

Publicato il 05/10/2016

N. 04103/2016REG.PROV.COLL.

N. 04806/2010 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4806 del 2010, proposto da:
Autorità Portuale di Brindisi, rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato,
domiciliataria per legge, in Roma, via dei Portoghesi, 12;

contro

Lega Navale Italiana, Lega Navale Italiana - Sezione di Brindisi, in persona dei legali
rappresentanti *pro tempore*, rappresentate e difese dall'avvocato Gianluigi Pellegrino, con domicilio
eletto presso il suo studio, in Roma, corso del Rinascimento, 11;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. PUGLIA - SEZIONE STACCATA DI LECCE, SEZIONE I, n.
01184/2009, resa tra le parti e concernente: determinazione canone di concessione relativo
all'occupazione di aree e beni demaniali marittimi;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle parti appellate;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 5 maggio 2016, il Consigliere Bernhard Lageder e uditi,
per le parti, l'avvocato dello Stato Stigliano Messuti e l'avvocato Gianluigi Pellegrino;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con la sentenza in epigrafe, il T.a.r. per la Puglia - Sezione staccata di Lecce, previa reiezione delle eccezioni di difetto di giurisdizione e di irricevibilità del ricorso introduttivo per tardività, sollevate dalla resistente Autorità portuale di Brindisi, accoglieva il ricorso n. 1696 del 2008, proposto dalla Lega Navale Italiana, Sezione di Brindisi – in qualità di titolare della concessione n. 1 del 28 luglio 2000, avente ad oggetto la temporanea occupazione e l'uso dello specchio d'acqua e delle aree demaniali marittime ubicate nel porto di Brindisi, dettagliatamente descritte nella planimetria allegata all'atto –, avverso il decreto dell'Autorità portuale di Brindisi n. 260 del 12 agosto 2008, recante la determinazione del canone di concessione per gli anni 2004 - 2007 e per il periodo successivo, nella parte in cui era stata applicata la riduzione del 50 % prevista dall'art. 3, comma 2, lettera c), d.-l. 5 ottobre 1993, n. 400, convertito nella legge 4 dicembre 1993, n. 494, anziché la riduzione del 90 % prevista nella successiva lettera d).

Il T.a.r. adito accoglieva il ricorso, ravvisando nella fattispecie all'esame gli scopi di pubblico interesse previsti dall'art. 37 reg. cod. nav. sulla base dei seguenti rilievi:

- il riconoscimento alla ricorrente della qualificazione di associazione di promozione sociale, ai sensi della l. 7 dicembre 2000, n. 383, importava l'operatività, *ex art. 3, comma 1, lett. d)*, l. 383/2000, del divieto di distribuzione degli utili connotante gli enti *non profit*;

- in tale ipotesi, l'utilizzazione del bene non poteva ritenersi fonte di lucro o provento alcuno (elementi, presupponenti una comune radice 'utilitaristica', costituita da una qualche forma di guadagno o utilità economica derivante dalla gestione del bene), ma rappresentava una semplice fonte di finanziamento dell'attività dell'ente associativo, già ritenuta di pubblico interesse da parte dell'autorità che aveva concesso il riconoscimento.

Il T.a.r. annullava pertanto l'atto impugnato, a spese di lite interamente compensate tra le parti.

2. Avverso tale sentenza interponeva appello la soccombente Autorità portuale di Brindisi, deducendo i seguenti motivi:

a) l'erronea reiezione dell'eccezione di carenza di giurisdizione del giudice amministrativo, avendo la controversia ad oggetto esclusivo la misura del canone demaniale dovuto dall'originaria ricorrente, senza che venisse in rilievo la presupposta concessione demaniale marittima;

b) l'erroneo accoglimento del ricorso nel merito, per «*Violazione e falsa applicazione dell'art. 39 cod. nav., art. 37 reg. nav. mar. e art. 03, comma 1, lettere c) e d), Decreto Legge 5/10/1993, n. 400, convertito in legge 4/12/1993, n. 494, successivamente sostituito dal comma 251, dell'art. 1, L. 27 dicembre 2006, n. 296*» (v. così, testualmente, la rubrica del secondo motivo d'appello), in quanto, alla luce delle previsioni statutarie, la principale vocazione della Lega Nazionale Italiana era costituita dalla promozione dell'attività diportistica e sportiva, che tuttavia, normalmente, ai sensi dell'art. 03, comma 1, lettera c), n. 2), d.-l. n. 400/1993, comportava l'assoggettamento del canone concessorio al differente regime della riduzione del 50%.

L'Autorità appellante chiedeva pertanto, previa sospensione della provvisoria esecutorietà dell'impugnata sentenza, il suo annullamento e/o riforma, con vittoria di spese.

3. Si costituiva in giudizio l'appellata Lega Navale Italiana, contestando la fondatezza dell'appello e chiedendone la reiezione.

