

DEMANIO E PATRIMONIO: Demanio marittimo - Concessioni demaniali marittime - Autorizzazione alla destagionalizzazione e mantenimento annuale delle strutture balneari mobili stagionali - Diniego - Legittimità - Ragioni - Fattispecie.

Tar Lazio - Latina, Sez. I, 9 febbraio 2023, n. 81

“[...] La questione sottoposta al Collegio riguarda la possibilità o meno dei titolari di concessione demaniale marittima, rilasciata per l’esercizio dell’attività stagionale di gestione di stabilimento balneare dal 1° maggio al 31 ottobre, di mantenere posizionate le opere da smontare al termine del periodo e di continuare ad esercitare l’attività anche durante il periodo invernale, non contemplata dalla concessione, né dal relativo permesso di costruire [...].

[...] sul tema questa Sezione si è già pronunciata con la sentenza n. 11 dell’11 gennaio 2017, affermando che “la disposizione è chiara nello stabilire che la destagionalizzazione può essere consentita ove l’istante sia “in possesso dei titoli abilitativi, delle autorizzazioni, dei pareri e degli altri atti di assenso comunque denominati previsti dalla normativa vigente in materia”; questa condizione non sussiste perché i titoli di cui la ricorrente è in possesso non permettono il permanente mantenimento in situ dei manufatti costituenti lo stabilimento e di conseguenza essi, a tal fine, avrebbero dovuto essere convenientemente modificati.

Il significato dell’articolo 52-bis è quindi quello di consentire una deroga alle previsioni dei piani che consentono l’occupazione dell’arenile con i manufatti costituenti lo stabilimento durante il solo periodo estivo ma non quello di operare una sorta di automatica conversione dei titoli (di carattere temporaneo) di cui sono in possesso gli operatori in titoli “permanenti” (cioè legittimanti l’occupazione per l’intero anno dell’arenile concesso) [...].”

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l’atto di costituzione in giudizio del Comune di Terracina;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell’udienza pubblica del giorno 25 gennaio 2023 il dott. Roberto Maria Bucchi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1) Con ricorso regolarmente notificato e depositato, la Sporting Beach di Gotnich Andrea (impresa individuale – premesso di essere titolare di una concessione demaniale marittima e relative licenze

suppletive inerente la realizzazione ed il mantenimento dello stabilimento balneare denominato “Punto Brazil” con annessi servizi ed opere complementari – ha impugnato i provvedimenti descritti in epigrafe, con i quali il Comune di Terracina ha respinto l’istanza presentata in data 20.9.2022 di autorizzazione alla destagionalizzazione turistica per la stagione invernale 2022-2023 della concessione demaniale marittima in argomento, ai sensi dell’art. 52-bis della L.R. 13/2007.

2) L’Amministrazione motiva il diniego affermando che “sia il PUA che il PRG e la successiva variante denominata “Ambito territoriale C2” prevedono la realizzazione di strutture temporanee da smontarsi alla fine di ogni stagione balneare, con la sola eccezione della variante menzionata, qualora attuata, da assentirsi con titolo edilizio/paesaggistico, purché in conformità a quanto previsto dall’art. 10 delle relative NTA”.

3) A sostegno del gravame, il ricorrente deduce le seguenti censure di violazione di legge (art. 52 bis della L.R. del Lazio n. 13 del 2007; art. 18 del R.R. n. 19 del 2016; art. 103 del D.L. 17 marzo 2020, n. 18; Legge 241 del 1990) della delibera di G.M. del Comune di Terracina n. 18 del 2016 e di eccesso di potere:

I) L’articolo 52 bis della Legge Regionale del Lazio n. 13 del 2007 costituisce espressa deroga alle eventuali previsioni urbanistiche che non consentono il mantenimento delle strutture mobili oltre la stagione balneare, con conseguente diritto del richiedente ad ottenere il titolo abilitativo senza alcuna necessità di modifica dei piani regolatori.

II) L’articolo 9 comma 4 delle N.T.A., lungi dal vietare il mantenimento delle strutture precarie su tutto il territorio comunale, afferma solo che “nell’arenile prospiciente il Lungomare Circe, sono vietate le costruzioni a carattere stabile”. La disposizione quindi vieta solo costruzioni a carattere stabile, ma non già il loro mantenimento per una stagione balneare o per la sola durata della concessione.

