

Concessioni demaniali marittime
L'obbligo di rimozione dei manufatti assentiti ad uno stabilimento balneare: vincoli paesaggistici, discrezionalità amministrativa e orientamenti del Consiglio di Stato.
Analisi della disciplina della Regione Puglia

A cura del Dott. Cristian ROVITO

Sottufficiale del Corpo delle Capitanerie di porto Guardia Costiera

A fronte delle annose questioni, con tutto ciò che ne consegue sul piano sociale in termini di conflitto sociale, esaltato sul piano non solo mediatico, riprendendo in parte un precedente lavoro¹, si vuole ora ritornare sugli ultimi orientamenti del Consiglio di Stato, pronunciatisi in una recente sentenza n. 738/2019 della IV[^] Sezione. Si rende peraltro necessaria una lettura della vigente disciplina in relazione alle nuove disposizioni in materia di concessioni demaniali marittime adottate dal legislatore la "legge di stabilità 2019" (Legge 30 dicembre 2018, n. 145 - GU n. 302 del 31-12-2018 - Suppl. Ordinario n. 62).

Occorre altresì considerare il quadro normativo per ciò che interessa il percorso politico – legislativo seguito negli anni per approdare all'attuale assetto giuridico, di guisa che possa operarsi il necessario riferimento alla disciplina adottata dalla Regione Puglia nell'ambito della gestione integrata della costa.

Nel presente lavoro, previa preliminare collazione normativa, si è ritenuto utile focalizzare l'attenzione su alcuni principi giuridici in materia di **"esercizio di funzioni amministrative in materia di demanio marittimo"**. Proprio in ragione dell'analisi che verrà introdotta nella parte finale, si opterà tuttavia per i necessari riferimenti alla tutela dei beni paesaggistici ed ambientali di cui al D. Lgs 42/2004, non trascurati dal Consiglio di Stato nella sentenza in commento, quindi al Piano Paesaggistico Territoriale Regionale della Puglia (PPTR) ed alle norme tecniche di attuazione.

Con la L.R. n. 17/2015 e ss. mm. e ii., fermo restando l'esercizio di specifiche funzioni amministrative che necessitano di unitario esercizio a livello regionale² la Regione Puglia ha conferito ai comuni costieri *«l'esercizio di tutte le funzioni amministrative relative alla materia del demanio marittimo»* (comma 3 dell'art. 6).

¹ C. ROVITO, *La gestione del demanio marittimo da parte dei Comuni ed il Rapporto tra Piani regionali e piani comunali delle coste*, su www.dirittoambiente.net.

² programmazione, indirizzo e coordinamento generale; disciplina dell'utilizzazione delle aree demaniali marittime per finalità turistico-ricreative, mediante ordinanze amministrative; monitoraggio della gestione del Sistema informativo del demanio (SID); emanazione di linee guida ai fini dell'esercizio delle funzioni conferite con la presente legge; rilascio della concessione di beni demaniali richiesti nell'uso del comune medesimo; esercizio dei poteri sostitutivi di cui all'articolo 4, comma 8; Osservatorio regionale delle coste al fine della conservazione, valorizzazione e pianificazione dell'uso del bene demaniale marittimo; rilascio di concessioni demaniali marittime per la realizzazione di opere di ingegneria costiera; nulla osta ai fini della consegna, ai sensi dell'articolo 34 del Codice della navigazione.

Ai Comuni spetta pertanto il rilascio, il rinnovo e la proroga delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico – ricreative. Opportuno si configura il riferimento ad una pronuncia della VI^a sezione del Consiglio di Stato (sentenza n. 6853 del 3 dicembre 2018).

I giudici di Palazzo Spada hanno rilevato che, a differenza della **proroga** della concessione che determina il prolungamento, senza soluzione di continuità, della durata della concessione in essere, il **rinnovo** della concessione integra gli estremi di una nuova concessione che si sostituisce alla precedente oramai scaduta.

Da tale corollario discende che, decorso il termine di durata, scaduta l'originaria concessione demaniale marittima, si verifica *ipso iure*, ai sensi dell'art. 49 del Cod. nav., la devoluzione a favore dello Stato: ossia, sebbene la concessione sia stata rinnovata, le opere non agevolmente rimovibili realizzate dal concessionario nel periodo d'efficacia della concessione scaduta – fatta poi oggetto di rinnovo – sono acquisite con effetto legale automatico al demanio statale. Coerentemente all'effetto costitutivo prodottosi *ex lege*, l'atto amministrativo di acquisizione o di incameramento ha efficacia meramente dichiarativa di una vicenda traslativa oramai conclusa. Il rinnovo della concessione non posticipa l'effetto traslativo della proprietà già prodottosi alla scadenza del termine di durata della concessione³.

In seguito alla procedura d'infrazione comunitaria n. 2008/4908 aperta nei confronti dello Stato Italiano sulla incompatibilità comunitaria del rinnovo automatico della concessione alla scadenza sessennale, di cui all'art. 1, comma 2, D.L. n. 400 del 1993⁴, è stato adottato l'art. 1, comma 18, D.L. n. 194 del 2009 ("Proroga di termini previsti da disposizioni legislative").

La norma dispone l'abrogazione del c.d. "diritto di insistenza" di cui all'art. 37 Cod. nav.; contiene inoltre la previsione – modulata in ragione dell'entità e della rilevanza economica delle opere realizzate dal concessionario – della durata delle concessioni, tra sei e venti anni; stabilisce, infine, la proroga al 31 dicembre 2015 delle concessioni per finalità turistico-ricreative, in scadenza prima di tale data e in atto alla data di entrata in vigore dello stesso decreto-legge.

In aggiunta, allo scopo di chiudere la predetta procedura di infrazione e dare organica sistematicità alla materia, con l'art. 11 della legge comunitaria n. 217/2011 (recante "Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee") è stato abrogato il meccanismo del rinnovo automatico previsto dal comma 2 dell'art. 1 del citato D.L. n. 400 del 1993.

³ M. Murra, *Concessione demaniale marittima: la differenza tra proroga e rinnovo*, su www.ilquotidianodellapa.it.

⁴ 1. La concessione dei beni demaniali marittimi può essere rilasciata, oltre che per servizi pubblici e per servizi e attività portuali e produttive, per l'esercizio delle seguenti attività:

- a) gestione di stabilimenti balneari;
- b) esercizi di ristorazione e somministrazione di bevande, cibi precotti e generi di monopolio;
- c) noleggio di imbarcazioni e natanti in genere;
- d) gestione di strutture ricettive ed attività ricreative e sportive;
- e) esercizi commerciali;
- f) servizi di altra natura e conduzione di strutture ad uso abitativo, compatibilmente con le esigenze di utilizzazione di cui alle precedenti categorie di utilizzazione.

