

Pubblicato il 12/04/2022

**N. 00595/2022 REG.PROV.COLL.**

**N. 01136/2021 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 r.g. n. 1136 del 2021, proposto dalla:

- -OMISSIS-, rappresentata e difesa dagli Avv.ti Danilo Lorenzo e Saverio Sticchi Damiani, con domicilio digitale come da pec di cui ai registri di Giustizia;

**contro**

- il Comune di Squinzano, rappresentato e difeso dall'Avv. Alessandro Rosato, con domicilio digitale come da pec di cui ai registri di Giustizia;

**per l'annullamento**

- della nota prot. n. -OMISSIS- con la quale il Comune di Squinzano ha denegato l'estensione della durata delle c.d.m. n. -OMISSIS-, disposta ai sensi dell'art. 1, comma 682 e ss., l. 145/2018, stabilendo, altresì, la decadenza delle stesse ai sensi del combinato disposto degli artt. 47, comma 1, lett. b) e f), C.N., 1, comma 2-ter, d.l. 400/1993, artt. 10, comma 1, e 14, comma 15, l.r. 17/2015;

- della nota prot. n. -OMISSIS-, avente ad oggetto preavviso di rigetto sull'istanza di presa d'atto dell'estensione temporale delle c.d.m. n. -OMISSIS-, disposta ai sensi dell'art. 1, comma 682 e ss., l. 145/2018; nonché, ove occorra,

- della Deliberazione del Commissario Straordinario con i poteri della Giunta Comunale n. 26 del 29.12.2020, contenente indirizzi al Responsabile di Settore interessato in merito alle modalità e alle condizioni di applicazione dell'art. 1, comma 682 e ss., l. 145/2018;

- dell'avviso pubblico del Responsabile del Settore Demanio del 29.12.2020, con il quale si rendeva noto ai titolari delle concessioni demaniali che avrebbe potuto richiedere l'estensione della durata delle stesse sino al 31.12.2033, presentando apposito modello di domanda nel quale dichiarare, tra l'altro, l'assenza di condanne penali, nonché l'assenza di opere o innovazioni realizzate in assenza delle prescritte autorizzazioni;

- della nota prot. n. -OMISSIS- del Comune di Squinzano, nonché della successiva comunicazione mail del Responsabile del Settore Demanio del 19.4.2021;

- delle note Regione Puglia prot. nn. 4184 del 25.2.2019 e 21804 del 28.10.2019, contenenti indicazioni operative ai Comuni per l'applicazione dell'estensione *ex lege* della durata delle concessioni demaniali marittime vigenti;

- di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati.

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Squinzano.

Visti gli atti della causa.

Relatore all'udienza pubblica del 6 aprile 2022 il Cons. Ettore Manca, presenti gli Avvocati di cui al relativo verbale.

**FATTO e DIRITTO**

1.- Premesso che:

- la -OMISSIS- era titolare della concessione demaniale marittima n. -OMISSIS-, rilasciata dal Comune di Lecce per il mantenimento di un'area destinata alla nautica da diporto della complessiva superficie di circa settemila metri quadri (*concessione successivamente integrata con quella n. -OMISSIS-*).

- con istanza acquisita al prot. del Comune di Squinzano - *cui la frazione di Casalabate era stata nelle more trasferita* - al n. -OMISSIS-, la -OMISSIS- sollecitava la p.A. a prendere atto dell'intervenuta proroga della c.d.m. disposta dall'art. 1, commi 682 ss., l. n. 145 del 2018, contestualmente segnalando la presenza, all'interno dell'area in parola, di opere e manufatti realizzati in assenza delle prescritte autorizzazioni.

- successivamente peraltro, previa acquisizione dei titoli edilizi necessari (*PUA n. -OMISSIS- e n. -OMISSIS-*), le opere abusive venivano rimosse, come evidenziato dalla nota prot. n. -OMISSIS- mediante la quale l'A.c. comunicava quanto segue: *"lo scrivente Ufficio (Demanio, ndr) ha verificato, con esito positivo, l'avvenuto pagamento di tutte le somme dovute a titolo di canone demaniale e di imposta regionale e comunale fino all'annualità 2020 nonché, a seguito di sopralluogo del 18 maggio 2021, l'assenza, all'interno dell'area interessata, di opere o innovazioni senza le prescritte autorizzazioni da parte degli Enti preposti... (da segnalarsi soltanto la presenza, comunque consentita, di una struttura precaria adibita attualmente a deposito per i lavori di demolizione, regolarmente eseguiti). Pertanto, si potrà procedere al rilascio della proroga (...) non appena sarà appurata anche l'insussistenza delle cause di decadenza, di sospensione e di divieto di cui all'art. 67 del D.lgs. 6 settembre 2011, n. 159"*.

