

fonte documento:
www.mondobalneare.com



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 r.g. n. 608 del 2019, proposto da:

- Luigi D'Amato, in proprio e in qualità di titolare dell'omonima ditta, rappresentato e difeso dall'Avv. Antonio Scalcione, con domicilio digitale come da PEC di cui ai Registri di Giustizia;

contro

- il Comune Porto Cesareo, rappresentato e difeso dall'Avv. Antonio Quinto, con domicilio digitale come da PEC di cui ai Registri di Giustizia e domicilio 'fisico' eletto presso lo studio del difensore, in Lecce alla via Garibaldi 43;
- la Regione Puglia;

e con l'intervento di

ad opponendum

- Chiusurelle Village s.r.l., rappresentata e difesa dagli Avv.ti Pier Luigi Portaluri, Giorgio Portaluri e Lucia Molinari, con domicilio digitale come da PEC di cui ai Registri di Giustizia e domicilio 'fisico' eletto presso lo studio del primo, in Lecce alla via Imbriani 36;

per l'annullamento

- della nota del Comune di Porto Cesareo, Settore VII, Urbanistica e SUE, Ufficio Demanio Marittimo - prot. 10097 del 3.5.2019, recante “*Richiesta di riconoscimento delle previsioni di cui all’art. 1, comma 683, L. 145/2018 - Comune di Porto Cesareo - Area demaniale marittima in Catasto al Foglio 12, P.lla 4346 (ex 365) - Rif.to prot. n. 7443 del 2.4.2019 - Diniego definitivo*”, con la quale era espresso un definitivo diniego sull’istanza del 2.4.2019 presentata dalla ditta ricorrente e volta a riconoscere gli effetti di cui all’art. 1, comma 683, l. n. 145/2018 in relazione ad una concessione demaniale marittima già rilasciata in proprio favore sin dal 2009;
- della nota del Comune di Porto Cesareo - Settore VII, Urbanistica e SUE, Ufficio Demanio Marittimo - prot. 9374 del 23.4.2019, con la quale, ai sensi dell’art. 10-bis l. 241/1990, il ricorrente era preavvisato del diniego all’istanza di cui sopra;
- di ogni atto e/o provvedimento presupposto, connesso e/o consequenziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati.

Visto l’atto di costituzione in giudizio del Comune Porto Cesareo.

Visto l’atto di intervento *ad opponendum* della Chiusurelle Village s.r.l.

Visti gli atti della causa.

Relatore all’udienza pubblica dell’11 dicembre 2019 il Cons. Ettore Manca e uditi gli Avvocati di cui al relativo verbale.

Osservato quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1.- Premesso che:

- il ricorrente gestisce sin dal 2009 - *in virtù di titoli concessori regionali, annualmente rinnovati sino al 2018* - nella località *Palude Fede* del Comune di Porto Cesareo lo stabilimento balneare *Togo Bay*.
- detto stabilimento occupa un’area - *in Catasto alle particelle 365, 2039, 2040,*

2041 e 399 del Foglio 12 del territorio del Comune di Porto Cesareo - rientrante sino a pochi mesi fa nel patrimonio disponibile della Regione Puglia - cui perveniva dall'ex Ente Regionale di Sviluppo Agricolo della Puglia (E.R.S.A.P.).

- in data 31 dicembre 2018 il ricorrente presentava quindi ai competenti uffici regionali una richiesta di concessione delle aree in parola relativa all'anno 2019.

- sin dal febbraio 2017, peraltro, la Regione Puglia aveva richiesto alla Direzione Marittima di Bari di attivare un procedimento di ricognizione della 'dividente demaniale', e cioè della linea che rappresenta il confine tra i beni del demanio marittimo e quelli frontisti appartenenti ad altre amministrazioni o a privati: in data 17 gennaio 2019, quindi, con il decreto n. 2, la predetta Direzione Marittima - *sulla scorta del verbale n. 42 - Rep. 89/2018 del 13 dicembre 2018 della Capitaneria di Porto di Gallipoli* - approvava il verbale di delimitazione *ex art. 32 cod. nav. della p.lla 4346 (ex 365, parte della quale formava oggetto delle concessioni rilasciate annualmente alla ricorrente)*, che dalla Regione Puglia transitava così nel Demanio Pubblico dello Stato, Ramo Marina Mercantile.

