

Pubblicato il 20/04/2022

N. 00622/2022 REG.PROV.COLL.

N. 01070/2021 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 1070 del 2021, proposto da Alce S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Danilo Lorenzo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Squinzano, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Alessandro Rosato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

a) del provvedimento del Comune di Squinzano – Ufficio Demanio – prot. n. 12018 datato 07.07.2021 e notificato in pari data, avente ad oggetto “*Rif. richiesta*”

prot. n. 790 del 12/01/2021 relativa all'estensione durata C.D.M. n. 22/2008 ai sensi dell'art. 1, commi 682 e 683, L. n. 145/2018. Diniego”, con il quale da un lato è stata dichiarata decaduta/revocata la concessione demaniale marittima nella titolarità della ricorrente e, dall'altro, è stata rigettata la richiesta di proroga del titolo concessorio avanzata ai sensi dell'art. 1, commi 682 e 683, della legge n. 145/2018;

b) del provvedimento del Comune di Squinzano – Ufficio Demanio – prot. n. 12023 datato 07.07.2021 e notificato in pari data, avente ad oggetto *“Diffida a demolire ai sensi dell'art. 35, co 1, del D.P.R. n. 380/2001 e ss.mm.ii. per interventi abusivi realizzati su area demaniale marittima, già in concessione, sita in Casalabate distinta in catasto al foglio 4, P.lla 16”*, con il quale è stata ordinata, nel termine di giorni 20, la demolizione di tutte le opere presuntivamente non autorizzate presenti sull'area demaniale marittima in concessione;

c) del provvedimento del Comune di Squinzano – Ufficio Demanio e Commercio – prot. n. 12058 datato 07.07.2021, notificato in pari data, avente ad oggetto *“Decadenza/revoca della CDM n 22/2008. Cessazione immediata delle attività”*, con il quale è stata ordinata la immediata cessazione dell'attività imprenditoriale, sia per la parte relativa alla ristorazione, sia per la parte relativa allo stabilimento balneare;

d) di ogni altro atto e/o provvedimento presupposto, connesso e/o consequenziale e, in particolare, della nota del Comune di Squinzano – Ufficio Demanio - prot. n. 10154 datata 07.06.2021, avente ad oggetto la sola comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento della istanza di proroga della c.d.m. nonché, ove occorra e nei limiti dell'interesse della ricorrente, della Deliberazione del Commissario Straordinario con i poteri della Giunta Comunale n. 26 del 29.12.2020 e del successivo *“Rende noto”* a firma del Responsabile del Settore datato 29.12.2020;

nonché per la declaratoria del diritto:

e) ad ottenere un formale atto di proroga della concessione demaniale marittima oggetto di causa sino alla data del 31.12.2033 in applicazione dell'art. 1, commi 682 e 683, della legge n. 145/2018.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Squinzano;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 aprile 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. La società Alce s.r.l., in qualità di titolare della concessione demaniale n. 22/2008 per la gestione di un lido balneare sito nel Comune di Squinzano, ha riferito che:

- nel “1998 la Capitaneria di Porto di Brindisi rilasciava in favore del sig. Dell’Anna Donato concessione demaniale marittima n. 182/98 avente ad oggetto una zona demaniale marittima della superficie complessiva di mq 2.592,60 sita (all’epoca dei fatti) nel Comune di Lecce – località Casalabate – costituita in parte da opere di difficile rimozione (cabine, ripostigli, chiosco, WC, zona scoperta e piazzola) e in parte di arenile da destinare alla posa di ombrelloni, al fine di esercitare l’attività di stabilimento balneare”;

- “con atto n. 201 del 21.08.2002 la Regione Puglia autorizzava il sig. Mario Lorenzo Tafuro al subingresso nel predetto titolo concessorio”;

