

Pubblicato il 02/09/2019

N. 06043/2019REG.PROV.COLL.

N. 04153/2013 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 4153 del 2013, proposto da Marco Villa, rappresentato e difeso dall'avvocato Gabriele De Bellis, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Sistina, 121;

contro

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Compartimento Marittimo - Capitaneria di Porto di Rimini, Ministero dell'Economia e delle Finanze, in persona dei ministri pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Regione Emilia Romagna non costituita in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna (Sezione Prima) n. 00664/2012, resa tra le parti, concernente l'accertamento della inamovibilità del manufatto in muratura adibito a chiosco-bar - sussistenza dei presupposti per l'incameramento al demanio marittimo statale.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Compartimento Marittimo - Capitaneria di Porto di Rimini e del Ministero dell'Economia e delle Finanze;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza di smaltimento del giorno 23 luglio 2019 il Cons. Raffaello Sestini e udito per le parti l'avvocato Isabella Piracci;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1 - L'appellante, che ha realizzato un manufatto ad uso commerciale in area demaniale (manufatto in muratura adibito a chiosco-bar) chiede l'annullamento o la riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna (Sezione Prima) n. 00664/2012, resa tra le parti, che ha statuito la legittimità dell'accertamento della inamovibilità del manufatto stesso ed ha ritenuto sussistenti i presupposti per il suo incameramento al demanio marittimo statale.

L'Amministrazione intimata si è costituita in giudizio per difendere la legittimità del proprio operato e l'esattezza dell'appellata sentenza. Le parti hanno ulteriormente messo a punto le rispettive difese con plurime memorie, e con la propria ultima memoria l'appellante ha altresì contestato l'intervenuta revoca della concessione demaniale.

2 – In particolare, il Signor Marco Villa ricorreva in primo grado davanti a TAR per l'Emilia Romagna contro il Ministero dei Lavori Pubblici, contro il Ministero delle Finanze, contro il Ministero dei Trasporti e della navigazione, Compartimento marittimo – capitaneria di porto di rimini e contro la regione Emilia Romagna per ottenere l'annullamento del verbale della Commissione convocata dal Ministero dei trasporti e della navigazione – Capitaneria di Porto di Rimini in data 22/9/1999, con il quale era stato riconosciuto e dichiarato come “opera di difficile rimozione”, nel solo corpo costituente lo stabile centrale adibito a bar, il manufatto insistente su di una area demaniale marittima già assentita in

concessione al medesimo ricorrente con atto n.317 Reg.Concess. - Anno 1997 - n.7619 ed oggetto di successive proroghe.

2.1 - Il ricorrente con il primo motivo di impugnazione contestava l'illegittimità dell'atto impugnato per violazione ed erronea applicazione degli artt. degli artt.37 e 49 Codice della Navigazione, in quanto riconosceva e dichiarava come "opera di difficile rimozione" il corpo costituente lo stabile centrale adibito a bar oggetto della concessione demaniale n.317/1997, riconoscendo altresì "l'esistenza dei requisiti tecnici e d'opportunità sottesi al successivo incameramento, con acquisizione al Pubblico Demanio Marittimo Statale, della sopradescritta opera", quando invece lo stesso ricorrente prima della scadenza aveva chiesto il rinnovo della concessione n.317/1997 per continuare a "mantenere un manufatto in muratura adibito a chiosco bar" -mai modificato nella sua originaria tipologia costruttiva-strutturale- e la pubblica amministrazione il 22/09/1999 aveva proceduto ad una nuova valutazione del medesimo manufatto.

Si contestava altresì l'eccesso di potere per falso ed erroneo presupposto di fatto e di diritto e per manifesta ingiustizia in quanto la valutazione del manufatto quale "opera di difficile rimozione" era stata condotta senza alcuna verifica tecnica della effettiva inamovibilità richiesta dall'art.49 Cod. Nav. per l'acquisizione delle opere allo Stato alla cessazione della concessione, e sulla base di insussistenti requisiti d'opportunità che giustificassero la sottrazione della proprietà privata in nome di una pretesa "ottimale tutela erariale".

2.2 - Con il secondo motivo di ricorso veniva altresì dedotta la violazione di legge per mancata e falsa applicazione degli artt. 1, 2, 3, 7, 8 e 10 L. 7.8.1990 n.241, in quanto alla richiesta di rinnovo della concessione presentata dal ricorrente prima della scadenza non risultava essere conseguita l'apertura del relativo procedimento e l'atto impugnato -pregiudizievole per il diritto di proprietà del ricorrente- era frutto di un procedimento amministrativo privo della necessaria comunicazione di avvio, privo di istruttoria, di motivazione, di conclusione esplicita oltre che condotto in violazione del contraddittorio.