4. Respinta con ordinanza n. 3230/2010 l'istanza di sospensiva, la causa all'udienza pubblica del 5 maggio 2016 è stata trattenuta in decisione.

5. L'appello è infondato.

5.1. Destituito di fondamento è il primo motivo d'appello, di cui sopra *sub* 2.a), in quanto:

- secondo la giurisprudenza consolidata della Corte regolatrice, in materia di concessioni amministrative le controversie concernenti indennità, canoni od altri corrispettivi, riservate alla giurisdizione del giudice ordinario, sono solo quelle con un contenuto meramente patrimoniale, senza che assuma rilievo un potere di intervento della p.a. a tutela di interessi generali, mentre, qualora la controversia coinvolga la verifica dell'azione autoritativa della p.a. sul rapporto concessorio sottostante, ovvero quando investa l'esercizio di poteri discrezionali-valutativi nella determinazione del canone e non semplicemente di accertamento tecnico dei presupposti fattuali di natura economico-aziendale (sia in punto di 'an' che in punto di 'quantum'), la stessa è attratta nella sfera di competenza giurisdizionale del giudice amministrativo (v. in tale senso, *ex plurimis*, Cass. Sez. Un. Civ., 25 novembre 2011, n. 24902; id., 12 ottobre 2011, n. 20939; id., 14 giugno 2011, n. 13903);

- nel caso di specie si controverte attorno all'applicabilità, o meno, della riduzione del 90% del canone prevista dall'art. 3, comma 2, lett. d), d.-l. 5 ottobre 1993, n. 400, convertito nella legge 4 dicembre 1993, n. 494, con riferimento alle concessioni «*a enti pubblici o privati, per fini di beneficenza o per altri fini di pubblico interesse*» (artt. 39, comma 2, cod. nav. e 37, comma 2, reg. nav. mar.), sicché, come correttamente statuito dal T.a.r., è evidente l'incidenza di tale riduzione sull'assetto complessivo d'interessi intercorrente tra le parti e sul rapporto concessorio nella sua interezza e, dunque, sugli interessi fondamentali relativi alla corretta gestione del bene demaniale e del correlativo interesse pubblico, rimessa ai poteri autoritativi dell'Autorità portuale, con la conseguente corretta affermazione della giurisdizione del giudice amministrativo.

5.2. Privo di pregio è, altresì, il secondo motivo d'appello, di cui sopra *sub* 2.b).

La questione centrale di merito devoluta in appello attraverso il motivo in esame si risolve nel quesito circa l'applicabilità, o meno, alla concessione demaniale marittima di cui è titolare la Lega Nazionale Italiana, Sezione di Brindisi, della riduzione del 90% del canone prevista dall'art. 3, comma 2, lett. d), d.-l. 5 ottobre 1993, n. 400, convertito nella legge 4 dicembre 1993, n. 494, con riferimento alle concessioni «*a enti pubblici o privati, per fini di beneficenza o per altri fini di pubblico interesse*» (artt. 39, comma 2, cod. nav. e 37, comma 2, reg. nav. mar.), avendo l'Autorità portuale di Brindisi nell'impugnato decreto n. 260 del 12 agosto 2008 ritenuto applicabile la sola riduzione del 50% del canone, prevista dall'art. 03, comma 1, lettera c), n. 2), d.-l. n. 400/1993 per le concessioni demaniali marittime assentite alle società sportive dilettantistiche senza scopo di lucro affiliate alle Federazioni sportive nazionali, ed invocando l'originaria ricorrente la riduzione del 90%.

5.2.1. Premesso che l'art. 39 cod. nav. [richiamato, unitamente all'art. 37 reg. nav. mar., dal citato art. 03, comma 2, lett. d), d.-l. n. 400/1993] prevede, al comma 2, che «*Nelle concessioni a enti pubblici o privati, per fini di beneficenza o per altri fini di pubblico interesse, sono fissati canoni di mero riconoscimento del carattere demaniale dei beni*», mentre l'art. 37, comma 2, reg. nav. mar. prevede che «*Agli effetti dell'applicazione del canone, previsto dal secondo comma dell'articolo 39 del codice, s'intendono per concessioni che perseguono fini di pubblico interesse diversi dalla beneficenza quelle nelle quali il concessionario non ritrae dai beni demaniali alcun lucro o provento*», si osserva che la riduzione del canone nella misura invocata dall'originaria ricorrente postula che l'occupazione dell'area, che comporta la sua sottrazione all'immediato uso pubblico, sia comunque funzionale allo stretto perseguimento di una finalità a valenza pubblicistica, oppure all'esercizio di servizi di pubblica utilità, in entrambi i casi privi di redditività o proventi.