- così mutata la situazione [*v. anche la nota della Regione Puglia, Servizio Demanio, prot. 8676 del 17.4.2019, indirizzata anche al D'Amato: "Si comunica alle SS.VV. che la Direzione Marittima di Bari con Decreto n. 02/2019 del 17.01.2019 emanato di concerto con l'Agenzia del Demanio ha approvato il Verbale di Delimitazione n. 42-Rep. Atti n. 89/18 relativo alla particella n. 4346 (ex 365) del foglio di mappa n. 12 del Comune di Porto Cesareo. Pertanto la predetta particella non rientra più nella competenza del Servizio scrivente"*], dunque, il ricorrente, con istanza del 2 aprile 2019, richiedeva - *questa volta* - al Comune di Porto Cesareo - *nuovo titolare delle funzioni amministrative sulla porzione di demanio marittimo, ex art. 6 l.r. n. 17/2015* - che al rapporto concessorio relativo all'area in parola venisse riconosciuta la durata di cui all'art. 1, comma 683, l. n. 145/2018 [*così, in specie, l'istanza citata: "... Pur avendo presentato anche per l'anno 2019 apposita istanza di concessione alla Regione Puglia (in data 31.12.2018), l'istante ha appreso che con decreto n. 2 del*

17.1.2019 della Direzione Marittima di Bari ... è stata definitivamente approvata la nuova consistenza della fascia demaniale marittima nell'area in questione, con correlativo transito delle corrispondenti aree nella proprietà del Demanio Pubblico dello Stato. L'area riconosciuta come demaniale è quella corrispondente a parte della P.lla 365 del Fg. 12 ed a seguito di apposito aggiornamento catastale oggi corrisponde alla P.lla 4346 del Fg. 12. L'area demaniale oggi identificata dalla P.lla 4346 (ex 365) del Fg. 12 è stata sin dal 2009 destinata all'installazione di un chiosco bar con servizi e alla posa di ombrelloni da parte del deducente, trattandosi dell'area prospiciente il mare. Come sopra rilevato, la consistenza dell'area sabbiosa concessa e la sua sagoma sono state le medesime dal 2009. Considerato che l'art. 1, comma 683, L. 145/2018, ha previsto che...

Nel caso in esame sussistono tutti i presupposti per l'applicazione della predetta norma.

Ed invero:

7.a) alla data di entrata in vigore del D.L. 194/2009 - il 30.12.2009 - l'istante era titolare di una concessione di cui al comma 682.

(...)

7.b) Non vi è dubbio che l'istante fosse già al tempo titolare di una concessione.

(...)

7.c) È altrettanto indubitabile che la predetta concessione abbia avuto ad oggetto - con riferimento alla p.lla 365 (oggi 4346) del Fg. 12 - terreni demaniali, nonostante la formale intestazione regionale.

Ed invero la P.lla 365 (oggi 4346) del Fg. 12 corrispondeva e corrisponde tuttora alla porzione di spiaggia compresa tra la battigia e le dune. Ne è riprova il fatto che proprio in considerazione della natura di tale area sia stata (oggi) riconosciuta anche formalmente la sua natura demaniale.

Da ciò non può che conseguire la natura demaniale marittima delle concessioni rilasciate dalla Regione al deducente, in specie quella per l'anno 2009.

È invero noto che la delimitazione del demanio marittimo dipende da fatti naturali ed è solo un procedimento amministrativo di ricognizione in contraddittorio. L'appartenenza al demanio marittimo si pone quale conseguenza delle connotazioni fisiche considerate dalla legge, e ciò indipendentemente da atti ricognitivi dell'Amministrazione o da formalità pubblicitarie (ex multis Cons. Stato, Sez. V, n. 3134/2014).

La natura demaniale marittima delle aree - e della relativa concessione - è stata pure confermata dal T.a.r. della Puglia, Sez. II di Lecce, con ordinanza n. 1593/2015, laddove, con riferimento ad una concessione su aree di proprietà regionale ex E.R.S.A.P. (avente ad oggetto la medesima particella di cui oggi si discute) si è significativamente rilevato che “la concessione in esame, quanto meno nella parte riguardante il tratto di spiaggia, riguarda un bene demaniale”.

Ad ulteriore riprova della natura di concessione demaniale marittima deve rilevarsi che il T.a.r., con la medesima ordinanza, ha sospeso quel giudizio in attesa della definizione dell'allora questione pregiudiziale rimessa alla Corte di Giustizia dal T.a.r. Milano con sentenza n. 2401/2014, con ciò riconoscendo la pacifica applicabilità dell'art. 1, comma 18, del D.L. 194/2009 e, dunque, la natura di cui si dice.

La natura di concessione demaniale marittima è stata riconosciuta anche dalla stessa Regione Puglia con provvedimento prot. 3602 del 23.3.2016, inviato anche all'odierno istante, laddove si è presa espressamente a riferimento la predetta ordinanza del T.a.r., ritenendola applicabile alla concessione in esame.