III) Inutile e superflua ai fini della destagionalizzazione è la delibera di C.C. n. 35 del 04/07/2022, con cui il Comune di Terracina, in variante all’articolo 9 comma 4 delle N.T.A, ha adottato la disposizione secondo cui “Nell’arenile dell’intero comunale sono consentite attività balneari e attività turistiche-ricreative connesse alla balneazione. Esse sono consentite nel pieno rispetto delle prescrizioni previste del Piano Territoriale Paesaggistico Regionale (PTPR) e della vigente normativa settoriale in materia utilizzazione ai fini turistici del demanio marittimo”.

IV) Non sussiste alcun limite alla destagionalizzazione derivante dalla pianificazione comunale ma solo l’obbligo del Comune di effettuare l’istruttoria per il rilascio dei titoli abilitativi in presenza della domanda di destagionalizzazione.

V) I provvedimenti impugnati sono stati emessi in aperto contrasto con la deliberazione di Giunta Municipale n. 18 del 2016, adottata nelle more dell'approvazione dei PUA proprio in ragione della possibilità di destagionalizzare l'attività.

VI) Nell'istanza rigettata era stato anche chiesto il mantenimento della struttura sino al riordino della materia delle concessioni balneari in applicazione della Legge 145/2018. Tale disposizione nel prevedere un termine temporale fisso ed un termine temporale variabile, in quanto rimesso al riordino della materia, non può che essere interpretato come norma che consente il mantenimento delle strutture sino al verificarsi di entrambe le condizioni.

4) Con atto depositato il 2 dicembre 2022, si è costituito in giudizio il Comune di Terracina deducendo l'infondatezza del ricorso.

5) Alla pubblica udienza del 25 gennaio 2023, la causa è stata riservata per la decisione.

6) Il ricorso è infondato.

7) La questione sottoposta al Collegio riguarda la possibilità o meno dei titolari di concessione demaniale marittima, rilasciata per l'esercizio dell'attività stagionale di gestione di stabilimento balneare dal 1° maggio al 31 ottobre, di mantenere posizionate le opere da smontare al termine del periodo e di continuare ad esercitare l'attività anche durante il periodo invernale, non contemplata dalla concessione, né dal relativo permesso di costruire.

8) Il ricorrente sostiene che tale possibilità sia riconosciuta espressamente sotto distinti profili da norme legislative, rappresentate da una parte dalla L.R. Lazio n. 13 del 2017 art. 52 bis comma 2, che consentirebbe alle strutture di facile rimozione destinate a essere rimosse durante il periodo invernale di rimanere allocate sull'area in concessione per l'intero anno e, dall'altra, dalla Legge 145/2018, art. 1 comma 246, che consentirebbe il mantenimento delle strutture sino al riordino della materia delle concessioni balneari, per il quale l'Adunanza Plenaria n. 17 del 2021 ha fissato il termine del 31.12.2023.

9) Entrambe le tesi sono infondate.

10) Con riguardo alla prima, la ricorrente sostiene che l'articolo 52 bis cit. costituisce espressa deroga normativa agli strumenti di pianificazione, con conseguente diritto del richiedente ad ottenere il titolo abilitativo, senza alcuna necessità di modifica dei piani regolatori. La possibilità di mantenere le strutture amovibili durante il periodo invernale deriva direttamente dalla Legge Regionale, costituente fonte primaria sovraordinata rispetto agli strumenti urbanistici locali.

L'Amministrazione, quindi, avrebbe dovuto adeguare il titolo edilizio a prescindere dalla pianificazione, limitandosi eventualmente a richiedere documentazione integrativa (qualora necessaria).

11) Osserva il Collegio, però, che sul tema questa Sezione si è già pronunciata con la sentenza n. 11 dell'11 gennaio 2017, affermando che “la disposizione è chiara nello stabilire che la destagionalizzazione può essere consentita ove l'istante sia “in possesso dei titoli abilitativi, delle autorizzazioni, dei pareri e degli altri atti di assenso comunque denominati previsti dalla normativa vigente in materia”; questa condizione non sussiste perché i titoli di cui la ricorrente è in possesso non permettono il permanente mantenimento in situ dei manufatti costituenti lo stabilimento e di conseguenza essi, a tal fine, avrebbero dovuto essere convenientemente modificati.