Questa Sezione, con la sentenza n. 2839 del 3 giugno 2014 – dunque sopravvenuta nelle more del

presente giudizio d'appello –, pronunciata in una causa intentata dalla Lega Navale Italiana, Sezione di Olbia, nei confronti di altra Autorità portuale, ha affermato il principio, condiviso da questo Collegio, secondo cui, ai fini della riduzione del canone alla misura del c.d. canone ricognitorio, il soggetto concessionario che sia un'associazione a scopo non lucrativo deve fornire la prova dell'impiego per scopi di interesse pubblico delle imbarcazioni dei soci ormeggiate nelle aree demaniali, a tal fine essendo insufficiente il semplice ormeggio, in sé e per sé considerato, consentito ai soci.

5.2.2. Orbene, nel caso di specie sussistono tutti presupposti per l'applicazione del c.d. canone ricognitorio.

In primo luogo, l'art. 2 dello statuto della Lega Nazionale Italiana (fondata nel 1897) indica come scopo dell'associazione quello *«di diffondere nel popolo italiano, in particolare fra i giovani, lo spirito marinaro, la conoscenza dei problemi marittimi, l'amore per il mare e l'impegno per la tutela dell'ambiente marino e delle acque interne, agli effetti della partecipazione dei cittadini allo sviluppo e al progresso di tutte le forme di attività nazionali che hanno nel mare il loro campo ed il loro mezzo di azione»* (comma 1), precisando che la Lega Navale *«sviluppa le iniziative promozionali, culturali, naturalistiche, ambientalistiche, sportive e didattiche idonee al conseguimento degli scopi dell'Associazione; promuove e sostiene la pratica del diporto e delle altre attività nautiche; promuove e sviluppa anche corsi di formazione professionale nel quadro della vigente normativa»* (comma 2), ed aggiungendo che essa *«opera anche di concerto con le amministrazioni pubbliche centrali e periferiche, con le Federazioni sportive del C.O.N.I. e le Leghe Navali marittime straniere»* (comma 3).

L'art. 3 dello statuto statuisce che *«i soci sono la forza vitale dell'Associazione; essi devono impegnarsi nelle attività volte al conseguimento delle finalità statutarie con lealtà, passione, iniziativa, animo altruistico e fedeltà allo spirito dell'Associazione stessa, con l'apporto della propria preparazione culturale marittima ed esperienza, anche tenendo disponibili le imbarcazioni di proprietà»*.

L'art. 2 dell'atto di concessione n. 1 del 28 luglio 2000 prevede l'assentimento della concessione *«allo scopo di espletare le attività ex art. 2 dello Statuto Sociale della LEGA NAVALE ITALIANA»*, sicché, attraverso tale richiamo, lo scopo sociale è parte integrante della funzione economico-sociale perseguita dal rapporto concessorio *de quo*.

Dalla documentazione acquisita al giudizio emerge inoltre che la Lega Navale Italiana è riconosciuta quale associazione di promozione sociale ai sensi della l. n. 383/2000 e quale associazione di protezione ambientale ai sensi della l. n. 349/1996, nonché, ai sensi del codice di nautica da diporto, quale soggetto di riferimento per la promozione della cultura nautica nelle istituzioni scolastiche.

Lo scopo statutario, la qualità soggettiva dell'originaria ricorrente e lo scopo perseguito dalla concessione rientrano manifestamente nelle finalità di pubblico interesse contemplate dagli artt. 39 cod. nav. e 37 reg. nav. mar. e, contrariamente all'assunto dell'Amministrazione appellante, non sono affatto principalmente riducibili alla mera promozione dell'attività diportistica e sportiva.

Quanto al requisito (negativo) dell'assenza di lucro o provento tratto dal concessionario dalla concessione – da ritenersi soddisfatto qualora venga provato che i soci titolari di diritti di ormeggio verso pagamento di un compenso esercitano tale loro diritto in modo strettamente strumentale e funzionale ai fini perseguiti dall'associazione, nel senso che gli stessi mettano le proprie imbarcazioni ormeggiate nelle aree demaniali a disposizione per il perseguimento di scopi di interesse pubblico (v. la sopra citata sentenza di questa Sezione n. 2839/2014), rimanendo in siffatta ipotesi il provento conseguito dalla Lega Navale (sotto forma di compenso per l'ormeggio versato

dai soci) interamente assorbito dal perseguimento dello scopo di interesse pubblico –, si osserva che dai documenti prodotti dalla difesa dell'odierna appellata nel presente grado d'appello in data 30 dicembre 2015 emerge un quadro probatorio atto a dimostrare l'impiego, per finalità di interesse pubblico, delle imbarcazioni dei soci ormeggiate nelle aree demaniali oggetto della concessione. Si rileva al riguardo, per inciso, che la produzione di tali documenti in grado di appello deve ritenersi rituale, attesa la loro indispensabilità ai fini della decisione e tenuto conto dell'evoluzione giurisprudenziale sopravvenuta in corso di causa che ne giustifica la produzione nel presente grado, per gli effetti di cui all'art. 104, comma 2, cod. proc. amm..

