

EDILIZIA ED URBANISTICA: Permesso di costruire - Realizzazione di uno stabilimento balneare - Diniego del Comune - Riferimento al Protocollo di intesa tra Comune e Soprintendenza che esclude la possibilità di installare stabilimenti balneari nel tratto di costa prescelto - Legittimità - Fattispecie.

Tar Puglia - Bari, Sez. I, 26 febbraio 2022, n. 295

“[...] Le amministrazioni (quella statale e quella locale) si sono [...] autovincolate al rispetto di criteri e parametri predeterminati, stabilendo a priori l’inammissibilità dei progetti concepiti in violazione delle disposizioni del protocollo [...], sicchè l’avversato provvedimento di diniego di pdc risulta meramente ricognitivo delle valutazioni già espresse in seno al Protocollo di intesa che, difatti, non prevede la possibilità di installare stabilimenti balneari nel tratto di costa interessato dal progetto presentato da parte ricorrente, denominato “scogliera N-E” destinata “solo spiaggia adibita esclusivamente a libera balneazione” sulla quale “non vi sarà autorizzabile alcuna struttura”.

In altre parole, in applicazione dell’art. 15 della legge n. 241/1990 Comune e Soprintendenza non hanno solo concordato le modalità procedurali di richiesta ed espressione dei pareri in materia paesaggistica, ma anche predeterminato i contenuti dei pareri medesimi in relazione alle diverse zone della costa prese in esame, ivi compresa la determinazione di non consentire alcuna installazione sulle scogliere poi interessate dalla istanza di parte ricorrente [...]”.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso ritualmente notificato in data 10-16.7.2020 e depositato il successivo 31.7.2020 il sig. Salcuni Luciano Antonio, subentrato nella concessione demaniale marittima n. 393 del 30.5.2002 (più volte rinnovata ed infine prorogata ai sensi dell’art. 1, comma 682 della L. 145/2018), ha impugnato il provvedimento prot. n. 0020439 del 26.5.2020, notificato via p.e.c. in data 26.05.2020, con il quale il Comune di Manfredonia ha denegato il permesso di costruire per la realizzazione di uno stabilimento balneare in località Acqua di Cristo del Comune di Manfredonia, estendendo l’impugnativa al preavviso di diniego ed al protocollo di intesa approvato con delibera di Giunta comunale n. 10/2017.

2. Deduce parte ricorrente che la Commissione edilizia comunale, sin dal 24.9.1997, aveva rilasciato un parere favorevole all’intervento; che in data 23.8.1998 sarebbe stata rilasciata l’autorizzazione paesaggistica e che il mancato rilascio del permesso di costruire deve imputarsi ai ritardi dell’Amministrazione comunale (che dapprima ha sospeso in data 20.10.2009 la prima

istanza di p.d.c del 3.4.2006 a causa dell'inserimento dell'area nel programma triennale comunale delle opere pubbliche, per poi lasciare sostanzialmente inavase sia la seconda istanza di p.d.c del 10.11.2009 che la terza istanza del 24.3.2011, prima che parte ricorrente presentasse l'istanza del 11.7.2019 oggetto dell'odierna vicenda contenziosa).

3. Il provvedimento gravato, preceduto dal preavviso di rigetto e dall'esame delle osservazioni presentate dal ricorrente, risulta così motivato:

“Le motivazioni addotte, erroneamente, attribuiscono la disciplina delle aree di competenza dell'Autorità portuale al Piano comunale delle coste che, per legge, non si applica alle dette aree. Infatti, il Comune di Manfredonia ha disciplinato con il predetto Piano comunale delle coste il tratto di costa compreso tra il Porto turistico ed il confine comunale con Zapponeta.

Le motivazioni del diniego trovano fondamento nella applicazione di quanto stabilito nel Protocollo di intesa sottoscritto tra il Comune di Manfredonia e la Soprintendenza archeologica belle arti e paesaggio per la provincia di Foggia in data 14.3.2017.

Detto Protocollo è stato sottoscritto al fine di codificare le modalità di autorizzazione delle strutture da realizzare nel tratto di costa del Comune di Manfredonia che, come noto è sottoposta per legge a tutela paesaggistica. Per quanto sopra la Soprintendenza, titolare della verifica dell'ammissibilità paesaggistica, dovendosi esprimere su tutti i progetti da realizzare in ambito costiero, in relazione al Codice dei Beni culturali ed al PPTR della Regione Puglia, ha concordato con il Comune alcune indicazioni attraverso le quali calibrare gli interventi nella fascia di territorio costiero.

Il titolo abilitativo edilizio dei progetti in ambito tutelato per legge, compresi i territori costieri, può essere rilasciato solo dopo la favorevole autorizzazione paesaggistica e previo parere vincolante della Soprintendenza. Pertanto, il Comune, valutata la incompatibilità paesaggistica dell'intervento proposto con il Protocollo d'intesa, ha ritenuto inammissibile l'istanza, ritenendo superfluo inoltrare alla Soprintendenza il progetto per il parere di competenza”.