2.3 - Si contestava infine, con il terzo motivo di ricorso, la violazione dei principi generali di imparzialità e buona amministrazione, nonché i vizi di illogicità, travisamento, contraddittorietà e manifesta ingiustizia per la mancata adeguata valutazione di tutti gli interessi, pubblici e privati e il giusto contemperamento degli stessi nel rispetto dei fatti e della normativa considerata, nonché per la pretesa di motivare soltanto a posteriori – in giudizio- il Verbale impugnato.

3 - Il TAR per l'Emilia Romagna, Sezione I, con l'appellata sentenza riteneva il verbale della Commissione Statale "atto meramente paritetico" e non autoritativo e quindi, constatato che era stato impugnato un mero parere tecnico circa il carattere inamovibile dell'opera, convertiva l'azione impugnatoria proposta, considerando il ricorso come azione di accertamento, e però respingeva il ricorso principale, unitamente ai motivi aggiunti volti a sindacare le istruzioni ministeriali sulla valutazione delle opere inamovibili, considerando che l'acquisizione del manufatto allo Stato conseguiva automaticamente ai presupposti accertati in relazione alla fattispecie in esame e che, quindi, non assumevano rilievo i contestati vizi formali e procedurali e le censure di eccesso di potere.

4 – Il Signor Marco Villa proponeva appello, depositando una copiosa documentazione a sostegno delle proprie tesi, e cioè la concessione demaniale n.317/1997 Prat.3199 prorogata ex lege sino al 2020, la determinazione del canone annuo 2018, la nota Prot. 2018/177270 in data 21/06/2018 del Dirigente del Settore Turismo Water Front e Riqualficazione Demanio del Comune di Rimini, e la Nota in data 23/04/2014 congiunta del Direttore Pianificazione Territoriale, del Dirigente Settore Sportello per l'Edilizia, del Dirigente del Settore Turismo e Demanio Marittimo e del Dirigente del Settore SUAP e Ufficio Condonò Edilizio del Comune di Rimini, al fine di provare che il Comune di Rimini aveva classificato l'area del chiosco bar quale "Area Coperta con impianti di difficile rimozione" con ciò recependo la valutazione tecnica del Verbale della Commissione Statale 22/09/1999 e con la possibilità, in caso di confermata legittimità dell'atto impugnato in primo grado, di devoluzione in favore dell'Ente pubblico delle opere di

proprietà del ricorrente e della conseguente modifica della classificazione del chiosco-bar quale pertinenza demaniale destinata ad attività commerciale soggetta al canone annuo maggiorato di cui all'art.1 comma 251 L.296/06.

4.1 – In particolare, con il I motivo di ricorso vengono dedotti la violazione dell'art. 49 del Codice della Navigazione, l'eccesso di potere per erronei e falsi presupposti in fatto e diritto, l'erronea motivazione, l'illogicità e il travisamento, con particolare riguardo alla mancata considerazione della intervenuta proroga e all'indebita conversione dell'azione proposta;

4.2 – Con il II motivo di ricorso vengono dedotti l'eccesso di potere per falso ed erroneo presupposto di fatto e di diritto, il difetto di motivazione, la manifesta ingiustizia, l'illogicità e il travisamento, sotto il profilo della mancata considerazione, da parte del TAR, della inadeguata istruttoria con conseguente commistione fatta fra inamovibilità e difficile rimovibilità-

4.3 – Con il III motivo vengono dedotti l'eccesso di potere per mancata pronuncia sui motivi di ricorso e per errore sui presupposti, la violazione per mancata applicazione dell'art. 49 del Codice della Navigazione e della legge n. 241/1990 e la manifesta ingiustizia, per la mancata considerazione, da parte del TAR, delle censure di I grado concernenti la intervenuta proroga della concessione, la inidonea istruttoria tecnica e le inadeguate istruzioni tecniche, con la conseguente commistione fatta fra inamovibilità e difficile rimovibilità, la mancata ponderazione fra i diversi interessi in gioco, la violazione della legge n. 241/1990 in tema di motivazione ed istruttoria del provvedimento e di comunicazione di avvio e partecipazione al procedimento e di violazione del contraddittorio, mentre per le altre censure di I grado sarebbe sopravvenuta la cessata materia del contendere a seguito della disposta proroga della concessione.

5 – L'Amministrazione, costituitasi in giudizio anche in grado di appello, conferma le proprie difese di primo grado, già accolte dal TAR, circa il carattere solo interno del parere impugnato, circa la correttezza della valutazione tecnica effettuata e circa l'automatismo della conseguente

acquisizione del manufatto alla proprietà dell'area demaniale con la conseguente irrilevanza delle censure formali e procedurali dedotte.