2. Comma abrogato dalla L. del 15/12/2011 n. 217 (in precedenza modificato dalla L. 16/03/2001, n. 88 e dalla L. 08/07/2003, n. 172).

2-bis. Le concessioni di cui al comma 1 che siano di competenza statale sono rilasciate dal capo del compartimento marittimo con licenza. (comma introdotto dalla L. 08/07/2003, n. 172, e successivamente modificato dalla L. 15/12/2011, n. 217).

2-ter. Le concessioni di cui al comma 1 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 Presidente della Repubblica 13 settembre 2005, n. 296 (comma introdotto dalla L. 27/12/2006, n. 296, e successivamente modificato dalla L. 15/12/2011, n. 217).

Il rinnovo automatico e tacito delle concessioni demaniali è stato pertanto espunto dal nostro ordinamento giuridico. Non a caso, le accese polemiche sorte tra le organizzazioni di categorie rappresentative dei “balneari” e le istituzioni anche europee, che nascono, tra l’altro, a seguito della famigerata “Direttiva Bolkestein”⁵, interessano ad ampio raggio la questione giuridica che ora si sta approfondendo.

La direttiva, che prende il nome dal commissario per la concorrenza e il mercato della Commissione Ue allora presieduta dal prof. Romano Prodi, prevede infatti che ogni Paese dell’Unione Europea garantisca il rispetto della libera circolazione dei servizi e **l’abbattimento delle barriere** tra gli Stati. In questo modo qualsiasi cittadino europeo può proporre all’interno dell’Unione Europea la propria attività. La direttiva vuole **semplificare le procedure per esercitare temporaneamente la propria attività** all’interno di un Paese dell’Ue, evitando discriminazioni basate sulla nazionalità. Si sarebbero attuati sostanzialmente i principi del libero mercato, della circolazione delle merci e dei servizi, oltretutto della leale concorrenza, prodromi del vigente Trattato di Lisbona. In poche parole, un venditore ambulante francese (o di un qualsiasi Paese Ue) che vuole trasferirsi per un periodo in Italia deve avere **gli stessi diritti** di un venditore ambulante italiano che presta i suoi servizi in Italia. La libera circolazione dei servizi cui si concentra *in primis* la normativa comunitaria, riguarda soltanto **chi si sposta per un determinato periodo da un Paese all’altro**, fornendo un servizio limitato nel tempo. I conflitti cui all’inizio si è fatto cenno, che interessano anche ambulanti e tassisti sono sorti in ragione delle aspettative dei titolari degli stabilimenti balneari, impauriti dall’**arrivo in Italia di imprenditori stranieri** che decidano di operare in tale spazio turistico.

La questione assume una fondamentale rilevanza nel settore. Gli aspetti da rimarcare sono effettivamente due e come tali necessitano di essere citati ed analizzati alla luce del contesto normativo e soprattutto giurisprudenziale seguito alla pronuncia della Corte di Giustizia UE. Se il primo assume valenza più sul piano politico – mediatico, quindi espressione del clima conflittuale creatosi e instillatosi in ambito comunitario ormai da più di due lustri, non può trascurarsi l’indirizzo giuridico ed i connessi effetti giuridici sugli ordinamenti di ogni stato membro prodottisi a seguito dell’intervento giurisdizionale della V Sezione della Corte UE in data 14 luglio 2016⁶.

Nel corso di un convegno svoltosi nell’aprile del 2018 il commissario Bolkestein affermava: «*La direttiva che porta il mio nome non è applicabile ai balneari perché le concessioni rientrano nel contesto dei beni e quindi non rientrano nei servizi. L’economista si è anche detto dispiaciuto dell’interpretazione errata data dal suo provvedimento. Al convegno è stato anche fatto notare che la questione in altri Paesi come la Spagna è stata risolta da tempo, concedendo una proroga di 75 anni sulle concessioni, per escludere con certezza gli stabilimenti balneari dalla direttiva*».

⁵ Direttiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno recepita con Decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 recante “Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno.

⁶ http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=181682&doclang=IT#Footnote*.

Alla Corte UE è stata sottoposta una questione avviata da due consorzi di comuni (Lombardia, sulle rive del Lago di Garda, e Sardegna, quindi realtà locali particolarmente attente alla tutela, valorizzazione del mercato turistico!) i quali decisero di mettere a gara alcune concessioni perché non erano soddisfatti del servizio offerto dai detentori dell'epoca.

I balneari fecero causa perché ritenevano di essere protetti dalle nuove norme del governo che, in continuità con il precedente, nel 2012 aveva adottato un'ulteriore proroga, posticipando la scadenza delle concessioni dal 31.12.2015 al 31.12.2020. Dal canto loro, in sede di giudizio i due consorzi giustificavano gli atti posti in essere adducendo che la Bolkestein aveva la precedenza sulle leggi nazionali e quindi anche sulle norme emanate dal governo. Ebbene, la Corte di Giustizia Europea ha dato ragione ai comuni, **stabilendo che la legge italiana è in contrasto con la normativa europea e quindi le spiagge devono essere messe a gara**. Un principio che quindi smentisce appieno le affermazioni od anche le intenzioni del commissario Bolkestein e che oggi costituiscono un "campo di battaglia" per gli indubbi riflessi turistici, imprenditoriali ed economici. I quali tuttavia non possono prescindere dalla considerazione ed applicazione dei principi legislativi e giurisprudenziali, nazionali e soprattutto comunitari, a cui l'azione amministrativa rimane pur sempre vincolata.

Con la nuova legge di stabilità, il legislatore ha adottato una serie di innovazioni giuridiche che si ritiene utile riportare al fine di meglio inquadrare l'intero contesto normativo (art. 1, commi da 675 a 684).

Nei prossimi mesi con l'adozione di un DPCM il governo (su proposta del competente Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, da concertarsi con altri Ministri) dovrà fissare i termini e le modalità per la generale revisione del sistema delle concessioni demaniali marittime. Tale atto normativo dovrà essere adottato allo scopo di tutelare, valorizzare e promuovere il bene demaniale delle coste italiane, che rappresenta un elemento strategico per il sistema economico, di attrazione turistica e di immagine del Paese, in un'ottica di armonizzazione delle normative europee.