Vengono, *imprimis*, in considerazione le norme del regolamento allo statuto nazionale della Lega Navale (v., in particolare, l'art. 35, comma 3) e del regolamento interno della Sezione di Brindisi (v., in particolare, l'art. 10-*bis*), da cui si evince che la possibilità di ormeggio attribuita ai soci è strettamente funzionale al perseguimento degli scopi statutari, a loro volta richiamati nell'art. 2 dell'atto di concessione n. 1/2000.

Assumono, poi, una particolare valenza probatoria i seguenti documenti:

- il protocollo d'intesa intervenuto tra la Provincia di Brindisi e la Lega Navale Italiana, con l'impegno delle parti *«a realizzare, per il tramite dei Soci, che sono la vera forza vitale della Lega navale, in maniera del tutto gratuita e su base volontaria, attività volte al conseguimento delle finalità statutarie [...], con l'apporto della propria esperienza e preparazione culturale marittima, ma anche mettendo a disposizione le imbarcazioni di proprietà»* (doc. 3);
- la documentazione comprovante la costante e pluriennale attività di collaborazione prestata all'Istituto statale 'Carnaro' di Brindisi, cui la Lega Navale offre gratuitamente gli ormeggi alle imbarcazioni della scuola e l'utilizzo delle strutture (doc. 4);
- la documentazione attestante la pluriennale collaborazione tra la Lega Navale, Sezione di Brindisi, e l'organizzazione *no profit* 'GV3 a Gonfie Vele verso la Vita', nel cui ambito i soci hanno messo a disposizione le proprie imbarcazioni onde consentire a ragazzi provenienti da diverse associazioni e comunità esperienze formative a contatto con il mare (doc. 5);
- la documentazione attestante la collaborazione tra la Lega Navale Italiana, Sezione di Brindisi, e l'Associazione Italiana contro le leucemie, nell'organizzazione di un progetto intitolato 'sognando Itaca', attraverso la messa a disposizione delle imbarcazioni dei soci ai pazienti (doc. 6);
- la documentazione comprovante la realizzazione di un progetto tra la Lega Navale Italiana, Sezione di Brindisi, e la Fondazione Opera beato Bartolo Longo, che ha consentito, attraverso la messa a disposizione di strutture e attraverso le attività della Sezione, la partecipazione degli ospiti delle comunità psichiatriche riabilitative della Fondazione ad un corso gratuito di vela (doc. 8);
- la documentazione comprovante l'attivazione, presso la Sezione di Brindisi, di corsi di vela e canottaggio offerti gratuitamente a numerosi giovani nell'ambito delle finalità enunciate nell'art. 2 dello statuto (doc. 9 e 10);
- il protocollo d'intesa tra il Comune di Brindisi e la Sezione locale della Lega Navale volto a consentire la prosecuzione e intensificazione dell'attività di promozione marinara nelle scuole, a realizzare corsi di iniziazione e perfezionamento alle attività e agli sport del mare per i giovani, ad organizzare convegni e conferenze in materia di economia e ambiente marino e di sicurezza in mare, e a sviluppare, in coordinamento con le scuole, attività ambientaliste di vario tipo a salvaguardia dell'ambiente marino (doc. 14);
- la documentazione inerente a molteplici altre attività culturali, in collaborazione con vari enti,

associazioni e scuole, in attuazione degli scopi statutari (doc. 15, 16, 17 e 20).

5.2.3. Alla luce degli evidenziati elementi probatori plurimi, precisi e concordanti, devono ritenersi comprovati i presupposti di fatto per l'applicazione del canone c.d. ricognitorio, quali delineati sopra *sub* 5.2.1., in relazione all'intero oggetto della concessione, compreso lo specchio acqueo.

5.3. Conclusivamente, per le esposte ragioni s'impone la reiezione dell'appello, con conseguente conferma dell'impugnata sentenza, seppure con diversa motivazione.

6. Tenuto conto di ogni circostanza connotante la presente controversia, si ravvisano i presupposti di legge per dichiarare le spese del presente grado di giudizio interamente compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto (ricorso n. 4806/2014), lo respinge e, per l'effetto, conferma l'impugnata sentenza nei sensi di cui in motivazione; dichiara le spese del presente grado di giudizio interamente compensate tra le parti.

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 5 maggio 2016, con l'intervento dei magistrati:

Sergio Santoro, Presidente

Roberto Giovagnoli, Consigliere

Bernhard Lageder, Consigliere, Estensore

Marco Buricelli, Consigliere

Francesco Mele, Consigliere

L'ESTENSORE

Bernhard Lageder

IL PRESIDENTE

Sergio Santoro

IL SEGRETARIO