ricorrente -OMISSIS- -OMISSIS- è proprietario dell'immobile sito in Polignano a Mare (Bari), località Aprifico, censito al catasto dei fabbricati al foglio -OMISSIS-.

La proprietà dello -OMISSIS-, prospiciente il demanio marittimo, sorge in corrispondenza di un tratto del litorale.

In data 14.10.2021 la Guardia di Finanza - Stazione Navale - Bari, in sede di sopralluogo sul suolo in esame, accertava la realizzazione di opere ricadenti entro la fascia di rispetto di 30 metri dal pubblico demanio marittimo.

In particolare, da siffatta attività istruttoria emergeva la realizzazione entro la suddetta fascia, in assenza dell'apposita autorizzazione, delle seguenti opere:

- una piscina di forma rettangolare avente dimensioni di circa mt. 14,90 x 6,50;
- una vasca di compensa delle dimensioni di mt. 11,00 x 2,00 circa;
- opere interrate e seminterrate, destinate ad ospitare impianti tecnologici.

Alla luce di quanto sopra, la Capitaneria di Porto di Bari con il censurato provvedimento prot. n. 08.00.00/1793 del 13.1.2022, ingiungeva la rimozione delle opere sopraindicate, ordinando correlativamente la rimessione in pristino.

Con l'atto introduttivo del presente giudizio il ricorrente impugnava il menzionato provvedimento, deducendo censure così riassumibili:

1) violazione e falsa applicazione dell'art. 55, comma 1 cod. nav.; eccesso di potere per difetto d'istruttoria;

2) violazione e falsa applicazione dell'art. 55, comma 4 cod. nav.;

3) violazione e falsa applicazione dell'art. 55, comma 1 cod. nav.; eccesso di potere per travisamento di fatti.

2. - Si costituiva la Capitaneria di Porto di Bari, resistendo al gravame.

3. - Nel corso dell'udienza pubblica del 15 dicembre 2022 la causa passava in decisione.

4. - Ciò premesso in punto di fatto, ritiene questo Giudice che il ricorso debba essere respinto in quanto infondato.

4.1. - Con il motivo di gravame *sub* 1) il ricorrente sostiene che il litorale su cui prospetta la sua proprietà avrebbe natura rocciosa (*rectius* elevata sul mare); che, conseguentemente, la fascia di rispetto del demanio sarebbe costituita ai sensi dell'art. 55, comma 1 cod. nav. dall'area che si estende a partire dal ciglio della costiera (“... dal ciglio dei terreni elevati sul mare ...”) per i successivi trenta metri di ampiezza; che la sua proprietà nonché le opere oggetto del provvedimento impugnato, pertanto, sarebbero fuori dalla fascia di rispetto di cui all'art. 55 cod. nav.

A tal riguardo, rileva questo Collegio che, contrariamente a quanto affermato dallo -OMISSIS-, le opere (oggetto del censurato provvedimento) costruite entro la fascia di rispetto dei 30 metri senza autorizzazione, si trovano su un tratto il cui litorale non è elevato sul mare, bensì è composto da una piana in parte sabbiosa ed in parte rocciosa, come emerge chiaramente dal rilievo fotografico di cui all'allegato 9 della produzione di parte resistente del 19.4.2022.

Pertanto, trova piena applicazione nel caso di specie il dettato della previsione di cui all'art. 55, comma 1 cod. nav. (prima parte) in forza del quale “La esecuzione di nuove opere entro una zona di trenta metri dal demanio marittimo ... è sottoposta all'autorizzazione del capo del compartimento”, coincidendo la fascia di rispetto con la zona di trenta metri dalla dividente demaniale (cfr. estratto SID - allegato 10 della produzione di parte resistente del 19.4.2022).

L'interessato sostiene, all'opposto, che la fascia di rispetto andrebbe calcolata a partire dal ciglio dei terreni in quanto la costa di cui trattasi sarebbe elevata sul mare, affermazione non corretta come evidenziato in precedenza in base alla documentazione fotografica in atti.