8. Con Circolare prot. 4184 del 25.2.2019 la Regione Puglia, Sezione Demanio e Patrimonio, Servizio Demanio Costiero e Portuale, ha dettato ai comuni costieri indicazioni in merito a ‘Legge 30 dicembre 2018 n. 145, art. 1, commi 682, 683, 684 - Indicazioni operative ai Comuni costieri per l'applicazione dell'estensione ex lege della durata delle concessioni dominicali marittime vigenti’.

In tale Circolare si è rilevato che, con riferimento alle istanze ex art. 1, comma 683, L. 145/2018 - quale è la presente - ‘Trattandosi di mera estensione temporale,

non occorre il rilascio di un nuovo titolo concessorio' ma 'si ritiene opportuno un provvedimento ricognitivo emesso dalle Amministrazioni connotati costituente un addendum all'atto concessorio e contenente i riferimenti alla nuova scadenza del titolo, alla fonte normativa e al ricalco, a partire dall'annualità 2021, del corrispettivo dovuto...'

(...)

9. Per le suesposte ragioni è indubitabilmente applicabile alla vicenda in esame ed alla concessione demaniale marittima rilasciata dalla Regione Puglia nel 2009 in favore dell'istante: tanto l'art. 1, comma 18, D.L. 30.12.2009, n. 94 e ss.mm.ii., nella parte in cui prevede che <<il termine di durata delle concessioni in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto e in scadenza entro il 31 dicembre 2015 è prorogato fino al 31 dicembre 2020>>, quanto l'art. 1, comma 683, L. 145/2018, il quale prevede una nuova durata di anni 15 delle concessioni a decorrere dalla data di entrata in vigore della medesima legge (ovvero il 1°1.2019).

(...)

Ciò premesso e considerato, il sottoscritto Sig. Luigi D'Amato, in qualità di titolare dell'omonima ditta... fa istanza agli Enti in intestazione di adottare, ai sensi dell'art. 1, comma 683, e della Circolare della Regione Puglia n. 4184 del 25.2.2019, un provvedimento ricognitivo che, riconosciuta la natura demaniale marittima della concessione rep. 10477 del 30.7.2009 della Regione Puglia, riconosca altresì che la stessa - nella parte in cui si riferisce alla P.lla 365 (oggi 4346) del Fg. 12 e, dunque, ad area demaniale - è efficace dalla data di entrata in vigore della legge n. 145/2018 (1.1.2019) con una durata di anni 15 dallo stesso termine, e, ove occorra, che l'efficacia della medesima concessione è stata già oggetto di proroga ex lege ai sensi dell'art. 1, comma 18, D.L. 30.12.2009, n. 94 e ss.mm.ii."].

- con nota prot. 9374 del 23 aprile 2019 il Comune di Porto Cesareo, Settore VII,

Urbanistica e SUE, Ufficio Demanio Marittimo, comunicava al sig. D'amato il preavviso di diniego *ex art. 10-bis* l. n. 241/1990.

- seguivano le osservazioni del ricorrente e, il 3 maggio 2019, il definitivo rigetto dell'istanza.

2.- Considerato che veniva quindi proposto il ricorso in esame, per i motivi che seguono: violazione di legge: art. 1, commi 682 e 683, l. n. 145/2018; art. 1, comma 1, d.l. n. 400/1993; art. 1, comma 18, d.l. n. 194/2009 e ss.mm.ii.; artt. 28 e 32, cod. nav.; art. 822 c.c.; art. 10-*bis*, l. n. 241/1990; eccesso di potere; erronea presupposizione in fatto; erronea presupposizione in diritto; difetto di motivazione; carenza di istruttoria; perplessità e contraddittorietà dell'azione amministrativa; disparità di trattamento; sviamento di potere.

3.- Osservato che l'istanza del sig. D'Amato del 2 aprile 2019, le sue osservazioni del successivo 26 aprile e, infine, il ricorso odiernamente in esame, sono tutti incentrati sul presupposto che la concessione amministrativa regionale di cui lo stesso D'Amato era titolare dal 2009 al 2018 avesse, quanto alla suddetta P.lla 365 del Fg. 12, natura di concessione demaniale marittima, come tale suscettibile della proroga disposta dalla legge n. 145/2018 (*Legge di Bilancio per il 2019*) e, in specie, dal suo art. 1, comma 683.

4.- Ritenuto che il ricorso è infondato, per le ragioni che seguono:

- l'area di cui si controverte faceva parte, al momento del rilascio della concessione rep. n. 10477 del 30 luglio 2009, del patrimonio disponibile della Regione Puglia.