Nella strategia politico - revisionista impostata dall'esecutivo, meritano di essere enucleati i sotto elencati obiettivi:

- a) ricognizione e mappatura del litorale e del demanio costiero-marittimo;
- b) individuazione della reale consistenza dello stato dei luoghi, della tipologia e del numero di concessioni attualmente vigenti nonché delle aree libere e concedibili;
- c) individuazione della tipologia e del numero di imprese concessionarie e sub-concessionarie;
- d) ricognizione degli investimenti effettuati nell'ambito delle concessioni stesse e delle tempistiche di ammortamento connesse, nonché dei canoni attualmente applicati in relazione alle diverse concessioni;
- e) approvazione dei metodi, degli indirizzi generali e dei criteri per la programmazione, pianificazione e gestione integrata degli interventi di difesa delle coste e degli abitati costieri di cui all'articolo 89, comma 1, lettera h), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

Altro aspetto rilevante da sottolineare riguarda gli ulteriori criteri che l'emanando DPCM dovrà stabilire all'uopo di "strutturare":

- a) un nuovo modello di gestione delle imprese turistico-ricreative e ricettive che operano sul demanio marittimo secondo schemi e forme di partenariato pubblico-privato, atto a valorizzare la tutela e la più proficua utilizzazione del demanio marittimo, tenendo conto delle singole specificità e caratteristiche territoriali secondo criteri di: sostenibilità ambientale; qualità e professionalizzazione dell'accoglienza e dei servizi; accessibilità; qualità e modernizzazione delle infrastrutture; tutela degli ecosistemi marittimi coinvolti; sicurezza e vigilanza delle spiagge;
- b) un sistema di rating delle imprese di cui alla lettera a) e della qualità balneare;
- c) la revisione organica delle norme connesse alle concessioni demaniali marittime, con particolare riferimento alle disposizioni in materia di demanio marittimo di cui al codice della navigazione o a leggi speciali in materia;
- d) il riordino delle concessioni ad uso residenziale e abitativo, tramite individuazione di criteri di gestione, modalità di rilascio e termini di durata della concessione nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 37, primo comma, del codice della navigazione e dei principi di imparzialità, trasparenza, adeguata pubblicità e tenuto conto, in termini di premialità, dell'idonea conduzione del bene demaniale e della durata della concessione;
- e) la revisione e l'aggiornamento dei canoni demaniali posti a carico dei concessionari, che tenga conto delle peculiari attività svolte dalle imprese del settore, della tipologia dei beni oggetto di concessione anche con riguardo alle pertinenze, della valenza turistica.

I criteri che verranno adottati costituiranno i punti cardinali di una nuova, ampia e complessa rivisitazione dell'intero sistema delle concessioni demaniali marittime. Più strettamente sotto l'aspetto normativo - amministrativo oltreché funzionale in sinergia con gli indirizzi politico strategici, quindi con tutto ciò che ne consegue sul piano sociale, economico e turistico (economie, lavoro e sviluppo locale susseguenti alle attività turistico - ricreative ed a tutto ciò che ad esse si connette in termini di indotto!). Aspetto tutt'altro che marginale è l'improcrastinabile esigenza di conformare il nuovo assetto normativo ai richiamati principi comunitari del mercato e della libera concorrenza.

Nella nuova legge di stabilità, il legislatore ha stabilito che entro due anni dall'adozione del DPCM, le "amministrazioni competenti" per materia⁷, dovranno provvedere a svolgere tutte le necessarie attività necessarie per rispondere appieno, ciascuna per gli aspetti di rispettiva titolarità, a tutti i parametri *supra* menzionati.

Dal comma 679 emerge un importante aspetto che traduce in "prassi procedurale ed amministrativa" anche in un settore particolarmente complesso come è quello delle concessioni demaniali marittime, a similitudine di quanto già avviene per altri settori, l'avvio di una procedura di consultazione pubblica nel rispetto dei principi e delle previsioni di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241⁸. Le priorità e le modalità di azione e di intervento per la

⁷ «così come individuate nel decreto di cui al comma 675»: - si tratterà presumibilmente di: Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, Agenzia del Demanio e delle Entrate, Regioni e Comuni.

⁸ Si ritiene evidenziare che tale procedura è certamente riconducibile all'attuazione di quei principi di democrazia ambientale in parte introdotta con la Convenzione di Aarhus del 1998.

valorizzazione turistica delle aree insistenti sul demanio marittimo costituiscono i principali elementi su cui si concentrerà la procedura di consultazione. Dovrà concludersi entro il termine massimo di centottanta giorni dalla data di conclusione dei lavori da parte delle amministrazioni competenti.

I principi ed i criteri tecnici cui dovrà altresì adeguarsi la procedura di assegnazione delle concessioni sulle aree demaniali marittime verranno anch'essi definiti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Stabiliti i principi ed i criteri tecnici con l'emanando DPCM, le aree concedibili (prive di concessione⁹), a loro volta individuate con altro DPCM, saranno/potranno essere assegnate soltanto al termine della **consultazione pubblica**.

Il comma 682 della "legge di stabilità" ha prorogato di quindici anni (vigenti alla data di entrata in vigore della stessa legge di stabilità - 1 gennaio 2019, quelle concessioni disciplinate dal comma 1 dell'articolo 01 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494¹⁰).

I vigenti titoli di concessione demaniale marittima solo allo scadere dei quindici anni potranno *ex lege* essere oggetto delle nuove procedure di cui al comma 677 della legge di stabilità trattandosi per il legislatore dello "strumento per individuare le migliori procedure da adottare per ogni singola gestione del bene demaniale".

Per garantire la tutela e la custodia delle coste italiane affidate in concessione, quali risorse turistiche fondamentali del Paese, e tutelare l'occupazione e il reddito delle imprese in grave crisi per i danni subiti dai cambiamenti climatici e dai conseguenti eventi calamitosi straordinari, le concessioni di cui al comma 682 (*supra* evidenziate), vigenti alla data di entrata in vigore del decreto-legge 31 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25, nonché quelle rilasciate successivamente a tale data a seguito di una procedura amministrativa attivata anteriormente al 31 dicembre 2009 e per le quali il rilascio è avvenuto nel rispetto dell'articolo 18 del DPR 15 febbraio 1952, n. 328, o il rinnovo è avvenuto nel rispetto dell'articolo 2 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, hanno una durata, con decorrenza dalla data di entrata in vigore della presente legge, di anni quindici.

Per ultimo, il legislatore ha prorogato per quindici anni anche le concessioni delle aree di demanio marittimo per finalità residenziali e abitative, già oggetto di proroga ai sensi del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125.

Nel riprendere ora nel presente lavoro gli assunti emersi dalle pronunce del giudice amministrativo, cui in apertura si è fatto riferimento, a fronte di una sentenza di prime cure (Tar di Lecce) piuttosto poco consistente sul piano motivazionale, il Consiglio di Stato ha

⁹ Si tratta potenzialmente di nuove aree che verranno individuate come concedibili, ma "prive di concessione", secondo la nuova procedura definita con il DPCM in corso di emanazione.

¹⁰ Vedi nota 4.

ampiamente motivato le proprie determinazioni rigettando i motivi di ricorso della concessionaria e accogliendo quelli del ricorrente Ministero per i Beni e le Attività Culturali.

Alla titolare della concessione demaniale marittima, l'Ente comunale rilasciava un permesso di costruire e la collegata autorizzazione paesaggistica prescrivendo la "rimozione dei manufatti al termine di ogni stagione estiva" (servizi igienico - sanitari, chiosco bar, direzione).