Per quanto sopra esposto, le opere per le quali è stata emanata l'impugnata ingiunzione di sgombero, rientrano indiscutibilmente nella fascia di rispetto dei trenta metri dal demanio marittimo di cui all'art. 55, comma 1 cod. nav. e la contestata ingiunzione deve, pertanto, essere considerata un atto legittimo correttamente adottato ai sensi degli artt. 55, comma 5 e 54 cod. nav.

4.2. - Con la censura *sub* 2) il ricorrente afferma che le opere dal medesimo realizzate rientrerebbero tra “le costruzioni sui terreni prossimi al mare” “previste in piani regolatori o di ampliamento già approvati dall’Autorità Marittima” o, alla luce delle disposizioni normative inerenti la delega di funzioni, dalla Regione e che, pertanto, secondo quanto disposto dal comma 4 dell’art. 55 cod. nav., non sarebbe richiesta l’autorizzazione di cui trattasi (“L’autorizzazione non è richiesta quando le costruzioni sui terreni prossimi al mare sono previste in piani regolatori o di ampliamento già approvati dall’autorità marittima.”).

Tuttavia, diversamente da quanto sostenuto dal deducente, la proprietà dello -OMISSIS- non risulta rientrare tra le costruzioni sui terreni prossimi al mare previsti in piani regolatori per le quali è prevista ai sensi dell’art. 55, comma 4 cod. nav. l’esenzione dall’autorizzazione, limitandosi il ricorrente ad affermare a pag. 7-8 dell’atto introduttivo (senza fornire alcuna prova sul punto) che “Sulla scorta di quanto sopra e considerato che il suolo in cui sono state realizzate le opere oggetto del provvedimento impugnato è espressamente tipizzato dal PRG vigente come Zona di espansione C4 ai sensi dell’art. 50 delle NTA, è incontrovertibile che siffatte per siffatte opere non è necessaria l’autorizzazione.”.

Tutte le altre argomentazioni articolate dalla parte ricorrente, in termini di delega delle funzioni e quindi di illegittimità dell’atto emanato dall’Amministrazione resistente, non possono trovare positivo apprezzamento in relazione alla premessa, secondo la quale la proprietà dello -OMISSIS- rientrerebbe in aree ricadenti in piani regolatori “esentate” da autorizzazione *ex* art. 55, comma 4 cod. nav., premessa che - come detto - non può essere condivisa.

Peraltro, deve essere rimarcato, a conferma di quanto sostenuto da questo Collegio, come per altre opere ricadenti sui medesimi terreni sia stata, invece, richiesta l’autorizzazione ai sensi dell’art. 55 cod. nav. (elemento rimarcato dalla difesa della P.A. e non contestato ai sensi dell’art. 64, comma 2 cod. proc. amm. dalla parte ricorrente).

4.3. - Con la doglianza *sub* 3) l’istante eccepisce che l’autorizzazione ai sensi dell’art. 55 cod. nav. deve essere richiesta unicamente per le opere che possano pregiudicare la sicurezza della navigazione, ipotesi che - secondo la prospettazione dello stesso -OMISSIS- - non ricorrerebbe nella fattispecie in esame.

Tuttavia, ritiene questo Giudice che, per quanto la portata dell’autorizzazione di cui all’art. 55 cod. nav. (provvedimento rilasciato previa acquisizione di pareri vincolanti da parte di altre Amministrazioni competenti) concerne certamente profili attinenti alla sicurezza della navigazione, nella fattispecie in esame il ricorrente ha realizzato una piscina, una vasca di compensa e opere interrato e seminterrato destinate ad ospitare impianti tecnologici che non possono considerarsi

“mere modifiche interne dello stato dei luoghi” ovvero “lavori di manutenzione ordinaria o straordinaria, [o] ristrutturazione del bene”.

Invero, secondo la sentenza di T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III-*ter*, 9.11.2002, n. 7714, invocata dalla stessa parte ricorrente:

«... Ad ogni buon conto, pur aderendo alla tesi della ricorrente (secondo cui l’opera in questione non insisterebbe su terreno demaniale ma su terreno privato), nondimeno la costruzione insisterebbe comunque sulla fascia di rispetto di trenta metri prevista dall’art. 55 Cod. Nav., e come tale avrebbe comunque richiesto il previo rilascio dell’autorizzazione da parte della competente Capitaneria di Porto.

