



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Settima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3782 del 2022, proposto dalla Lega Navale Italiana - Sezione di Casalabate, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Danilo Lorenzo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Squinzano, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Alessandro Rosato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Daniele Castoro in Roma, via degli Scipioni, 235;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione staccata di Lecce, Sezione Prima, n. 595/2022, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 ottobre 2022 il Cons. Daniela Di Carlo e uditi l'avvocato Danilo Lorenzo per la parte appellante e l'avvocato Alessandro Rosato per l'amministrazione comunale appellata;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La ricorrente ha impugnato, chiedendone l'annullamento, la nota prot. n. 12546 del 16 luglio 2021, con la quale il Comune di Squinzano ha denegato l'estensione della durata delle concessioni demaniali marittime n. 1/2010 e 3/2011 domandata dall'interessata ai sensi dell'art. 1, comma 682 e ss., legge n. 145/2018, ed ha contestualmente dichiarato, altresì, l'avvenuta decadenza delle concessioni medesime ai sensi degli artt. 47, comma 1, lett. b) e f), codice della navigazione, 1, comma 2-ter, decreto legge n. 400/1993; 10, comma 1, e 14, comma 15, legge regionale della Puglia n. 17/2015.

2. A sostegno delle proprie pretese, la ricorrente deduceva: i) 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; 2) violazione e falsa applicazione dell'art. 47 codice della navigazione - violazione del principio di tempestività della contestazione - omessa applicazione dell'art. 14, comma 15 lett b),

legge regionale 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.

3. Con la sentenza di cui all'epigrafe, il TAR della Puglia, sede staccata di Lecce, ha respinto il ricorso ed ha compensato le spese del giudizio.

4. Nell'impugnare la sentenza, la ricorrente ha censurato la correttezza del ragionamento logico giuridico seguito dal giudice di primo grado, in quanto il medesimo non avrebbe adeguatamente considerato che:

i) tutti i presunti abusi sono stati compiuti nel lontano 2009, e dunque antecedentemente al rilascio della concessione demaniale marittima n. 1 del 22 novembre 2010, successivamente integrata con quella n. 3 del 10 maggio 2011;

b) la prima contestazione in merito alla sussistenza degli abusi edilizi è stata effettuata dal Nucleo di Vigilanza Edilizia del Comune di Lecce nel lontano 2 luglio 2004, senza che ciò abbia determinato l'adozione di provvedimenti decadenziali dai titoli concessori;

c) nel corso del tempo, le Amministrazioni comunali succedutesi nelle funzioni amministrative dell'area demaniale in questione, non solo non hanno mai paventato la possibilità che gli abusi edilizi potessero essere causa di decadenza del titolo, ma hanno anzi proceduto a concedere le richieste proroghe;

d) il provvedimento di decadenza dalla concessione non è stato preceduto dalla contestazione preventiva degli addebiti e dalla diffida a porre fine all'inadempienza riscontrata;

e) l'ampio lasso di tempo trascorso dal rilascio della prima concessione, l'assenza di provvedimenti sanzionatori e, anzi, la reiterata concessione di proroghe, giustificano la piena tutela dell'affidamento del privato.

5. Il Comune di Squinzano ha resistito al gravame e ne ha chiesto la reiezione.

6. Le parti hanno ulteriormente insistito sulle rispettive tesi difensive, mediante il deposito di documenti, di memorie difensive e di memorie in replica.

7. All'udienza pubblica del 4 ottobre 2022, la causa è stata trattenuta in decisione.

8. L'appello non è fondato e deve essere, pertanto, respinto.

9. Il provvedimento impugnato motiva il diniego dell'istanza di proroga automatica della concessione demaniale marittima attraverso due concorrenti ed autonome motivazioni: per un verso, facendo riferimento al quadro euro-unitario rappresentato dai principi di libera concorrenza e libera prestazione dei servizi da

parte di tutti gli operatori del mercato comune, secondo i principi ritraibili dal Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea e dalla direttiva 2006/123/UE; per un altro verso, prendendo atto dell'inadempimento della titolare della concessione rispetto agli obblighi nascenti dal rapporto concessorio, con specifico riferimento alla presenza, sull'area demaniale, di abusi edilizi non sanati e non sanabili.

La ricorrente ha articolato svariate censure al fine di contestare questa seconda parte della motivazione, senza tuttavia dedurre specifici motivi avverso la prima parte della motivazione.

Già solo per questa ragione, pertanto, il ricorso di primo grado avrebbe dovuto essere dichiarato inammissibile per difetto di interesse, in quanto è un principio consolidato dell'indirizzo esegetico seguito dalla giurisprudenza amministrativa che laddove un provvedimento amministrativo negativo sia sorretto da una pluralità di motivazioni fra loro autonome, ciascuna delle quali da sola sufficiente a sostenere il diniego, la fondatezza di una sola di esse priva di utilità (e quindi di interesse) la decisione del giudice sulle altre (*ex multis*, Consiglio di Stato, III, sentenza n. 5082/2017; id., IV, n. 5527/2016).

10. Anche a prescindere da questo assorbente rilievo, il ricorso non è comunque sia fondato neppure in relazione alle censure che contestano la legittimità della dichiarazione della decadenza dal titolo e del diniego della proroga automatica, alla luce delle seguenti considerazioni.

L'oggetto della istanza di proroga automatica riguarda la concessione demaniale marittima n. 1 del 22.11.2010, rilasciata dal Comune di Lecce per il mantenimento di un'area destinata alla nautica da

diporto della superficie complessiva di mq. 7.002,47, per la durata di cinque anni, successivamente integrata con concessione demaniale marittima n. 3 del 10.5.2011, al fine di occupare anche altre due aree relitte per complessivi mq. 1622,00, della durata, anch'essa, di cinque anni.