- “le opere presenti sull’area in concessione erano e sono così individuate: a) mq 1.785,66 di area scoperta di cui mq 1.696,66 per posa ombrelloni e mq 89,00 per percorsi pedonali; b) mq 806,94 di area occupata con opere di difficile rimozione

di cui mq 99,20 per bar, mq 11,20 per deposito attività, mq 153,74 per terrazze a servizio dell'attività, mq 141,05 per cabine spogliatoio, mq 36,25 per servizi igienici, mq 365,50 per piattaforme e pedane (strutture a destinazione permanente)”;

- in data 12/07/2010 il concessionario “chiedeva una sanatoria ex art 24 reg. nav. mar. delle opere già esistenti all'interno dello stabilimento balneare “Mar de Plata” e utilizzazione a solarium delle esistenti coperture delle cabine e gruppo servizi, oltre alla realizzazione di due scale in legno e delimitazione dei piani solarium mediante ringhiera in legno”;

- il Comune di Lecce rilasciava l'autorizzazione paesaggistica e quindi il “Permesso di Costruire n. 324/2011 riferito alla domanda innanzi indicata”;

- in forza “della L.R. n. 30 del 28/11/2011 e della conseguente ripermimetrazione delle circoscrizioni comunali, l'area in concessione veniva trasferita al Comune di Squinzano il quale, con provvedimento prot. n. 11936 del 21.07.2015, prorogava la c.d.m. n. 22/2008 sino al 31.12.2020”;

- con “nota prot. n. 12402 del 25.07.2016 l'Ufficio Demanio del Comune resistente autorizzava il subingresso nel predetto titolo concessorio della società Alce s.r.l.”;

- con “Deliberazione del Commissario Straordinario con i poteri della Giunta Comunale n. 26 del 29.12.2020 venivano forniti indirizzi al Dirigente competente in merito alle modalità ed alle condizioni di applicazione dell'art. 1, commi 682 e 683, della legge n. 145/2018 in materia di proroga dei titoli concessori in scadenza al 31.12.2020”;

- in esecuzione “del predetto atto deliberativo, in data 29.12.2020 veniva pubblicato “rende noto” a firma del Responsabile dell'Ufficio Demanio con il quale si comunicava la possibilità, per i titolari di concessioni demaniali marittime vigenti, di richiedere l'estensione della durata del titolo per ulteriori quindici anni”;

- la società ricorrente “in data 12.01.2021, protocollava presso il Comune di Squinzano la propria richiesta di estensione della durata della c.d.m. n. 22/2008;
- con nota prot. n. 10154 del 07.06.2021 “il Comune di Squinzano comunicava che, nel corso degli accertamenti istruttori, sarebbe emersa la presenza di opere o innovazioni realizzate senza le prescritte autorizzazioni/concessioni, senza tuttavia indicare in cosa sarebbero consistite simili presunte difformità”;
- con provvedimento prot. n. 12018 del 7.7.2021 “il Comune di Squinzano elencava, per la prima volta, una serie di presunte opere difformi e/o non autorizzate ... e, conseguentemente, da un lato dichiarava decaduta/revocata la concessione demaniale marittima n. 22/2008 e, dall’altro, rigettava la domanda di proroga della stessa per intervenuta decadenza/revoca”;
- con provvedimento “prot. n. 12023 sempre datato 07.07.2021 la stessa Amministrazione Comunale ingiungeva la demolizione e ripristino dello stato dei luoghi delle opere presuntivamente difformi e/o non autorizzate, all’uopo concedendo il termine di giorni 20 dalla data della notifica stessa”;
- con provvedimento “prot. n. 12058 sempre del 7.7.2021 veniva anche ordinata la immediata cessazione dell’attività di impresa svolta dalla ricorrente, sia con riferimento alla ristorazione, sia con riferimento allo stabilimento balneare”.