Le deduzioni motivazionali su cui la ricorrente fondava le proprie doglianze si sussumerebbe nella previsione di cui all'art. 8, comma 5 della L.R. n. 17/2015 della Regione Puglia, nella parte in cui prevede che: *«Ai fini demaniali marittimi, le strutture funzionali all'attività balneare, purché di facile amovibilità, possono essere mantenute per l'intero anno solare»*. Peraltro, tale limitazione sarebbe possibile secondo la ricorrente solo in presenza di specifiche esigenze di protezione dell'ambiente. Ultroneo supporto proverrebbe dalle previsioni di cui al PPTR della Regione Puglia le quali impongono l'onere generale per gli esercenti degli stabilimenti balneari di rimuovere annualmente tutti i manufatti, laddove gli Enti competenti che intendano determinarsi in tal senso *«devono indicare ragioni di protezione dell'ambiente diverse ed ulteriori rispetto a quelle ritenute compatibili con l'esistenza dell'impianto nel periodo balneare»*.

La linea interpretativa seguita dai consiglieri tracciata nel senso che la disposizione regionale deve essere intesa nel senso che a dover essere adeguatamente motivato è il mantenimento annuale dei manufatti; anche perché non vi è alcun *favor* per il mantenimento annuale di strutture funzionali all'esercizio dell'attività di balneazione. Non bisogna dimenticare, che è poi altra questione su cui il Consiglio di Stato fonda il suo orientamento nella sentenza in trattazione, che la Corte Costituzionale con la sentenza n. 232/2008 aveva dichiarato l'illegittimità della precedente disposizione (comma 4bis dell'art. 11 L.R. 17/2006), ragione per cui la nuova norma (Art. 8, comma 5 L.R. 17/2015), sebbene invocata dalla concessionaria, non può essere una riproposizione di ciò che il Giudice delle leggi ha dichiarato costituzionalmente illegittimo.

Ancora viene evidenziata la preminenza del bene ambientale, il che viene il C.d.S. lo supporta ermeneuticamente accogliendo le osservazioni della difesa erariale con un richiamo a copiosa giurisprudenza della VI Sezione e soprattutto confermando il *«fatto che i territori costieri sono soggetti a vincolo paesaggistico ex lege»* (ex multis sez. VI, nn. 4759/2012, 2564/2013, 5293/2013, 2892/2015).

Non viene censurato il *modus operandi* dell'Ente locale, perciò ritenuto non carente dal punto di vista motivazionale. Nel provvedimento autorizzativo (autorizzazione paesaggistica) ha fatto menzione di "casi analoghi" in cui la competente Soprintendenza aveva subordinato il proprio parere favorevole a che le strutture fossero rimosse al termine della stagione estiva. Le *«esigenze turistiche e quelle imprenditoriali dei gestori sono idoneamente garantite nella stagione - i cui limiti temporali oltretutto sono dilatati da maggio a ottobre, proprio in considerazione dei tempi necessari per il montaggio e lo smontaggio delle strutture, periodo in cui è notoriamente maggiore l'afflusso turistico»*.

La prescrizione contenuta nel permesso di costruire è prettamente indirizzata a consentire la fruizione del contesto naturalistico e costiero nella sua interezza senza impedimenti visivi per il restante periodo dell'anno; quindi *«ragionevole e coerente per un litorale di dichiarata bellezza paesaggistica di cui si intende preservare l'aspetto naturale e ineditato, pur senza*

comprometterne la fruizione nel periodo estivo» - Cons. di Stato, sez. IV, 12 maggio 2015, n. 2892.

Per il Consiglio di Stato, l'autorizzazione paesaggistica concerne una struttura intrinsecamente precaria e funzionale alla balneazione e la assente (anche) in quanto destinata ad essere rimossa nel periodo invernale, all'evidente scopo di consentire la fruizione del paesaggio in un contesto libero e non edificato. Solo nel caso in cui fosse stata previsto *ab origine* il mantenimento delle strutture nel periodo invernale, per oggettive esigenze di sfruttamento della concessione demaniale marittima anche in tale periodo, sarebbe stata necessaria un'ulteriore motivazione alla prescrizione dell'atto autorizzativo da parte della Soprintendenza e quindi dell'Ente locale. Occorre ancora evidenziare che indipendentemente dalle caratteristiche costruttive le norme attuative del Piano Paesaggistico Territoriale Regionale vietano la realizzazione di nuove opere e di manufatti in grado di alterare lo stato dei luoghi in modo stabile, non irrilevante e non meramente occasionale così come evidenziato dalla VI^a Sez. del Consiglio di Stato con la sentenza n. 150 del 8 gennaio 2018. Non quindi la prescrizione di "rimozione", ma piuttosto il mantenimento delle strutture nel periodo invernale esige una specifica motivazione, tenuto conto del maggiore impatto sul territorio. Ciò perché il PPTR ammette degli interventi nei territori costieri a condizione che essi non ricadano nel divieto di edificazione e non riducano la fruibilità.

La riconosciuta ampia discrezionalità tecnico - valutativa in capo alla Soprintendenza in materia di autorizzazioni paesaggistiche chiude il cerchio motivazionale della sentenza in commento, potendo essere ammesso un loro sindacato in sede giudiziale esclusivamente sotto i profili della logicità, coerenza e completezza della valutazione nonché dell'adeguata motivazione - Cons. St., Sez. VI, 23 luglio 2018, n. 4466.

Per ciò che concerne poi la contestata scadenza estiva da parte della concessionaria, anche su tale aspetto della vicenda giudiziaria, il Consiglio di Stato, oltre a ritenere non necessariamente estendibile al periodo invernale la validità della concessione - Cons. St., Sez. VI, 7 settembre 2012, n. 4762, id. 24 agosto 2018, n. 5049 - proprio tale "limitazione temporale" si è resa necessaria al fine di limitare allo stretto necessario il danno che l'ambito paesaggistico subirebbe per effetto delle strutture insistenti nell'area per tutto il periodo dell'anno.

L'esistenza di una tale prescrizione all'interno del permesso di costruire, direttamente discendente da un parere vincolante della Soprintendenza, rilasciato ad uno stabilimento balneare, non viola il principio di ragionevolezza e rientra in quell'ambito istituzionale che è riservato all'autorità preposta alla tutela del vincolo.

Cristian ROVITO

Pubblicato il 7 marzo 2019

In calce la motivazione integrale della sentenza del Consiglio di Stato

N. 00738/2019REG.PROV.COLL.

N. 09115/2017 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 9115 del 2017, proposto da Ministero per i Beni e le Attività Culturali, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso cui domicilia *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

contro

Signora Sonia Calò, in proprio e quale titolare della ditta Lido Pevero Beach di Calò Sonia, rappresentata e difesa dagli avvocati Alberto Pepe e prof. Pier Luigi Portaluri, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Giuseppe Pecorilla in Roma, corso Vittorio Emanuele II, 18;

nei confronti

Comune di Lecce, rappresentato e difeso dall'avvocato Laura Astuto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Francesco Baldassarre in Roma, corso Vittorio Emanuele II, n. 18;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia sezione staccata di Lecce (Sezione Prima) n. 00771/2017.