Sull'area in questione erano già presenti abusi edilizi, come accertato all'esito di

sopralluogo effettuato in data 2 luglio 2004 dal Nucleo di Vigilanza Edilizia del Comune di Lecce, che riscontrava la presenza di ben cinque opere in assenza di titolo abilitativo.

Il nuovo acquirente, o chi subentra nella disponibilità dell'immobile abusivo o del sedime su cui il medesimo è stato realizzato, succede in tutti i rapporti giuridici attivi e passivi facenti capo al precedente titolare, subendo di conseguenza gli effetti sia del diniego di sanatoria, sia dell'ingiunzione di demolizione.

La ricorrente ha mantenuto la titolarità delle aree concesse sino all'adozione del provvedimento gravato ed ha beneficiato degli effetti favorevoli derivanti dalle reiterate proroghe delle concessioni, ma senza che ciò abbia fatto sorgere, sia in capo all'interessata, sia rispetto alla collettività, il legittimo affidamento circa la spettanza del titolo e legittimità dell'azione amministrativa.

Trattandosi di illecito permanente, la risalenza nel tempo dell'opera edilizia abusiva, di per sé, non incide sul potere di repressione dell'abuso da parte della P.A., ed il tempo non può legittimare in via di fatto una situazione di illegalità diffusa.

La presenza *in loco* degli abusi edilizi è stata segnalata, peraltro, dalla stessa ricorrente nell'istanza di proroga del titolo, in un momento cioè in cui si erano già perfezionate le fattispecie decadenziali previste dalle lett. b) e d) dell'art. 47, codice della navigazione.

L'Amministrazione non avrebbe potuto assumere un provvedimento di contenuto diverso da quello in effetti emanato, sia perché l'inadempimento rispetto agli obblighi derivanti dal titolo concessorio si era già perfezionato (di recente, su un caso simile, Consiglio di Stato, VII, sentenza n. 7165 del 17 agosto 2022), sia perché l'atto di proroga rappresenta un atto meramente ricognitivo di un effetto prodotto automaticamente dalla legge, senza che sia necessaria l'intermediazione del potere amministrativo (Plenarie n. 17 e 18/2021).

Inoltre, dopo la proposizione dell'istanza di proroga, ma prima che l'Amministrazione adottasse l'impugnato diniego, la ricorrente si è fatta finalmente

parte attiva e diligente nella rimozione degli abusi edilizi.

Tale condotta è sintomatica della mancanza di una situazione di legittimo affidamento della ricorrente, che di fatto si è giovata per lungo tempo degli effetti permanenti derivanti dall'alterazione dello stato dei luoghi in conseguenza della realizzazione dei manufatti abusivi ad opera di un terzo soggetto e delle proroghe dei titoli che sono state emanate dalle varie Amministrazioni comunali che si sono succedute, e che ha perseverato nel comportamento di mantenere i suddetti abusi finché possibile, finanche dichiarandone l'esistenza nella domanda di proroga da ultimo protocollata.

Tale dichiarazione, in particolare, non rileva quale elemento a favore della ricorrente, come pure la stessa ha prospettato negli atti processuali, a comprova, a suo dire, della buona fede e della trasparenza della sua condotta – bensì quale elemento a suo sfavore, in quanto elemento significativo, anzi, della volontà di mantenere gli abusi sull'area demaniale.

Tale volontà, non va inoltre sottaciuto, è stata interrotta da circostanze contingenti ed esterne all'interessata, ovverossia l'apertura di un procedimento penale per abusi edilizi a carico del legale rappresentante della ricorrente e l'andamento procedimentale che ha assunto, questa volta, l'*iter* di proroga.

Infondata è, infine, la contestazione circa il fatto che l'azione amministrativa sarebbe stata eccessiva, sproporzionata ed improvvisa, e che il provvedimento di decadenza non sarebbe stato preceduto dalla contestazione preventiva degli addebiti e dalla diffida a porre fine all'inadempienza riscontrata.

Tali addebiti sono certamente infondati, sia perché la ricorrente era ben consapevole della propria condotta, tanto da procedere a sua cura e spese alla demolizione quando proprio non si è più potuto fare diversamente, sia perché l'atto in concreto adottato dall'Amministrazione è espressione di un potere vincolato, sicché lo stesso, anche ove preceduto dall'emanazione degli invocati atti endoprocedimentali, non avrebbe comunque potuto assumere un contenuto diverso.

Ad ogni modo, illegittimità amministrative eventualmente perpetratesi in passato, non possono esser assunte oggi a giustificazione di ulteriori provvedimenti favorevoli alla ricorrente, né possono ostare, viceversa, a diverse decisioni che siano rispettose del quadro euro-unionale di riferimento e di quello interno a tutela dei beni demaniali.

11. In definitiva, l'appello va respinto.

12. Le spese del giudizio possono essere nondimeno compensate, in considerazione del complessivo comportamento serbato dalle parti per un arco temporale che si è protratto effettivamente molto a lungo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Settima, definitivamente pronunciando sull'appello n. 3782 del 2022, come in epigrafe proposto, respinge l'appello.

Compensa fra le parti le spese del giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 4 ottobre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Giovagnoli, Presidente

Daniela Di Carlo, Consigliere, Estensore

Sergio Zeuli, Consigliere

Maurizio Antonio Pasquale Francola, Consigliere

Rosaria Maria Castorina, Consigliere

L'ESTENSORE
Daniela Di Carlo

IL PRESIDENTE
Roberto Giovagnoli

IL SEGRETARIO