2. Ciò premesso, parte ricorrente ha censurato i predetti provvedimenti prot. n. 12018, n. 12023 e n. 12058 del 7.7.2021, sotto i seguenti profili:

- violazione dell’art. 10 bis della legge 241/1990, dal momento che “nella nota prot. n. 10154 datata 07.06.2021, il Comune di Squinzano ha solo e soltanto comunicato i motivi ostativi alla richiesta di proroga del titolo concessorio, senza fare cenno alcuno alla possibile emanazione di un provvedimento di decadenza/revoca della c.d.m.”;
- l’art. 1, commi 682 e 683, della legge n. 145/2018 “ha sancito il diritto alla proroga del titolo concessorio sino al 31.12.2033 in maniera “automatica”, non

riservando in capo alle Amministrazioni alcun potere di verifica e/o controllo di presunte condizioni sottese a tale estensione del titolo demaniale”, sicché “il Comune di Squinzano, in corretta applicazione della legge citata, avrebbe dovuto solo emanare un atto ricognitivo di presa d’atto della estensione del titolo concessorio”;

- “una adeguata ponderazione dei presunti fatti accertati, quindi, avrebbe, al più, potuto indurre l’Amministrazione a diffidare il concessionario dal rimuovere le opere presuntivamente non autorizzate, ripristinando lo stato dei luoghi, giammai a dichiarare la decadenza tout court del titolo concessorio”;

- “assoluta insussistenza, nel caso di specie, dei presupposti previsti dal legislatore per una eventuale declaratoria di decadenza del titolo concessorio”;

- le contestazioni mosse dal comune circa “presunte opere o innovazioni realizzate, a suo dire, senza le prescritte autorizzazioni/concessioni” sono tutte infondate come comprovato dalla “perizia tecnica di parte”, da cui si evince che: “A) *struttura in legno con copertura in incannucciato, aiuola, area pavimentata e materiale di riporto in pietrame di varie dimensioni ... Si tratta di un’opera che non necessita di Permesso di Costruire a patto che non sia dotato di una copertura e di tamponature che lo identificano come tettoia ... Tale opera non richiede nemmeno l’autorizzazione paesaggistica, rientrando nelle opere libere disciplinate dall’all. A – punto A.17 – del DPR n. 31/20173 ... Per quanto riguarda l’area pavimentata, la stessa è presente sin dal lontano 2011; si tratta di opera di edilizia libera non soggetta a permesso di costruire (art 6 lett e-ter DPR 380/2001) e che, pertanto, non si configura come abuso edilizio, oltre ad essere stati comunque oggetto di sanatoria come da PdC n. 324/2011; B) *fabbricato in muratura e copertura con solaio piano in c.a., area pavimentata e materiale di riporto in pietrame di varie dimensioni da ritenersi autorizzato ma con modifiche ai prospetti per le quali non si è reperito un titolo autorizzativo; inoltre la penultima cabina lato bar presenta un’altezza maggiore rispetto a quanto riportato negli elaborati**