Visto il ricorso in appello con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Lecce e della signora Sonia Calò;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore alla pubblica udienza del giorno 11 ottobre 2018 il Cons. Silvia Martino;

Uditi, per le parti rispettivamente rappresentate, l'avvocato dello Stato Barbara Tidore e gli avvocati Pier Luigi Portaluri e Angelo Vantaggiato (quest'ultimo su delega dell'avvocato Laura Astuto);

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso proposto innanzi alla Sezione staccata di Lecce del TAR per la Puglia, l'odierna appellata, signora Sonia Calò, impugnava il permesso di costruire e l'autorizzazione paesaggistica relativi ad un intervento (servizi igienico-sanitari, docce, chiosco bar, direzione) finalizzato alla gestione di uno stabilimento balneare, da realizzarsi nel Comune di Lecce, località San Cataldo, nella parte in cui

era stata imposta la prescrizione di rimuovere i manufatti al termine di ogni stagione estiva.

La ricorrente censurava tale previsione in quanto, a suo dire, ai sensi dell'art. 8 comma 5 della legge della Regione Puglia n. 17 del 2015, tale limitazione sarebbe possibile solo in presenza di specifiche esigenze di protezione dell'ambiente, espressamente menzionate nei provvedimenti autorizzativi; deduceva altresì la violazione dell'art. 10 - *bis* della legge n. 241 del 1990, in quanto non le era stato consentito di interloquire sul punto; relativamente al solo permesso di costruire, sosteneva infine che il Comune avesse violato la cit. l.r. n. 17 del 2015, stabilendo la validità di tale titolo solo fino al 31 ottobre 2016, anziché estenderne l'efficacia sino al 31 dicembre 2020, data di scadenza naturale della concessione demaniale marittima n. 2 del 2011.

2. Il TAR ha accolto il ricorso ritenendo fondata la censura riguardante la previsione contenuta negli atti impugnati di temporaneità dei manufatti autorizzati. Relativamente all'interpretazione delle citate disposizioni regionali – le quali prevedono espressamente che le opere di facile amovibilità finalizzate all'esercizio dell'attività balneare possono essere mantenute per l'intero anno solare – ha richiamato il proprio orientamento secondo cui, tenuto conto che neppure le disposizioni del nuovo PPTR contengono previsioni che impongono l'onere generale per gli esercenti degli stabilimenti balneari di rimuovere annualmente tutti i manufatti, laddove gli Enti competenti intendano determinarsi in tal senso, devono indicare ragioni di protezione dell'ambiente diverse ed ulteriori rispetto a quelle ritenute compatibili con l'esistenza dell'impianto nel periodo balneare.

Quanto, invece, all'asserita validità del permesso di costruire solo fino al 31 ottobre 2016, il TAR ha osservato che dalla lettura complessiva del permesso di costruire (nelle condizioni si parla, infatti, di “stagione estiva di ogni anno”) si evince che tale limitazione è stata affermata dal Comune solo con riguardo alla temporaneità dei manufatti, ferma restando quindi la possibilità per il gestore dello stabilimento di utilizzare i manufatti per tutte le stagioni balneari comprese nell'ambito del periodo di validità della concessione demaniale marittima n. 2 del 2011, espressamente menzionata nell'atto in questione per l'intero periodo di efficacia (fino alla data del 31.12.2020 o diversa scadenza stabilita dalla legge).

3. La sentenza è stata impugnata dal Ministero per i Beni e le Attività Culturali, alla stregua dei motivi che possono essere così sintetizzati:

I. *Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 8 della l.r. Puglia n. 17/2015; art. 9 Cost.; artt. 142, 146 e 149 del d.lgs. n. 42/2004 e dei principi espressi dalla Corte Costituzionale, n. 232 del 2008.*

La disposizione regionale in epigrafe prevede la possibilità che le strutture finalizzate all'esercizio dell'attività balneare, purché facilmente amovibili, siano mantenute per l'intero anno. Da tale formulazione deriva che è il mantenimento annuale di tali manufatti a dovere essere adeguatamente motivato, e non il contrario. Inoltre, la lettura sistematica del complessivo sistema normativo, disciplinante la materia in esame, non enuncia alcun *favor* per il mantenimento annuale di strutture funzionali all'esercizio dell'attività di balneazione.

Tale assunto trova conforto nella disamina della sentenza n. 232 del 2008, con la quale la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 4-*bis* dell'art. 11 della legge della Regione Puglia n. 17 del 2006, introdotto dall'art.

42 della legge della Regione Puglia n. 10 del 2007, nella parte in cui prevedeva che «il mantenimento per l'intero anno delle strutture precarie e amovibili di facile rimozione, funzionali all'attività turistico-ricreativa e già autorizzate per il mantenimento stagionale, è consentito anche in deroga ai vincoli previsti dalle normative in materia di tutela territoriale, paesaggistica, ambientale e idrogeologica».

Pertanto il legislatore regionale, nel prescrivere all'art. 8, comma 5, della legge regionale n. 17 del 2015 che «Ai fini demaniali marittimi, le strutture funzionali all'attività balneare, purché di facile amovibilità, possono essere mantenute per l'intero anno solare», certamente non ha voluto riproporre una norma che si ponesse in deroga ai vincoli previsti dalle normative in materia di tutela ambientale. Stante la preminenza del bene ambientale, non è poi lecito ammettere alcun *favor* per la permanenza annuale delle strutture in questione (Cons. St., Sez. VI, sentenza n. 2967 del 19.6.2017).

In tal senso la difesa erariale richiama giurisprudenza della VI Sezione di questo Consiglio (*ex multis* sez.VI, nn. 4759/2012; 2564/2013; 5293/2013; 2892/2015) nonché il fatto che i territori costieri sono soggetti a vincolo paesaggistico *ex lege*.

Il *modus operandi* del Comune di Lecce, allorché nel rilasciare l'autorizzazione paesaggistica ha richiamato “casi analoghi” in cui la Soprintendenza ha subordinato il proprio parere favorevole a che le strutture fossero rimosse al termine della stagione estiva, non è carente dal punto di vista motivazionale. Ciò, in quanto, sussiste un consolidato e notorio orientamento della competente Soprintendenza, richiamato nel provvedimento impugnato, di limitare alla stagione estiva la permanenza delle strutture. Tale orientamento si fonda sulla circostanza

che le esigenze turistiche e quelle imprenditoriali dei gestori sono idoneamente garantite nella stagione estiva – i cui limiti temporali oltretutto sono stati dilatati da maggio a ottobre, proprio in considerazione dei tempi necessari per il montaggio e lo smontaggio delle strutture – periodo in cui è notoriamente maggiore l'afflusso turistico. La permanenza nei mesi invernali dei manufatti nella zona costiera interessata, invocata dai più per ragioni di destagionalizzazione, di iodioterapia e similari – ragioni queste che, nel caso di specie, la ricorrente non ha neanche latamente posto a fondamento della propria istanza - non trova riscontro concreto né in termini di effettive domande provenienti dal flusso turistico, né in termini di effettiva garanzia della fruibilità di tali servizi da parte delle strutture poste in essere.