- e tuttavia, a questa nota, seguivano poi il preavviso *ex art. 10-bis* l. n. 241/90 del 29 giugno 2021, le osservazioni della-OMISSIS-del 9 luglio 2021 e il definitivo provvedimento di decadenza della c.d.m. e rigetto della relativa proroga del 16 luglio 2021, prot. n. -OMISSIS-

- veniva dunque proposto il presente ricorso, così articolato: a) difetto assoluto di attribuzione; erronea presupposizione in diritto; violazione e falsa applicazione dell'art. 47 Codice della Navigazione; contraddittorietà e perplessità dell'azione amministrativa; violazione del principio di tipicità; b) violazione e falsa applicazione dell'art. 47 cod. nav.; violazione del principio di tempestività della contestazione; omessa applicazione dell'art. 14, comma 15, lett. b), l.r. n. 17/2015; omessa istruttoria; perplessità e contraddittorietà dell'azione amministrativa; sviamento di potere; violazione del principio di proporzionalità dell'azione amministrativa; contraddittorietà tra atti del medesimo procedimento; violazione del legittimo affidamento.

2.- Considerato che l'impugnata determinazione di cui alla nota prot. n. -OMISSIS-:

a) anzitutto evidenziava come «nel 2019 la Procura incaricava il Responsabile tecnico comunale affinché, in qualità di ausiliario di p.g., verificasse l'esistenza delle autorizzazioni in relazione alle opere presenti nelle aree di che trattasi; a seguito della predetta attività istruttoria il prefato Responsabile tecnico comunale rilevava sia l'assenza delle autorizzazioni urbanistiche in relazione a 13 fabbricati e manufatti presenti nelle aree in concessione, che dei pareri degli enti interessati ai vincoli presenti nell'area, oltre alla mancanza delle autorizzazioni urbanistiche e dei pareri degli enti interessati ai vincoli presenti nell'area in relazione alla recinzione esterna ed alla sistemazione delle aree interne, sia preesistenti che quelle rivenienti dagli ampliamenti successivamente richiesti. A conclusione della sua relazione il tecnico indicava trovarsi applicazione dell'art. 35 dei D.P.R. 380/2001 e s.m.i.; l'attuale legale rappresentante p.t. della -OMISSIS- veniva pertanto sottoposto ad un procedimento penale (n. 10686/2019 r.g.n.r.) per avere, con più azioni esecutive di un medesimo disegno criminoso e nella qualità di -OMISSIS-, realizzato interventi in violazione delle norme urbanistiche nell'area demaniale occupata in concessione dalla -OMISSIS-. Nell'ambito di una successiva investigazione ... venivano poi contestati allo stesso -OMISSIS- altri abusi commessi all'interno della medesima area demaniale. Entrambi i procedimenti risultano tuttora pendenti (...) a seguito di PUA n. -OMISSIS- e di successiva PUA n. -OMISSIS- rilasciate al legale rapp. p.t. della -OMISSIS-lo stesso provvedeva a rimuovere tutti gli abusi (con comunicazione di fine lavori del 12 maggio 2021)».

b) richiamava poi la deliberazione del Commissario Straordinario n. 26 del 29 dicembre 2020, con cui venivano forniti indirizzi in merito alle modalità e alle condizioni di applicabilità delle disposizioni relative al differimento dei termini di scadenza delle concessioni demaniali marittime.

c) concludeva infine, appunto relativamente all'istanza in data 7 gennaio 2021 della -OMISSIS-, come segue: «1. Sul carattere automatico della proroga *ex art. 1, commi 682 e ss. L. n. 145/2018* (...) la giurisprudenza ha sollevato diversi dubbi applicativi (...)