grafici di cui al P.D.C. in sanatoria n. 107/06 e l'ultima cabina in adiacenza al bar ha dimensioni maggiori in pianta rispetto a quanto riportato negli elaborati grafici Non si rilevano modifiche ai prospetti ...; C) *fabbricato in muratura e copertura con solaio piano in c.a. in parte privo di autorizzazione* Non si rilevano modifiche al fabbricato ...; D) *struttura con pali metallici e travi metalliche e in legno di collegamento e copertura in coibentato priva di autorizzazione* Si rileva la struttura con relativa copertura, come riportato nella planimetria allegata al PdC n. 324/2011 (cfr perizia di parte – foto n. 6). Inoltre, anche per tale opera (fermo restando che la stessa è assentita e regolare) valgono le considerazioni sopra espresse in merito alla struttura ombreggiante e con riferimento alla non necessità del PdC e A.P. E) *fabbricato in muratura e copertura con solaio piano in c.a. risulta in parte autorizzato ma non si è in grado di stabilire la superficie assentita: una parte della superficie in ampliamento è infatti oggetto di domanda di condono edilizio ex legge n. 47/85 – pratica non ancora definita – ed un'altra porzione in parte ricadente all'interno di quella richiesta a condono è stata autorizzata con ampliamento volumetrico* Anche in questo caso non si rilevano modifiche alla superficie del fabbricato coperto ... F) *Struttura con pali metallici e travi metalliche e in legno di collegamento e copertura in coibentato e chiusure laterali con infissi in vetro priva di autorizzazione* La struttura con relativa copertura è riportata nella planimetria allegata al PdC n. 324/2011, e quindi regolare e autorizzata ... G) *struttura costituita da muro perimetrale in muratura, pali metallici e travi metalliche e copertura in coibentato con infissi a vetro e area pavimentata priva di autorizzazione* Tale struttura con relativa copertura è riportata nella planimetria allegata al PdC n. 324/2011; H) *fabbricato in muratura e copertura con solaio piano in c.a. da ritenersi autorizzato ma non modifiche ai prospetti per le quali non si è reperito un titolo abilitativo* Non si rilevano modifiche ai prospetti differenti da quanto già assentito con PdC n. 324/2011 ...; I) *struttura posta al primo piano di quella contrassegnata con la lettera H in legno assemblato e copertura in incannucciato priva di autorizzazione* Trattasi di una struttura in legno con copertura in incannucciato definibile come “pergolato”

in quanto precaria e aperta su tutti i lati e facilmente rimovibile vista l'assenza di ancoraggi strutturali alla pavimentazione. La funzione della struttura è esclusivamente di ombreggiamento/schermatura dai raggi solari, non lo è da riparo dagli altri agenti atmosferici tipo la pioggia non essendo impermeabile (cfr perizia di parte – foro n. 12). Per essa valgono tutte le considerazioni espresse sub punto A), a cui si rimanda per brevità di esposizione; L) *riporto di materiale di varie dimensioni privo di autorizzazione* Non si rilevano modifiche da quanto già assentito con SCIA n. 1022 del 15.01.2014 e successive integrazioni per il posizionamento del pietrame, pratica depositata presso l'Ufficio Tecnico del Comune di Squinzano (cfr perizia di parte)".

3. Si è costituito in giudizio il Comune di Squinzano per resistere al ricorso.

4. Nella udienza pubblica del 6.4.2022 la causa è stata trattenuta in decisione.

5. Il ricorso è in parte fondato nei limiti e nei termini appresso indicati.

5.1. L'Amministrazione comunale ha negato la proroga della concessione demaniale quale diretta conseguenza dell'accertamento della decadenza del titolo a seguito della realizzazione degli abusi edilizi elencati nelle premesse del provvedimento di diniego.

Sta di fatto però che, nel concreto caso di specie (a differenza di analoghe vicende pure esaminate da questa Sezione), con il provvedimento che reca la comunicazione di avvio del procedimento l'Amministrazione comunale si è limitata a rappresentare l'avvenuto accertamento della realizzazione di opere non assistite da titolo edilizio e l'insussistenza dei presupposti per la proroga della concessione, senza operare alcun riferimento esplicito all'intenzione di addivenire all'esercizio del potere volto ad accertare la decadenza della concessione in ragione delle violazioni edilizie, che invece ha poi costituito la ragione portante del diniego. La statuizione di decadenza costituisce quindi un *quid novi* del provvedimento conclusivo del procedimento, avente rilevanza assorbente e dirimente ai fini del

diniego di proroga della concessione, rispetto al quale la ricorrente, in violazione dell'art. 10 bis della legge 241/1990, non è stata posta nelle condizioni di contraddire utilmente in sede procedimentale e di rappresentare ogni circostanza utile e rilevante ai fini della complessiva valutazione della sua condotta, ivi compreso l'eventuale impegno della società ad attivarsi per la riduzione in pristino degli interventi abusivi.