Il suddetto orientamento, peraltro, trova supporto e conferma nella consolidata giurisprudenza del Consiglio di Stato, proprio con riferimento a fattispecie relative al medesimo contesto territoriale.

Il richiamo “ai casi analoghi” effettuato dal Comune, era quindi teso a ribadire le determinazioni più volte espresse dall'amministrazione circa il fatto che la permanenza dei manufatti limitata alla stagione estiva consente il contemperamento delle esigenze della tutela del territorio con quelle degli operatori turistici.

La finalità della prescrizione è quindi quella di consentire la fruizione del contesto naturalistico e costiero nella sua interezza senza impedimenti visivi per il restante periodo dell'anno; motivazione quest'ultima ritenuta dalla giurisprudenza amministrativa, «ragionevole e coerente per un litorale di dichiarata bellezza paesaggistica di cui si intende preservare l'aspetto naturale e ineditato, pur senza

comprometterne la fruizione nel periodo estivo» (Cons. St., Sez. VI, 12 maggio 2015, n. 2892).

L'amministrazione sottolinea inoltre che l'odierna appellata non ha motivato in alcun modo il proprio interesse a che strutture di facile amovibilità permangano per l'intero anno né ha fatto riferimento ad attività destinate a svolgersi nel periodo invernale.

4. Il Comune di Lecce si è costituito in adesione all'appello del Ministero mentre la signora Calò si è costituita per resistere.

5. In data 30.1.2018 la signora Calò ha depositato una memoria nella quale ha rappresentato, in primo luogo, che il mero riferimento a "casi analoghi" non può ritenersi una motivazione sufficiente e che, comunque, la più recente giurisprudenza di questo Consiglio (ad esempio, Sez. VI, sentenza n. 194 del 2108) ha sostenuto che la rimozione delle strutture balneari al termine della stagione estiva non è sempre necessitata, ragion per cui la relativa prescrizione deve essere adeguatamente motivata, pur tenendo conto dei principi costituzionali in materia ambientale.

In ogni caso, le ragioni che il Ministero surrettiziamente prova a collegare al contesto motivazionale del provvedimento impugnato non esistono nell'atto gravato.

Né l'amministrazione si è curata di indicare espressamente e rendere disponibile il diverso atto da cui potesse emergere il percorso motivazionale dalla stessa seguito, limitandosi invece ad un mero richiamo a non meglio specificati "orientamenti" provvedimentali della Soprintendenza o a "casi analoghi" che il privato non è affatto tenuto a conoscere.

L'appellata ha altresì depositato una memoria conclusionale nella quale, oltre ad illustrare gli sviluppi della vicenda per cui è causa, ha richiamato i più recenti arresti della giurisprudenza della VI[^] Sezione di questo Consiglio (ad esempio le sentenze nn. 632, 633 e 634 del 2018) i quali hanno messo in luce che la complessiva disciplina regionale in tema di uso del demanio reca «un regime di favore per l'operatore turistico che agisce in regime di concessione demaniale, garantendogli la possibilità di mantenere le strutture funzionali alla balneazione per l'intero anno, a condizione che le stesse abbiano il requisito della «facile amovibilità»».

Ha inoltre ricordato, oltre all'art. 8, comma 5, della l. r. n. 17/2015, anche l'art. 6, comma 1, della medesima legge che demanda alla Regione le «funzioni amministrative che necessitano di unitario esercizio a livello regionale», tra le quali la norma individua quelle della «programmazione, indirizzo e coordinamento generale» e della «disciplina dell'utilizzazione delle aree demaniali marittime per finalità turistico-ricreative, mediante ordinanze amministrative».

In esecuzione di questa norma, la Regione Puglia ha adottato le cc.dd. ordinanze balneari per il 2016, il 2017 e il 2018, in forza delle quali «la stagione balneare dura l'intero anno solare, per l'esercizio delle attività commerciali e di quelle accessorie delle strutture balneari».

Anche il piano regionale delle coste prevede esclusivamente la «facile amovibilità» delle predette strutture a servizio degli stabilimenti balneari e non anche la prescrizione di rimozione al termine dell'utilizzo stagionale.

L'appellata richiama poi il contenuto del PPTR che, all'art. 45, consente, nei territori costieri, senza alcuna limitazione temporale, la «realizzazione di attrezzature di facile amovibilità per la balneazione e altre attività connesse al

tempo libero, che non compromettano gli elementi naturali e non riducano la fruibilità ed accessibilità dei territori costieri».

Sottolinea altresì che, ai sensi dell'art. 143, del d.lgs. n. 42/2004, il PPTR contiene (anche) la ricognizione dei beni paesaggistici, la loro delimitazione nonché la puntuale determinazione delle relative prescrizioni d'uso, con la conseguenza che le prescrizioni ivi contenute delimitano anche i margini di discrezionalità di cui dispongono la Soprintendenza e le amministrazioni interessate dal procedimento di rilascio degli assensi paesaggistici, nel rilascio dei titoli abilitativi di competenza.

In sostanza, ai sensi dell'art. 146, del cit. d.lgs. n. 42/2004, dette amministrazioni sono tenute esclusivamente a valutare la compatibilità/conformità del progetto proposto alle prescrizioni contenute nel suddetto piano.

6. L'appello, infine, è stato assunto in decisione alla pubblica udienza dell'11 ottobre 2018.

7.1. Deve, in primo luogo, evidenziarsi che la sentenza del Tar non ha costituito oggetto di gravame, ed è pertanto passata in giudicato, in relazione al capo con cui dispone che *“Quanto, invece, all'asserita validità del permesso di costruire solo fino al 31 ottobre 2016, va osservato che dalla lettura complessiva del permesso di costruire (nelle condizioni si parla, infatti, di “stagione estiva di ogni anno”) si evince che tale limitazione è stata affermata dal Comune solo con riguardo alla già discussa e ritenuta illegittima temporaneità dei manufatti, ferma restando quindi la possibilità per il gestore dello stabilimento di utilizzare i manufatti per tutte le stagioni balneari comprese nell'ambito del periodo di validità della concessione demaniale marittima n. 2 del 2011, espressamente menzionata nell'atto in questione per l'intero periodo di efficacia (fino alla data del 31.12.2020 o diversa scadenza stabilita dalla legge).”*

7.2. Con riguardo, invece, al capo, oggetto del presente gravame, relativo all'obbligo di rimozione dei manufatti al termine della stagione estiva di ogni anno, giova sintetizzare, per una migliore comprensione della vicenda per cui è causa, il contenuto del permesso di costruire e dell'autorizzazione paesaggistica, oggetto di impugnativa, nella parte di interesse.