2. Sulla decadenza del titolo. Come già evidenziato nel preavviso di diniego prot. n. -OMISSIS-, in caso di violazioni effettuate dal concessionario nell'ambito del rapporto che lo lega all'amministrazione concedente, il quadro normativo di riferimento delinea in maniera chiara e netta le conseguenze di tale condotta. In particolare: il Codice della Navigazione, al suo articolo 47, 'Decadenza dalla concessione', dispone che 'L'amministrazione può dichiarare la decadenza del concessionario: ... f) per inadempimento degli obblighi derivanti dalla concessione, o imposti da norme di leggi o di regolamenti.'. Il D.L. 400/1993, al suo articolo 01 comma 2-ter prevede che le concessioni di beni demaniali marittimi 'sono revocate qualora il concessionario si renda, dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, responsabile di gravi violazioni edilizie, che costituiscono inadempimento agli obblighi derivanti dalla concessione ai sensi dell'articolo 5 del regolamento di cui al decreto del -OMISSIS- della Repubblica 13 settembre 2005, n. 296'. La legge Regione Puglia n. 17/2015, all'art. 10 comma 1, prevede che la c.d.m. può essere revocata, in tutto o in parte, ovvero dichiarata decaduta, al ricorrere delle circostanze di cui agli articoli 42 ... o del succitato art. 47 del Codice della Navigazione. A queste cause di decadenza/revoca della c.d.m. la legge regionale n. 17/2015, al comma 15 dell'art. 14, aggiunge quella di decadenza 'immediata e automatica' in caso di realizzazione di manufatti abusivi o di altre gravi violazioni edilizie, ai sensi del comma 2-ter dell'art. 1 d.l. n. 400/1993...

L'esistenza degli abusi edilizi anche al momento della presentazione della domanda di proroga della c.d.m. in esame - abusi non sanabili per espressa previsione dell'art. 35 del DPR n. 380/2001, che prevede quale unica ed esclusiva la demolizione a spese del responsabile, non contemplando la norma alcuna ipotesi alternativa alla demolizione - non può che confermare l'avvenuta decadenza del rapporto concessorio e impedire il rilascio della richiesta proroga.

Ininfluenza appare la circostanza che gli abusi siano stati rimossi successivamente alla presentazione dell'istanza di proroga, in quanto tale 'doverosa' attività ripristinatoria, tra l'altro non avvenuta spontaneamente da parte del concessionario ma solo a seguito dell'avvio di un procedimento penale in capo al -OMISSIS- pro tempore, non consente di far riprendere vigenza e validità ad una concessione che, per quanto sopra evidenziato, non può che considerarsi decaduta/revocata al momento dell'accertamento dell'esistenza degli abusi edilizi che, pur asseritamente risalenti nel tempo, sono stati formalmente accertati solo di recente.

3. Sul legittimo affidamento da parte del Concessionario.

Con la nota prot. n. -OMISSIS- l'Ufficio preposto dà atto dell'avvenuto accertamento dell'esecuzione degli interventi di demolizione in conformità ai progetti presentati ed assentiti con i PUA n. -OMISSIS- e n. -OMISSIS-, non pregiudicando ovviamente con ciò gli adempimenti a norma di legge previsti a fronte di accertati abusi edilizi. Si soggiunge che l'istante è sempre stato del resto ben conscio della presenza e portata degli abusi, tanto da dichiarare

*l'esistenza degli stessi nella domanda di proroga e attivarsi per il doveroso ripristino dello stato dei luoghi, ferme restando le necessarie conseguenze imposte ai sensi di legge nell'attività dell'Amministrazione.*

*Considerato per quanto già esposto nel preavviso prot. n. -OMISSIS- che qui integralmente si richiama, e per le ulteriori ragioni innanzi riportate, che le c.d.m. rilasciate alla -OMISSIS-, debbano intendersi decadute/revocate e pertanto non si possa procedere all'accoglimento dell'istanza di estensione della loro durata al 31 dicembre 2033 (...) Dispone il rigetto della richiesta prot. n. -OMISSIS- (...) relativa all'estensione, ai sensi dell'art. 1, commi 682 e 683, l. n. 145/2018, della durata delle c.d.m. a questa rilasciate che sono decadute/revocate ai sensi del combinato disposto degli atti. 47, comma 1, lett. b) ed f) del Codice della Navigazione, 1, comma 2-ter, del d.l. n. 400/1993, 10, comma 1, e 14, comma 15, della legge regionale n. 17/2015».*

3.- Ritenuto che:

- i rapporti di concessione demaniale marittima sono fondati sull'*intuitus personae*, che si sostanzia nel particolare affidamento che l'Amministrazione concedente deve poter riporre sui requisiti soggettivi, anche relativi alla sua 'correttezza', del concessionario (tra le ultime, Consiglio di Stato, II, 14 ottobre 2021, n.6913).