L’autorizzazione, infatti, è prevista dal legislatore al fine di garantire che non vengano realizzate, sul terreno privato limitrofo a quello demaniale, opere idonee a pregiudicare la sicurezza della navigazione (Cass. Pen. Sez. III 5/11/99 n. 3442).

È rilasciata, quindi, dopo che la Capitaneria di Porto ha preso visione del progetto dell’opera e l’ha ritenuto compatibile con gli interessi da essa tutelati.

Ritiene la ricorrente che nella fattispecie l’autorizzazione non sarebbe stata necessaria perché non sarebbero state realizzate “nuove opere”, ma soltanto lavori di rifacimento di vecchie costruzioni preesistenti.

Può condividersi la tesi della ricorrente nell’ipotesi in cui l’intervento sul vecchio manufatto si limiti a lavori di manutenzione ordinaria o straordinaria, ovvero alla ristrutturazione del bene (nei limiti delineati dalla giurisprudenza amministrativa), rimanendo inalterata in tutti questi casi la struttura della costruzione.

Quando invece, per effetto dei lavori, muti la struttura del manufatto, secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza, non si è in presenza di ristrutturazione, ma di “nuova opera”, non potendo sussistere alcuna assimilazione tra la preesistente costruzione e quella in corso di realizzazione (cfr. C.d.S. Sez. IV 30/6/98 n. 994; C.d.S. Sez. V 12/8/98 n. 1255; 2/12/98 n. 1714; C.G.A.R.S. 18/11/98 n. 665; C.d.S. Sez. V 21/2/94 n. 112; 28/3/98 n. 369; T.A.R. Puglia Sez. II Bari 30/7/96 n. 438; T.A.R. Marche 2/9/97 n. 704; C.d.S. Sez. V 24/2/99 n. 197; ecc.). ...».

Analogamente T.A.R. Campania, Napoli, Sez. VII, 5.12.2006, n. 10399, pure richiamata da parte ricorrente, ha sottolineato:

«... L’articolo 55 del codice della navigazione, nel subordinare ad autorizzazione del capo del compartimento “l’esecuzione di nuove opere entro una zona di 30 metri dal demanio marittimo o dal ciglio di terreni elevati sul mare”, e nel prevederne, in mancanza, la rimessione in pristino ai sensi dell’articolo precedente (che si riferisce alle “occupazioni e innovazioni abusive”), appare

infatti evidentemente finalizzato ad impedire che nella fascia di rispetto vengano operate trasformazioni del territorio attraverso l'edificazione di nuovi manufatti o la modificazione esteriore di quelli esistenti.

L'esigenza di tutela cui è sottesa la norma in esame è chiaramente correlata all'interesse pubblico ad una gestione programmata e condivisa del demanio marittimo.

Tale esigenza, tuttavia, si arresta di fronte a quegli interventi che, in quanto rivolti a semplici modifiche interne di fabbricati preesistenti, non comportino alcuna modifica dell'assetto esteriore dei luoghi, trattandosi di interventi che non sono in grado di ledere l'interesse pubblico a presidio del quale è posta la norma in esame. ...».

Nel caso di specie la piscina - come detto - può certamente considerarsi alla stregua di una "nuova costruzione" al pari delle altre opere funzionali alla stessa (*i.e.* vasca di compensa; opere interrato e seminterrate, destinate ad ospitare impianti tecnologici).

Invero, la realizzazione di una piscina costituisce una vera e propria durevole trasformazione del territorio, come evidenziato dalla giurisprudenza amministrativa (cfr. *ex multis* T.A.R. Campania, Salerno, Sez. III, 30.8.2022, n. 2262; T.A.R. Piemonte, Torino, Sez. II, 2.8.2022, n. 703; Cons. Stato, Sez. VI, 5.3.2013, n. 1316), così integrandosi la *ratio* sottesa alla necessità dell'autorizzazione *ex art. 55* cod. nav. richiesta dal legislatore al fine di garantire che non vengano realizzate, sul terreno privato limitrofo a quello demaniale, opere idonee a pregiudicare la sicurezza della navigazione.