Il significato dell'articolo 52-bis è quindi quello di consentire una deroga alle previsioni dei piani che consentono l'occupazione dell'arenile con i manufatti costituenti lo stabilimento durante il solo periodo estivo ma non quello di operare una sorta di automatica conversione dei titoli (di carattere temporaneo) di cui sono in possesso gli operatori in titoli “permanenti” (cioè legittimanti l'occupazione per l'intero anno dell'arenile concesso).

12) Peraltro, la stessa Regione Lazio, nel dare riscontro al quesito posto dal Comune resistente, con note prot. n. 632579 del 20.12.2016 e prot. n. 45633 del 26.01.2018, ha espressamente affermato che “ le concessioni in questione sono state rilasciate a carattere stagionale (1°maggio-31ottobre)”, che sussiste la necessità della acquisizione di “tutti i titoli abilitativi” e di adeguare il titolo concessorio ai sensi dell'art.24 del Regolamento per l'esecuzione del codice della navigazione, “altrimenti si potrebbe verificare un'abusiva occupazione del demanio marittimo sanzionabile a mente degli artt. 54 e 1161 del Codice della Navigazione”, ribadendo, che “qualora i concessionari in questione non siano in possesso dei relativi titoli abilitativi, delle autorizzazioni, dei pareri e degli altri atti di assenso comunque denominati previsti dalla normativa vigente in materia, non possono essere autorizzati alla destagionalizzazione.”

13) Per quanto concerne il Comune di Terracina, l'articolo 9 comma 4 delle N.T.A. afferma che: “nell'arenile prospiciente il Lungomare Circe, sono vietate le costruzioni a carattere stabile. Esse sono consentite solamente per gruppi igienici, da contenersi entro l'altezza dei muri di parapetto del Lungomare a ridosso dei muretti medesimi. In ogni caso tali costruzioni, avranno l'altezza lorda non superiore a mt. 2,20 ed uno sviluppo non superiore a ml.20 sul fronte mare.”

14) Sul punto, la ricorrente sostiene che l'autorizzazione potrebbe comunque essere rilasciata in quanto le strutture in argomento, in ragione della loro facile rimovibilità, non avrebbero il carattere della stabilità e quindi non sarebbero in contrasto con la succitata previsione.

In realtà, però, la giurisprudenza spiega che “Al fine di verificare se una determinata opera abbia carattere precario occorre verificare la destinazione funzionale e l'interesse finale al cui soddisfacimento essa è destinata. Pertanto, solo le opere agevolmente rimuovibili, funzionali a

soddisfare una esigenza oggettivamente temporanea, destinata a cessare dopo il breve tempo entro cui si realizza l'interesse finale, possono dirsi di carattere precario e, in quanto tali, non richiedenti il permesso di costruire" (Consiglio di Stato, sez. IV, 07/12/2017, n. 5762).

Nel caso di specie, al contrario, è evidente che l'interesse della ricorrente è quello di mantenere il manufatto stabilmente per esercitarne l'attività senza soluzione di continuità.

15) Infine, deve essere respinta anche la tesi secondo la quale le strutture dovrebbero comunque essere mantenute in ragione dell'art. 1, comma 246 della Legge 145/2018, a mente del quale i titolari delle concessioni demaniali marittime ad uso ricreativo turistico "... che utilizzano manufatti amovibili di cui alla lett. e.5) del comma 1 dell'art. 3 del TU Edilizia n. 380/2001, possono mantenere installati i predetti manufatti fino al 31/12/2020, nelle more del riordino della materia..."; riordino il cui termine è stato posticipato al 31.12.2023 dalla Ad. Plen. del Consiglio di Stato n. 17/21.

In realtà, la norma, come si evince dal chiaro tenore letterale della disposizione, autorizza solo la permanenza sulle aree demaniali marittime delle strutture sino, e non oltre, alla data del 31.12.2020, ma non anche le attività che si vorrebbe continuare a esercitare con la destagionalizzazione.

16) In conclusione, quindi, il ricorso deve essere respinto siccome destituito di fondamento.

17) Sussistono giusti motivi per disporre tra le parti la compensazione delle spese del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio sezione staccata di Latina (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso R.G. 676/22, lo rigetta

Compensa le spese del giudizio.

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

Così deciso in Latina nella camera di consiglio del giorno 25 gennaio 2023 con l'intervento dei magistrati:

Riccardo Savoia, Presidente

Ivo Correale, Consigliere

Roberto Maria Bucchi, Consigliere, Estensore

IL SEGRETARIO