I titoli abilitativi in esame riguardano la *«realizzazione di uno stabilimento balneare con opere di facile rimozione, a carattere precario e temporaneo su area demaniale»*, concessa sino al 31.12.2020.

L'autorizzazione paesaggistica dà atto della effettuazione della “verifica di compatibilità” con il P.P.T.R., nella quale è stato evidenziato che *«Tutte le strutture dovranno avere caratteristiche di montaggio aventi requisiti di reversibilità al fine di non costituire ingombro stabile sul territorio e consentire la godibilità del contesto libero da strutture temporanee»* e che *«tutte le strutture dovranno essere rimosse alla fine della stagione fissata al 31 ottobre di ogni anno»*.

L'area oggetto di intervento ricade, tra l'altro, nei contesti paesaggistici “territori costieri” - per i quali *«si applicano le prescrizioni di cui all'art. 45 delle N.T.A.»* - “cordoni dunari” - per i quali *«si applicano le misura di salvaguardia ed utilizzazione di cui all'art. 56 delle N.T.A.»* - “aree di rispetto dei boschi” - per le quali *«si applicano le misure di salvaguardia e di utilizzazione di cui all'art. 63” delle N.T.A.»*.

Conseguentemente – dopo aver considerato che *“in casi analoghi”* la Soprintendenza *«ha più volte subordinato il parere favorevole alla condizione che “tutte le strutture dovranno essere rimosse al termine della stagione estiva”»* - il Comune ha “condizionato” il provvedimento alla temporaneità dei manufatti *«per la sola stagione estiva»* ed ha prescritto (sostanzialmente riproducendo gli artt. 45 e 63 della N.T.A. del P.P.T.R.)

che «*le strutture siano di facile amovibilità non compromettano gli elementi naturali e non riducano la fruibilità ed accessibilità dei territori costieri [...]»*, ovvero «*i caratteri dei luoghi*».

7.3. Per quanto concerne il quadro normativo di riferimento, occorre ricordare che l'art. 11, comma 4-*bis*, della legge della Regione Puglia 23 giugno 2006, n. 17 (Disciplina della tutela e dell'uso della costa) prevedeva che «il mantenimento per l'intero anno delle strutture precarie e amovibili di facile rimozione, funzionali all'attività turistico-ricreativa e già autorizzate per il mantenimento stagionale, è consentito anche in deroga ai vincoli previsti dalle normative in materia di tutela territoriale, paesaggistica, ambientale e idrogeologica».

La Corte costituzionale, con sentenza n. 232 del 2008, ha affermato che tale norma – consentendo il mantenimento delle opere precarie in questione, oltre la durata della stagione balneare, in mancanza della necessaria positiva valutazione di compatibilità paesaggistica – viola le competenze esclusive statali in materia di tutela ambientale e paesaggistica.

La disposizione regionale è stata, pertanto, dichiarata costituzionalmente illegittima.

A seguito della predetta sentenza la legge della Regione Puglia 2 ottobre 2008, n. 24 ha introdotto nel testo dell'art. 11 della legge n. 17 del 2006 i seguenti commi: «a parziale modifica dell'articolo 3.07.4, punto 4.1, lettera b, del piano urbanistico territoriale tematico (PUTT) paesaggio, approvato con Delib.G.R. 15 dicembre 2000, n. 1748 tutte le strutture funzionali all'attività balneare, purché di facile amovibilità, possono essere mantenute per l'intero anno» (comma 4-ter);

«la rimozione delle strutture di cui al comma 4-ter avviene alla scadenza dell'atto concessorio, se non rinnovato, ovvero anche anticipatamente per sopravvenute esigenze di tutela ambientale» (comma 4-quater);

«i soggetti interessati devono munirsi preventivamente del nulla-osta dell'autorità competente in materia» (comma 4-quinquies).

Successivamente la legge regionale n. 17 del 2015, all'art. 8, comma 5, ha stabilito che «Ai fini demaniali marittimi, le strutture funzionali all'attività balneare, purché di facile amovibilità, possono essere mantenute per l'intero anno solare».

La normativa regionale pugliese consente dunque, ancora oggi, che vengano rilasciati titoli abilitativi che non prescrivono la rimozione delle strutture funzionali all'attività al termine della stagione estiva.

Tuttavia, tali disposizioni debbono essere coordinate con la disciplina relativa all'autorizzazione paesaggistica che viene rilasciata dal Comune previo parere vincolante della Soprintendenza (art. 146, comma 5, del d.lgs. n. 42/2004), ovvero (come avvenuto nella fattispecie) indipendentemente dal rilascio di tale parere nel caso in cui la Soprintendenza non renda le valutazioni di sua competenza nel termine di sessanta giorni dal ricevimento della documentazione (art. 146, comma 9, ult. decr. cit.).

7.4. Pure rilevante, nel caso di specie, è il Piano paesistico territoriale della Regione Puglia che, nella parte di interesse della presente controversia, dispone che, per i territori costieri, «*Non sono ammissibili*», tra gli altri, «*piani, progetti e interventi*» che comportino la «*realizzazione di qualsiasi nuova opera edilizia, fatta eccezione per le opere finalizzate al recupero/ripristino dei valori paesistico – ambientali*» (art. 45, comma 2, lett. a1), ivi comprese le «*recinzioni che riducano l'accessibilità alla costa e la sua fruibilità visiva e*

l'apertura di nuovi accessi al mare che danneggino le formazioni naturali rocciose o dunali» (lett. a3).

Viceversa, ai sensi del comma 3, *«Fatte salve le procedure di autorizzazione paesaggistica e le norme in materia di condono edilizio, nel rispetto degli obiettivi di qualità e delle normative d'uso di cui all'art. 37, nonché degli atti di governo del territorio vigenti ove più restrittivi, sono ammissibili»* tra gli altri, gli interventi relativi alla *«realizzazione di attrezzature di facile amovibilità per la balneazione e altre attività connesse al tempo libero che non compromettano gli elementi naturali e non riducano la fruibilità ed accessibilità dei territori costieri e di quelli contermini ai laghi, che siano realizzate con materiali ecocompatibili, senza utilizzo di materiali cementati di qualsiasi genere e fondazioni nel sottosuolo, nel rispetto delle specifiche norme di settore e purché siano installate senza alterare la morfologia dei luoghi»* (lett. b3).