4.4. - Infine, deve rilevarsi che secondo il disposto dell'art. 822, comma 1 cod. civ. "Appartengono allo Stato e fanno parte del demanio pubblico il lido del mare, la spiaggia, le rade e i porti; i fiumi, i torrenti, i laghi e le altre acque definite pubbliche dalle leggi in materia; le opere destinate alla difesa nazionale".

L'art. 28 cod. nav. precisa che:

«Fanno parte del demanio marittimo:

- a. il lido, la spiaggia, i porti, le rade;
- b. le lagune, le foci dei fiumi che sboccano in mare, i bacini di acqua salsa o salmastra che almeno durante una parte dell'anno comunicano liberamente col mare;
- c. i canali utilizzabili ad uso pubblico marittimo.».

Cass. civ., Sez. II, 22.10.2019, n. 26877 ha statuito al riguardo:

«... L'applicazione dell'art. 822 c.c., comma 1, risulta pertanto corretta, tenuto conto dell'orientamento giurisprudenziale di questa Corte secondo cui, "qualora venga in discussione l'appartenenza di un determinato bene, nella sua attuale consistenza, al demanio naturale, il giudice

ha il potere-dovere di controllare ed accertare con quali caratteri obiettivi esso si presenti al momento della decisione giudiziale, sicché, nel caso in cui un bene acquisisca la connotazione di lido del mare, inteso quale porzione di riva a contatto diretto con le acque del mare da cui resta normalmente coperta per le ordinarie mareggiate, ovvero di spiaggia (compreso l'arenile), che comprende quei tratti di terra prossimi al mare, che siano sottoposti alle mareggiate straordinarie, esso assume i connotati naturali di bene appartenente al demanio marittimo necessario, indipendentemente da un atto costitutivo della P.A. o da opere pubbliche sullo stesso realizzate, mentre il preesistente diritto di proprietà privata subisce una corrispondente contrazione, fino, se necessario, alla totale eliminazione, sussistendo ormai quei caratteri che, secondo l'ordinamento giuridico vigente, precludono che il bene possa formare oggetto di proprietà privata" (Cass. 01/04/2015, n. 6619, che richiama il precedente remoto costituito da Cass., Sez. U 02/05/1962, n. 848, e più di recente Cass. 30/07/2009, n. 17737 e Cass. 11/05/2009, n. 10817). ...».

Pertanto, detta sentenza definisce il demanio marittimo *ex artt.* 822, comma 1 cod. civ. e 28, lett. a) cod. nav. costituito dal "lido del mare" come "porzione di riva a contatto diretto con le acque del mare da cui resta normalmente coperta per le ordinarie mareggiate, ovvero spiaggia (compreso l'arenile), che comprende quei tratti di terra prossimi al mare, che siano sottoposti alle mareggiate straordinarie".

Ne consegue che nel caso di specie fino al muretto (che delimita il fondo di proprietà del ricorrente) vi è spiaggia / lido del mare (secondo la definizione fornita dalla citata sentenza della Suprema Corte) e quindi demanio marittimo *ex art.* 28 cod. nav., essendo detta area soggetta a mareggiate ordinarie o straordinarie, come emerge dalla documentazione fotografica di cui all'allegato 9 della produzione di parte resistente del 19.4.2022.

Dopo il muretto inizia evidentemente la fascia di rispetto dei 30 metri di cui all'art. 55 cod. nav. entro cui il ricorrente ha abusivamente costruito le opere contestate nel provvedimento impugnato, con la conseguenza che l'Amministrazione resistente ha correttamente esercitato il potere di ingiunzione *ex artt.* 54 e 55 cod. nav.

5. - In conclusione, dalle argomentazioni espresse in precedenza discende la reiezione del ricorso.

6. - In considerazione della peculiarità della presente controversia sussistono giuste ragioni di equità per compensare le spese di lite.

P.Q.M.

il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, Sezione Terza, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

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 degli articoli 5 e 6 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.

Così deciso in Bari nella camera di consiglio del giorno 15 dicembre 2022 con l’intervento dei magistrati:

Orazio Ciliberti, Presidente

Carlo Dibello, Consigliere

Francesco Cocomile, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**

**Francesco Cocomile**

**IL PRESIDENTE**

**Orazio Ciliberti**

**IL SEGRETARIO**

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

---