Di qui l'illegittimità del provvedimento dirigenziale prot. n. 12018 datato 07.07.2021, che pertanto deve essere annullato unitamente al successivo provvedimento dirigenziale prot. n. 12058 del 07.07.2021, recante l'ingiunzione a cessare immediatamente l'attività, essendo questo meramente consequenziale e come tale inficiato in via derivata.

5.2. Quanto al provvedimento recante l'ingiunzione al ripristino delle opere abusive, l'operato dell'Amministrazione comunale deve essere confermato.

5.2.1. In tal senso, si osserva che, come rilevato nelle relazioni tecniche prodotte in atti dalla difesa del comune, i manufatti di che trattasi non sono riferibili al P.d.C. n. 324/2011, dal momento che il predetto titolo valeva esclusivamente ad assentire le seguenti opere: - utilizzazione a solarium delle esistenti coperture delle cabine poste a sud e gruppo servizi e cabine poste a nord; - realizzazione di due scale in legno per accesso al piano copertura cabine e servizi; - delimitazione dei piani solarium mediante ringhiera in legno con lastre in materiale plastica trasparente.

Vero è che alcune strutture indicate nei provvedimenti impugnati sono raffigurate negli elaborati grafici allegati al P.d.C. n. 324/2011, ma ciò ovviamente non comporta l'implicita sanatoria delle stesse opere in mancanza di espressa statuizione in tal senso e/o di ulteriori e precedenti atti di assenso.

5.2.2. Né può essere fondatamente contestata la sanzione demolitoria, atteso che gli interventi in questione, complessivamente considerati, risultano destinati a modificare stabilmente il territorio, sicché avrebbero dovuto essere assentiti in

forza di apposito p.d.c., che non risulta essere stato adottato: *“la natura precaria di un manufatto, non può essere desunta dalla temporaneità della destinazione soggettivamente data all'opera dal costruttore, ma deve ricollegarsi all'intrinseca destinazione materiale di essa a un uso realmente precario e temporaneo, per fini specifici, contingenti e limitati nel tempo, non essendo sufficiente che si tratti eventualmente di un manufatto smontabile e/o non infisso al suolo”* (T.A.R. Lombardia Milano, Sez. II, 13/11/2020 n. 2172); *“Al fine di valutare l'incidenza sull'assetto del territorio di un intervento edilizio consistente in una pluralità di opere, va compiuto un apprezzamento globale delle opere medesime, atteso che la considerazione “atomistica” dei singoli interventi non consente di comprenderne in modo adeguato l'impatto effettivo; pertanto, i molteplici interventi eseguiti non vanno considerati in maniera “frazionata” e, al contrario, debbono essere vagliati in un quadro di insieme e non segmentato, solo così potendosi comprendere il nesso funzionale che li lega e, in definitiva, l'effettiva portata dell'operazione”* (T.A.R. Lombardia Milano, Sez. II, 08/05/2019 n. 1033).

Di qui il rigetto del ricorso nella parte avente ad oggetto il provvedimento dirigenziale prot. n. 12023 del 07.07.2021.

6. Quanto alla domanda volta all'accertamento del diritto alla proroga *ex lege* della concessione demaniale si osserva che la stessa, come formulata dalla ricorrente, non può essere accolta, dal momento che in materia sono intervenute le note sentenze dell'Adunanza Plenaria n. 17 e 18 del 2021, che hanno ritenuto la necessaria disapplicazione delle norme che dispongono la *“proroga automatica delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative”* e hanno quindi limitato l'efficacia delle concessioni demaniali per finalità turistico-ricreative già in essere *“sino al 31 dicembre 2023”*.

7. Il parziale accoglimento del ricorso giustifica la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia Lecce - Sezione Prima definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, in parte lo accoglie ed in parte lo respinge nei termini e nei limiti di cui in motivazione e, per l'effetto, annulla i provvedimenti dirigenziali prot. n. 12018 e n. 12058 del 07.07.2021.

Spese compensate.

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

Così deciso in Lecce nella camera di consiglio del giorno 6 aprile 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