Il Protocollo di intesa sottoscritto in data 14.3.2019 tra il Comune di Manfredonia e la Soprintendenza SABAP per la provincia di Foggia non prevede la possibilità di installare stabilimenti balneari nel tratto di costa denominato “scogliera N-E”.

4. Il ricorrente è insorto avverso i provvedimenti impugnati formulando le seguenti censure: 1. *Violazione e falsa applicazione artt. 3 e 10-bis legge 7.8.1009 n. 241 e s.m.i., di violazione dei principi di efficienza e buon andamento dell'azione amministrativa, di eccesso di potere (carezza assoluta dei presupposti, difetto di istruttoria, sviamento, illogicità manifesta e irrazionalità).* 2) *Violazione e falsa applicazione del Protocollo di intesa sottoscritto in data*

24.03.2017 tra il Comune di Manfredonia e la Soprintendenza archeologica, belle arti e paesaggio per le province di Barletta-Andria-Trani, approvato con delibera di G.C. n. 35 del 10.03.2017, violazione e falsa applicazione art. 146 D.Lgs. 42/2004. 2) Violazione e falsa applicazione del Protocollo di intesa sottoscritto in data 24.03.2017 tra il Comune di Manfredonia e la Soprintendenza archeologica, belle arti e paesaggio per le province di Barletta-Andria-Trani, approvato con delibera di G.C. n. 35 del 10.03.2017, violazione e falsa applicazione art. 146 D.Lgs. 42/2004. 3) Violazione e falsa applicazione art. 146 D.Lgs. 42/2004 e s.m.i., incompetenza, eccesso di potere (carezza assoluta dei presupposti, difetto di istruttoria, sviamento; illogicità manifesta e irrazionalità). 4) Violazione e falsa applicazione art. 8, comma 5, della L.R. Puglia del 10.04.2015 n. 17, violazione e falsa applicazione circolare della Regione Puglia ad o – prot. 108 – 00011857 – del 06.09.2016, violazione e falsa applicazione circolare della Regione Puglia n. 15 del 16.10.2008, violazione e falsa applicazione artt. 45 e 90, co. 5, delle N.T.A. del P.P.T.R., violazione e falsa applicazione art. 8.3 P.R.C., violazione e falsa applicazione art. 48 e 82 N.t.a. P.C.C.,

5. Il Comune di Manfredonia benché ritualmente intimato non si è costituito nel presente giudizio.

6. All'udienza del 23.6.2021 la causa, su istanza di parte ricorrente, è stata cancellata dal ruolo delle cautelari.

7. All'udienza pubblica del 24.11.2021 la causa, sentito il difensore della parte ricorrente, è stata trattenuta in decisione.

8. Il ricorso non è fondato.

9. In relazione al procedimento concessorio delle strutture balneari il Comune di Manfredonia e la Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per le Province di Barletta-Andria-Trani e Foggia hanno sottoscritto il 24 marzo 2017 un Protocollo d'Intesa (Approvato con deliberazione di G.C n. 35/2017), che, sulla scorta del piano comunale delle coste, del Piano regionale delle Coste e del PPTR individua le zone demaniali in cui il mantenimento delle strutture è in linea di massima possibile, precisando che "Il rispetto di quanto previsto nel presente protocollo di intesa costituisce titolo per l'ammissibilità delle istanze di mantenimento".

10. Le amministrazioni (quella statale e quella locale) si sono, quindi, autovincolate al rispetto di criteri e parametri predeterminati, stabilendo a priori l'inammissibilità dei progetti concepiti in violazione delle disposizioni del protocollo (in termini, T.A.R. Bari, sez. II, 19/07/2019, n. 1055), sicché l'avversato provvedimento di diniego di pdc risulta meramente ricognitivo delle valutazioni già espresse in seno al Protocollo di intesa che, difatti, non prevede la possibilità di installare stabilimenti balneari nel tratto di costa interessato dal progetto presentato da parte ricorrente,

denominato “scogliera N-E” destinata “solo spiaggia adibita esclusivamente a libera balneazione” sulla quale “non vi sarà autorizzabile alcuna struttura”.

11. In altre parole, in applicazione dell’art. 15 della legge n. 241/1990 Comune e Soprintendenza non hanno solo concordato le modalità procedurali di richiesta ed espressione dei pareri in materia paesaggistica, ma anche predeterminato i contenuti dei pareri medesimi in relazione alle diverse zone della costa prese in esame, ivi compresa la determinazione di non consentire alcuna installazione sulle scogliere poi interessate dalla istanza di parte ricorrente (in termini, Consiglio di Stato sez. IV, 13/12/2021 n.8294).