- soltanto a seguito del Decreto n. 2/2019 della Direzione Marittima di Bari la stessa doveva "*intendersi transitata nella proprietà del Demanio Pubblico dello Stato - Ramo Marina Mercantile*" (cfr. Decr. cit.): ciò, in specie, sulla scorta del richiamato verbale di delimitazione n. 42 del 13 dicembre 2018, con il quale, appunto, la Capitaneria di Porto di Gallipoli e, in specie, la 'Commissione di delimitazione' prevista dall'art. 58 del Regolamento di esecuzione al codice della navigazione: premettendo che "*la particella 365 individuata al Fg. di mappa n. 12 risulta di proprietà della Regione Puglia - Gestione speciale ad esaurimento*

rimessa alla riforma fondiaria, subentrata nella gestione del patrimonio ex ERSAP”; ancora premettendo che “la particolarità della situazione dei luoghi, con particolare riferimento alla evidente erosione in atto su quel litorale, la natura giuridica dell’area attualmente di proprietà regionale, l’ubicazione della stessa inserita nel più ampio contesto dell’Area Marina di Porto Cesareo ... anche alla luce delle previsioni normative introdotte con la Legge n. 125/2015’ facevano sì che “l’area stessa risponde(ss) ai criteri normativi che ne stabiliscono il carattere della demanialità ai sensi dell’articolo 28 del Codice della Navigazione e dell’articolo 822 del Codice Civile”; e aggiungendo che v’era stata una richiesta in tal senso da parte del Servizio Demanio e Patrimonio della Regione Puglia, delimitava “il nuovo confine tra demanio marittimo e proprietà privata nella zona di cui trattasi” e disponeva che “le particelle da trasferire al demanio pubblico dello Stato - Ramo Marina Mercantile sono le seguenti: - p.lla n. 4346 (ex 365) della superficie di mq. 10.551,00 ricadente nel foglio di mappa n. 12 del Comune di Porto Cesareo...”.

- pur riconoscendosi nel richiamato verbale che “... la prefata attività di delimitazione (aveva) natura meramente ricognitiva dello stato dei luoghi”, dunque, soltanto dal 17 gennaio 2019, data del predetto Decreto n. 2 di approvazione del richiamato verbale di delimitazione n. 42/2018, l’area in parola cessava di appartenere alla Regione Puglia ed entrava a far parte del Demanio Pubblico dello Stato.

- nel caso in esame, dunque, anche astrattamente prescindendo dalla circostanza che l’area poteva aver assunto caratteristiche tali da determinarne la demanialità in tempi più o meno recenti - come già scritto, nel verbale di delimitazione si faceva riferimento a un’iniziativa regionale del 2017, anche dovuta al fenomeno di erosione del litorale -, sicché non v’era prova di quale fosse la situazione dei luoghi al momento del rilascio della concessione n. 10477 del 2009, restava decisivo che tale provvedimento concessorio, così come il procedimento che lo precedeva e i suoi successivi rinnovi annuali, non possedevano, appunto perché riferiti a un

bene comunque qualificato come di proprietà regionale, i caratteri propri e ineliminabili, a esempio in tema di confronto concorrenziale, delle concessioni demaniali marittime e dei relativi procedimenti, ai quali soltanto, ‘tipicamente’, fa riferimento la disciplina di cui alla legge n. 145 del 2018.

- né v'era la possibilità di applicare quella specifica disciplina a vicende proceduralmente differenti, le quali erano sì accomunate - *come suggestivamente dedotto dalla difesa del ricorrente* - da un dato funzionale (*ex art. 1, comma 683, cit.: <<la tutela e la custodia delle coste italiane affidate in concessione, quali risorse turistiche fondamentali del Paese>>*), e quella dell'occupazione e del reddito *<<delle imprese in grave crisi per i danni subiti dai cambiamenti climatici e dai conseguenti eventi calamitosi straordinari>>*), ma restavano distinte nel resto, e in particolare, lo si ribadisce, rispetto alle specificità dei relativi procedimenti ma, anche, alle diverse amministrazioni coinvolte e al diverso tipo di rapporto con quelle intrattenuto da parte dei concessionari, viepiù rimarcato come *<<le norme che... disciplinano le concessioni demaniali (siano) norme eccezionali e come tali non possono essere applicate analogicamente a fattispecie che non sono espressamente considerate ...>>* [così la Seconda Sezione di questo T.a.r. nella sentenza del 19 dicembre 2016, n. 1920, relativa a una fattispecie per alcuni versi sovrapponibile a quella relativa all'area in parola: *<<Il sig. (...), di cui l'attuale ricorrente è erede, ha ottenuto una concessione amministrativa relativa a un terreno ex ERSAP di proprietà della Regione Puglia, al fine di realizzare una struttura balneare.*

Questa concessione è stata reiterata nel corso degli anni...