Analoghe prescrizioni riguardano le aree di rispetto dei boschi, in cui del pari, l'art. 63, vieta, tra le altre, le opere di nuova edificazione e consente invece, previa valutazione di compatibilità paesaggistica, la *«realizzazione di strutture facilmente rimovibili di piccole dimensioni per attività connesse al tempo libero, realizzate in materiali ecocompatibili, che non compromettano i caratteri dei luoghi, non aumentino la frammentazione dei corridoi di connessione ecologica e non comportino l'aumento di superficie impermeabile, prevedendo idonee opere di mitigazione degli impatti»* (comma 3, lett. b4).

8. Ciò posto, dalla lettura dei provvedimenti impugnati si evincono alcuni elementi dirimenti ai fini della presente controversia,

In primo luogo, l'oggetto del permesso di costruire riguarda, in conformità alla concessione demaniale, la *«realizzazione di uno stabilimento balneare con opere di facile rimozione, a carattere precario e temporaneo»* e nessun accenno viene fatto ad una

specifica richiesta della signora Calò relativa alla necessità di utilizzare le suddette strutture anche nella stagione invernale.

L'autorizzazione paesaggistica attesta poi l'effettuazione della valutazione di compatibilità con il P.P.T.R., sull'assunto che le strutture, funzionali ad un intervento stagionale, non costituiscano «*ingombro stabile sul territorio*».

Pertanto, il successivo riferimento alla prescrizione usualmente imposta dalla Soprintendenza in «*casi analoghi, attinenti alla realizzazione di strutture precarie, annesse agli stabilimenti balneari*», deve essere letta in maniera complessiva e contestuale, ovvero come parte integrante della motivazione della compatibilità paesaggistica dell'intervento *tout court* e del suo impatto sul territorio, limitato alla stagione estiva. In sostanza, l'autorizzazione in esame concerne una struttura intrinsecamente precaria e funzionale alla balneazione e la assente (anche) in quanto destinata ad essere rimossa nel periodo invernale, all'evidente scopo di consentire la fruizione del paesaggio in un contesto libero e non edificato.

Una specifica motivazione per la prescrizione di rimozione avrebbe quindi potuto essere richiesta solo nell'ipotesi in cui il progetto presentato avesse previsto (*ab origine*, o in virtù di successive modifiche), il mantenimento delle strutture nel periodo invernale, per oggettive esigenze di sfruttamento della concessione demaniale anche in tale periodo.

9. Il contenuto del Piano paesistico regionale depone poi in senso contrario a quanto preteso dalla parte appellata.

Ove, infatti, si ponga mente alle disposizioni delle NTA del P.P.T.R., in precedenza richiamate, ci si avvede che le stesse, negli ambiti territoriali per cui è causa, vietano in modo assoluto opere di nuova edificazione, ovvero manufatti

che, indipendentemente dalle caratteristiche costruttive, alterino lo stato dei luoghi in modo stabile, non irrilevante e non meramente occasionale (cfr., *ex plurimis*, Cons. St., Sez. IV, 8 gennaio 2018, n. 150).

Gli interventi ammessi dal Piano nei territori costieri sono invece esclusivamente quelli che, da un lato, non ricadono nel divieto di edificazione e, dall'altro, non ne riducono la "fruibilità".

In tale ottica, deve quindi condividersi l'argomentazione del Ministero appellante secondo cui la prescrizione della legge regionale n. 17 del 2015, avuto riguardo alla declaratoria di incostituzionalità della precedente normativa, va interpretata nel senso che, semmai, è il mantenimento delle strutture nel periodo invernale ad esigere una specifica motivazione, tenuto conto del maggiore impatto sul territorio. Più in generale, va ricordato che, in tema di autorizzazioni paesaggistiche, il giudizio espresso dall'amministrazione preposta alla tutela della vincolo è connotato da un'ampia discrezionalità tecnico-valutativa.

Tale giudizio è sindacabile in sede giudiziale «esclusivamente sotto i profili della logicità, coerenza e completezza della valutazione nonché sotto il profilo dell'adeguata motivazione, considerati anche per l'aspetto concernente la correttezza del criterio tecnico e del procedimento applicativo prescelto, ma fermo restando il limite della relatività delle valutazioni scientifiche, sicché, in sede di giurisdizione di legittimità, può essere censurata la sola valutazione che si ponga al di fuori dell'ambito di opinabilità, affinché il sindacato giudiziale non divenga sostitutivo di quello dell'amministrazione attraverso la sovrapposizione di una valutazione alternativa, parimenti opinabile» (Cons. St., Sez. VI, 23 luglio 2018, n. 4466).

In relazione allo specifico tema di cui si controverte, questo Consiglio ha poi già espresso l'avviso che «l'esistenza di un'autorizzazione per il solo periodo estivo [...] non implica che la stessa debba necessariamente essere concessa anche per il periodo invernale» (Cons. St., Sez. VI, 7 settembre 2012, n. 4762; id., 24 agosto 2018, n. 5049).

Risponde infatti ad un criterio tecnico del tutto logico, o comunque non irragionevole, che la valutazione dell'impatto paesaggistico di uno stabilimento balneare abbia riguardo alla differenza dei contesti, estivo e invernale, nonché al fatto che la concessione per tale ultimo periodo (ovvero, secondo *l'id quod plerumque accidit*), si giustifica anche alla luce di un complessivo bilanciamento degli interessi in gioco.

Anche nel caso di specie, la condizione della temporaneità apposta ai titoli abilitativi impugnati si fonda sulla ragionevole necessità di limitare allo stretto necessario il danno che l'ambito paesaggistico subirebbe per effetto di tali strutture.

Si tratta di un valutazione tecnica che, in definitiva, non viola il principio di ragionevolezza e rientra nell'ambito riservato (sia pure nel regime di cogestione con la Soprintendenza in precedenza delineato), all'autorità preposta alla tutela del vincolo.

10. In definitiva, per quanto testé argomentato, l'appello merita accoglimento, con la conseguente reiezione, fatto salvo quanto precisato al capo 7.1., del ricorso instaurativo del giudizio di primo grado.

Le spese seguono la soccombenza e si liquidano in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello di cui in premessa, lo accoglie e, per l'effetto, respinge, fatto salvo quanto precisato al capo 7.1., il ricorso proposto in primo grado.

Condanna la signora Sonia Calò alla rifusione delle spese di entrambi i gradi di giudizio in favore del Ministero per i Beni e le Attività Culturali e del Comune di Lecce, da liquidarsi, per ciascuna delle parti appellate, in misura pari ad euro 2000,00 (duemila/00), oltre gli accessori di legge, se dovuti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 11 ottobre 2018 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Troiano, Presidente

Oberdan Forlenza, Consigliere

Nicola D'Angelo, Consigliere

Giovanni Sabato, Consigliere

Silvia Martino, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Silvia Martino

IL PRESIDENTE

Paolo Troiano

IL SEGRETARIO