12. Non giova, invero, all’odierno istante la disposizione del Protocollo, che in relazione alla scogliera N-E, prevede che “le eventuali autorizzazioni si intenderanno decadute allo scadere della concessione in corso o allo scadere dell’autorizzazione come da prescrizioni della Soprintendenza, se di durata inferiore alla concessione demaniale” (pag. 5 Protocollo di Intesa), trattandosi di prescrizione di temporanea “tolleranza” riferita solo alle strutture balneari già esistenti ed assentite sotto il profilo urbanistico/edilizio in un momento anteriore all’approvazione dell’anzidetto Protocollo.

E ciò anche nella considerazione che l’intesa siglata tra Comune Soprintendenza è finalizzata al “mantenimento” degli stabilimenti balneari (circa 40) presenti nel lungo tratto di costa compreso tra i Comuni di Zapponeta e Mattinata, in riferimento all’incertezza connessa alla possibilità o meno di mantenere tali strutture anche nel periodo invernale.

13. Ebbene, le più severe determinazioni concordate per il tratto N-E della costa (da destinarsi integralmente a spiaggia libera) sono frutto di valutazioni di merito amministrativo sindacabili, secondo i principi generali, solo in presenza di vizi sintomatici dell’eccesso di potere, quali la carenza di istruttoria e il travisamento dei fatti, l’illogicità e l’incongruenza delle valutazioni espresse, che, tuttavia, non risultano efficacemente individuate nel caso in esame, limitandosi il ricorrente a ritenere non vincolante per i privati il Protocollo di intesa Soprintendenza/Comune.

14. Non rileva, quindi, l’eventuale compatibilità dell’intervento con le prescrizioni del prg (del tutto autonoma e diversa dalle valutazioni di compatibilità paesaggistica) siccome il progetto risulta in concreto impedito dalle prescrizioni contenute nel Protocollo di intesa.

15. Né è provata in giudizio (tenuto anche conto della genericità della perizia depositata), l’esclusiva competenza dell’Autorità portuale sulle aree oggetto di causa (che escluderebbe in tesi di parte ricorrente l’operatività del Protocollo); viceversa, la documentazione in atti evidenzia l’esistenza di una pregressa incertezza circa la destinazione dell’area (cfr. il provvedimento

comunale di sospensione del 20.10.2008) non sconfessata dalla stessa Autorità portuale che ha autorizzato, prendendone atto, solo i servizi minimi (cfr. concessione n. 21 del 2011).

16. Sennonché, l'impugnazione del sopravvenuto Protocollo d'Intesa Comune-Soprintendenza, che nel superare tali incertezze ha imposto l'inedificabilità delle aree oggetto di causa, si appalesa tardiva, dal momento che la deliberazione di G.C di approvazione dell'anzidetta Intesa risulta pubblicata all'albo pretorio on line del Comune di Manfredonia dal 7.4.2017 al 7.4.2017, con conseguente decorrenza del termine di impugnazione, secondo i principi validi per gli atti generali, dall'ultimo giorno di pubblicazione all'albo stesso.

17. Ciò posto, lo stesso ricorrente non ignora la sussistenza sull'area di interesse del vincolo paesaggistico laddove deduce che l'ambito territoriale richiesto in concessione ricadrebbe, secondo le declaratorie del PPTR, tra i cd. "Territori Costieri", rispetto ai quali, però, se è vero che l'art. 45 delle N.T.A. dello stesso P.P.T.R. consente la realizzazione di attrezzature di facile amovibilità per la balneazione, è altresì indubitabile che le stesse siano autorizzabili solo a determinate condizioni (non compromissione degli elementi naturali, non riduzione della fruibilità ed accessibilità dei territori costieri e di quelli contermini ai laghi, utilizzazione di materiali ecocompatibili, divieto di utilizzo di materiali cementati di qualsiasi genere e fondazioni nel sottosuolo ecc.) che non sono affatto state dimostrate nel caso in esame.

18. Per tutto quanto sopra rappresentato non può conclusivamente ritenersi operante nel caso in esame la procedura semplificata per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica: osta, infatti, alla formazione del silenzio assenso (per decorso dei termini prescritti dall'art. 11, comma 5, del D.P.R. 31/2017), non solo la circostanza che le valutazioni di non compatibilità paesaggistica erano già state rese, in accordo con gli organi comunali, con l'approvazione del Protocollo di intesa, a mezzo della prescrizione del divieto di qualsiasi intervento nell'area oggetto di causa e di non ammissibilità di istanze relative alle zone interdette, ma, più in generale, la mancanza di una determinazione dell'Amministrazione comunale precedente di compatibilità del progetto con il PRG e con il PPTR (in termini, T.A.R. Napoli, sez. VII, 17/04/2019, n.2166).

19. Alla luce delle superiori considerazioni il ricorso è infondato e va respinto.

20. La peculiarità in fatto della vicenda esaminata giustifica nondimeno l'integrale compensazione tra le parti delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Bari nella camera di consiglio del giorno 24 novembre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Angelo Scafuri, Presidente

Desirèe Zonno, Consigliere

Rosaria Palma, Referendario, Estensore

IL SEGRETARIO