- con riferimento alle opere abusive, il decreto legge n. 400/1993, convertito dalla legge n. 494/93, prevede all'art. 01, comma 2-ter, richiamato dal Comune di Squinzano nell'impugnata determinazione, «che le concessioni dei beni demaniali marittimi *'sono revocate qualora il concessionario si renda, dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, responsabile di gravi violazioni edilizie, che costituiscono inadempimento agli obblighi derivanti dalla concessione (...)'*. Oltretutto, anche il Codice della Navigazione, approvato con R.D. 30 marzo 1942 n. 327, all'art. 47, relativo appunto alla *'decadenza dalla concessione'*, ed espressamente invocato dal Comune nel provvedimento di decadenza impugnato [come appunto nel caso in oggetto, ndr], prevede che *'l'Amministrazione può dichiarare la decadenza del concessionario'*, tra l'altro, *'per cattivo uso'*, *'per mutamento sostanziale non autorizzato dello scopo per il quale è stata fatta la concessione'*, *'per inadempimento degli obblighi derivanti dalla concessione, o imposti da norme di leggi o di regolamenti'*» (T.A.R. Lazio Roma, II, 5 giugno 2019, n. 7298).

- neppure la tempestiva demolizione delle opere abusive da parte della ricorrente faceva venir meno la violazione, già realizzata, degli obblighi posti in capo alla stessa dalla normativa citata e dalla stessa concessione, risultando dunque «del tutto irrilevante» (T.A.R. Lazio Roma, II, sent. n. 7298/2021 cit.)

- la pronuncia di decadenza della concessione ai sensi dell'art. 47 cod. nav., d'altronde, consegue «*all'accertamento di inadempimenti o abusi del concessionario di beni pubblici, e costituisce, per la prevalente giurisprudenza, espressione di 'una discrezionalità di tipo tecnico, dovendosi essa cioè limitare al riscontro dei relativi presupposti fattuali ... con conseguente esclusione di ogni possibile bilanciamento tra l'interesse pubblico e le esigenze del privato concessionario'* (C.G.A.R.S., sent. n. 550/2012) (...) la decadenza esclude la stessa possibilità di (esaminare l'istanza di) proroga della concessione; come già affermato da questa Sezione in un caso analogo, infatti, *'i meccanismi di proroga automatica di cui ai citati provvedimenti normativi statali (...) non possono trovare applicazione nel caso di specie stante la dichiarazione di decadenza sostanzialmente contenuta nei due impugnati atti ... idonea in quanto tale ad interrompere il rapporto consensuale in forza della espressa previsione di cui all'art. 47 del codice della navigazione'* (sent. n. 3405/2012)» (T.A.R. Campania Napoli, VII, 2 luglio 2018, n. 4326).

- nel caso in esame il numero, la consistenza e il mantenimento per lungo tempo delle opere in parola (per il cui elenco dettagliato si vedano il referto di sopralluogo del Nucleo di Vigilanza Edilizia in data 16 luglio 2004, il fascicolo fotografico della Guardia Costiera di Otranto allegato all'informativa del 3 dicembre 2009 e la c.t.p. a firma dell'ing. -OMISSIS- depositata nel procedimento penale n. 501/18 mod. 46), la cui abusività non viene d'altronde messa in discussione, conduceva il Comune di Squinzano a reputare appunto integrate quelle fattispecie delineate dal Codice della Navigazione, dal decreto legge n. 400 del 1993 e dalla legge regionale pugliese n. 17 del 2015 ai fini della decadenza: né tale giudizio risulta esulare, sul piano della proporzionalità, della ragionevolezza e della valutazione dei fatti, dai limiti appunto posti alla discrezionalità dell'Amministrazione comunale intimata, anche perché le gravi illegalità poste in essere rendevano 'soccumbente' l'affidamento della-OMISSIS-(cfr. Consiglio di Stato, II, sent. n. 6913/2021 cit.).

3.1 Ritenuto che l'accertata decadenza della concessione, privando la -OMISSIS-del relativo titolo, ne impediva infine qualsivoglia proroga, anche legale.

4.- Ritenuto che, sulla base di tutto quanto fin qui esposto, il ricorso dev'essere dunque respinto, tuttavia eccezionalmente compensandosi le spese di lite per la particolarità delle questioni trattate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, Sezione Prima di Lecce, definitivamente pronunciando sul ricorso n. 1136 del 2021 indicato in epigrafe, lo respinge.

Spese compensate.

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

Ritenuto che sussistono i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, d.lgs. n. 196/2003 dell'articolo 10

Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, manda alla Segreteria, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare la parte ricorrente.

Così deciso in Lecce, nella camera di consiglio del 6 aprile 2022, con l'intervento dei magistrati:

Antonio Pasca, Presidente

Ettore Manca, Consigliere, Estensore

Alessandro Cappadonia, Referendario

**L'ESTENSORE**

**Ettore Manca**

**IL PRESIDENTE**

**Antonio Pasca**

**IL SEGRETARIO**

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