6 – Ai fini della decisione, considera il Collegio che l'appellante afferma, in particolare, la fondatezza delle contestazioni sollevate fin dal primo grado: erroneamente il Tribunale Amministrativo dell'Emilia Romagna avrebbe ritenuto correttamente applicato l'art.49 Cod. Nav. e corretto, legittimo e di natura non provvedimento il Verbale con il quale la Commissione Statale aveva sottoposto a nuova valutazione le opere esistenti sulle aree oggetto della concessione demaniale n.317/1997, così come **illegittimamente la pubblica amministrazione ora presuppone cessata la concessione demaniale alla data di scadenza, in quanto la concessione n.317/1997 prevedrebbe espressamente il rinnovo a seguito di apposita istanza presentata prima della scadenza, adempimento rispettato dal ricorrente con la domanda di rinnovo presentata il 5/12/1997 e mai rigettata.**

6.1 – le predette censure risultano fondate, alla luce della richiamata recente giurisprudenza della Sezione secondo cui **il principio dell'accessione gratuita, fortemente penalizzante per il diritto dei superficiari e per gli investimenti, dovrebbe ritenersi riferita all'effettiva cessazione e non alla mera scadenza del rapporto concessorio, in relazione all'esigenza di assicurare che le opere "non amovibili", destinate a restare sul territorio o ad essere rimosse con inevitabile distruzione, siano nella piena disponibilità dell'ente proprietario dell'area, ai fini di una sua corretta gestione per prevalenti finalità di interesse pubblico, esigenza che peraltro non risulta ancora attuale quando il titolo concessorio, anziché andare in scadenza o essere anzitempo revocato per l'utilizzo improprio dell'area, sia al contrario rinnovato in modo automatico e senza soluzione di continuità rispetto alla data naturale di scadenza della concessione (in tal senso, Consiglio di Stato sez. VI – 01/02/2013, n.626).**

Pertanto, si può ritenere che **"il principio dell'accessione gratuita di cui al ricordato art. 49 r.d. 30 marzo 1942 n. 327 (recante il "Codice della navigazione") non trova applicazione quando il titolo concessorio è stato oggetto di rinnovo automatico prima della data di naturale scadenza**

della concessione, tanto da configurare il rinnovo stesso, al di là del "nomen iuris", come una piena proroga dell'originario rapporto e senza soluzione di continuità (Consiglio di Stato sez. VI – 17/02/2017, n.729).

6,2 – Inoltre, non avendo il manufatto adibito a chiosco-bar esistente sull'area demaniale subito modifiche della tipologia strutturale-costruttiva rispetto alla concessione n.317/1997, il Verbale impugnato incide sulla sfera soggettiva del concessionario, determinando unilateralmente l'automatica ablazione del suo diritto di proprietà, nonché la modifica delle condizioni pattuite in concessione, e costituisce pertanto un vero e proprio provvedimento espressione di un potere autoritativo discrezionale, che ha comportato la valutazione, peraltro non rispettosa del diritto di partecipazione dell'interessato al procedimento, di "requisiti tecnici e d'opportunità" tali da giustificare il sacrificio del diritto di proprietà del concessionario sulla base di un presupposto rivelatosi, peraltro, errato alla stregua delle pregresse considerazioni.

6-3 - L'accoglimento dell'appello con riferimento alle predette censure di violazione di legge riferite alla corretta interpretazione delle previsioni del Codice della navigazione e alla disciplina generale del procedimento amministrativo di cui alla legge n, 241/1990 determinano l'illegittimità e quindi l'annullamento dell'impugnato verbale in riforma dell'appellata sentenza di primo grado, precludendo l'esame delle ulteriori censure volte a far valere la illegittimità solo in via derivata del medesimo verbale.

6.4 – L'appello deve essere, conclusivamente, accolto nei sensi sopraindicati e, per l'effetto, in riforma dell'appellata sentenza di primo grado devono essere annullati l'impugnato verbale ed i conseguenti atti riguardanti il manufatto in muratura, salvi gli ulteriori atti dell'Amministrazione. Al riguardo, il Collegio ritiene altresì necessario precisare che restano necessariamente estranee all'oggetto del presente giudizio d'appello le vicende, solo sommariamente richiamate dall'appellante con la propria ultima memoria, riferite alle sorti della concessione amministrativa dell'area demaniale in esame successive ai fatti di causa.

6.5 – La complessità e non univocità delle questioni giustifica, infine, la compensazione fra le parti delle spese dei due gradi di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma dell'appellata sentenza accoglie il ricorso di primo grado ai sensi e nei limiti di cui in motivazione.

Compensa fra le parti le spese del doppio grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 23 luglio 2019 con l'intervento dei magistrati:

Sergio Santoro, Presidente

Oreste Mario Caputo, Consigliere

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Raffaello Sestini, Consigliere, Estensore

Giovanni Sabato, Consigliere

L'ESTENSORE
Raffaello Sestini

IL PRESIDENTE
Sergio Santoro

IL SEGRETARIO