(...)

La Regione, con provvedimento del 17 dicembre 2015, ha comunicato al sig. (...), che era in corso il procedimento di vendita del terreno ex ERSAP, secondo quanto previsto dalle ll.rr. 20/1999 e 15/2015, con la conseguenza che non sarebbero stati autorizzati nuovi rinnovi

(...)

Sono demaniali o patrimoniali indisponibili i beni pubblici rispettivamente indicati e disciplinati come tali dall'ordinamento. La ratio che esige che i beni in questione ricevano una disciplina giuridica particolare è rappresentata dal loro esser beni che assolvono a un particolare interesse pubblico.

Il bene oggetto del presente giudizio non è un bene demaniale, non fa parte del patrimonio indisponibile, rientrando nell'ambito del patrimonio disponibile della Regione, ed è come tale alienabile, con la conseguenza che a questo non può applicarsi la disciplina legislativa inerente la proroga delle concessioni demaniali. Infatti, le norme che hanno disciplinano le concessioni demaniali sono norme eccezionali e come tali non possono essere applicate analogicamente a fattispecie che non sono espressamente considerate ...>>].

- l'ambito delle concessioni demaniali marittime, dunque, al quale il legislatore ha circoscritto il meccanismo di proroga di cui si discute - *con una scelta forse opinabile ma rientrante nella propria discrezionalità e giustificata dal particolare regime che connota tanto tali provvedimenti quanto la posizione dei relativi beneficiari* -, non può che essere relativo ai beni dei quali il carattere della demanialità sia già riconosciuto dall'Amministrazione competente - *sicché non rilevano le valutazioni sul punto della Regione Puglia* - al momento del rilascio della concessione medesima - *e, anzi, già da prima, incidendo come già scritto il carattere demaniale del bene sul relativo procedimento di rilascio del provvedimento finale* -, anche perché, ove così non fosse, si arriverebbe al paradosso di definire la natura di un provvedimento e del relativo, precedente procedimento sulla base di una verifica *ex post* delle caratteristiche del suo 'oggetto'.

- in definitiva, cioè, una concessione demaniale marittima è tale perché: a) proviene dall'Amministrazione titolare della relativa funzione; b) questa Amministrazione proceda sul presupposto che il bene di cui si tratta posseda il carattere della demanialità.

- tali non possono dunque reputarsi i provvedimenti concessori odiernamente in esame, i quali: a) provenivano da un'amministrazione diversa da quella titolare dei beni demaniali marittimi; b) avevano a oggetto un bene la cui demanialità veniva riconosciuta e dichiarata solo in un momento agli stessi provvedimenti successivo *(e in questa prospettiva non è decisivo in senso contrario che questo T.a.r. avesse, con l'ordinanza n. 1593/2015 richiamata dal ricorrente, 'attribuito' - ai fini del d.l. n. 194/2009 - carattere demaniale all'area di cui trattasi, poiché ciò che qui viene in rilievo, quanto all'applicabilità del meccanismo legale di proroga, non sono tanto le caratteristiche sostanziali dell'area medesima quanto quelle dei procedimenti/provvedimenti concessori che la riguardavano, rispetto ai quali quelle valutazioni, meramente incidentali e mai tradotte in sentenza - il relativo giudizio si concludeva con decreto di perenzione n. 94/2019 -, non hanno portata dirimente).*

- le considerazioni fin qui esposte escludono, in definitiva, che i provvedimenti concessori regionali dei quali il ricorrente beneficiava dal 2009 al 2018 possano farsi rientrare nelle previsioni di proroga di cui alla richiamata legge n. 145 del 2018.

5.- Ritenuto che il ricorso dev'essere quindi respinto, tuttavia sussistendo, per la particolarità della fattispecie esaminata, eccezionali ragioni nel senso dell'integrale compensazione delle spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, Sezione Prima di Lecce, definitivamente pronunciando sul ricorso n. 608 del 2019 indicato in epigrafe, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Lecce, nella camera di consiglio dell'11 dicembre 2019, con l'intervento dei magistrati:

Antonio Pasca, Presidente

Ettore Manca, Consigliere, Estensore

Francesca Ferrazzoli, Referendario

L'ESTENSORE

Ettore Manca

IL PRESIDENTE

Antonio Pasca

IL SEGRETARIO