

Pubblicato il 17/07/2023

N. 00929/2023 REG.PROV.COLL.

N. 00604/2023 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia

Lecce - Sezione Prima

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 c.p.a;

sul ricorso numero di registro generale 604 del 2023,
proposto da

Ugento S.r.l, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Leonardo Maruotti, Francesco G Romano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Ugento, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Antonio Quinto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Lecce, via Garibaldi n. 43;

per l'annullamento

- nei limiti dell'interesse, della Delibera di Consiglio comunale del Comune di Ugento n. 19 del 5 aprile 2023, del Regolamento e della Relazione allegate, pubblicate sull'Albo Pretorio in data 14 aprile 2023, per la durata di quindici giorni;
- nei limiti dell'interesse, dell'Avviso Pubblico per il rilascio di autorizzazione demaniale ex rd n. 327 del 30.03.1942 e n. 328 del 15.02.1952, art. 24, comma 2, capoverso 2, per noleggio di attrezzature balneari (lettini/sdraio e ombrelloni) lungo le spiagge libere;
- ove occorra, della determina n. 901 del 25 novembre 2022 del Responsabile del Settore Urbanistica Ambiente e Suap del Comune di Ugento e del richiamato Resoconto stenotipistico, ancorché non conosciuti;
- di ogni altro atto ad esso presupposto, consequenziale o comunque connesso, ancorché non conosciuto, in quanto lesivo.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 12 luglio 2023 il dott. Roberto Michele Palmieri e uditi per le parti i difensori come da verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 c.p.a;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

- visto il ricorso in esame, avente ad oggetto l'impugnativa della Delibera di Consiglio comunale del Comune di Ugento n. 19 del 5 aprile 2023, del Regolamento e della Relazione allegate, che prevedono una riserva dell'attività di noleggio delle attrezzature balneari su spiaggia libera in favore dei titolari di concessione demaniale marittima per attività di noleggio imbarcazioni, attività idrosciatorie e chioschi/bar, con esclusione espressa dei titolari degli stabilimenti balneari e delle spiagge libere attrezzate;

- ritenuto di prescindere dall'eccezione preliminare di parte resistente, di inammissibilità del ricorso per mancata notifica ad almeno uno dei controinteressati – da individuarsi nei soggetti di cui all'art. 4 Regolamento – stante l'infondatezza, nel merito, del proposto ricorso. Invero:

a) l'impugnato Regolamento muove dal presupposto, non revocato in dubbio da parte ricorrente, che: *“il noleggio di attrezzature balneari sulle spiagge libere del Comune di Ugento – non espressamente disciplinato ed autorizzato – ha determinato situazioni di disagio per gli utenti della spiaggia libera che decidono di non avvalersi dei servizi spiaggia resi dai titolari degli stabilimenti balneari, riscontrando notevoli difficoltà ad individuare porzioni di spiaggia libera per installare*

autonomamente le proprie attrezzature balneari, per la presenza di svariate attrezzature, molto spesso posizionate addirittura prima del loro effettivo utilizzo, da parte sia di titolari di stabilimenti balneari che soggetti non autorizzati” (preambolo del Regolamento);

b) sulla base di tale presupposto, il Regolamento consente ai titolari di concessione demaniale marittima per attività di noleggio imbarcazioni, attività idrosciatorie e chioschi/bar – con esclusione espressa dei titolari degli stabilimenti balneari e delle spiagge libere attrezzate – il noleggio di attrezzature balneari (sdraio/lettini e ombrelloni), *“allo scopo di noleggiare le stesse a quegli utenti che non intendano utilizzare i servizi degli esistenti stabilimenti balneari/ spiagge attrezzate”* (art. 4 Regolamento).

c) inoltre, l'art. 5 Regolamento stabilisce che: *“Tali attrezzature balneari nolleggiate dovranno essere posizionate sulla spiaggia libera, direttamente dall'utente o dal personale esercente la concessione demaniale di riferimento, soltanto nel momento dell'effettivo utilizzo (che potrà avvenire dalle ore 08.30 alle ore 19,00), e fermo restando che dovranno essere rimosse non appena il cliente avrà lasciato la spiaggia, (avendo cura di pulire, dopo l'utilizzo, tale porzione di arenile se necessario)”*;

d) alla luce di tali prescrizioni normative, reputa il Collegio ampiamente superato il test di proporzionalità. Invero:

d.1.) l'impugnato Regolamento reca misure idonee al

raggiungimento del fine, rappresentato dalla volontà di evitare agli utenti della spiaggia libera i disagi e le difficoltà connesse alla necessità di “... *individuare porzioni di spiaggia libera per installare autonomamente le proprie attrezzature balneari, per la presenza di svariate attrezzature, molto spesso posizionate addirittura prima del loro effettivo utilizzo, da parte sia di titolari di stabilimenti balneari che soggetti non autorizzati*” (preambolo del Regolamento cit.);

d.2) è altresì rispettato il requisito della c.d. necessità, stante l'assenza di valide misure alternative, essendo del tutto irrealistico ipotizzare – come invece sostenuto dalla ricorrente – una vigilanza diurna e ininterrotta su tutti i tratti di spiaggia libera di pertinenza comunale, al fine di evitare ai fruitori della spiaggia libera i suddetti disagi e difficoltà;

d.3) risulta, da ultimo, rispettato il requisito della c.d. proporzionalità in senso stretto, posto che le adottate misure non incidono in maniera intollerabile sulla posizione della ricorrente, la quale, in quanto titolare di concessione demaniale per la gestione di uno stabilimento balneare, non vede in alcun modo pregiudicato l'esercizio della propria attività sul detto stabilimento, tenuto conto che il titolo pubblicistico da lei vantato le attribuisce una posizione legittimante solo sul tratto di spiaggia oggetto di concessione demaniale, ma non anche sul tratto di spiaggia libera, del tutto estraneo al suddetto titolo (concessione demaniale marittima). Il tutto senza sottacere che, la facoltà di

posizionare ombrelloni/lettini/sdraio ecc, concessa ai soli titolari di concessionari di attività idroscuratorie e chioschi bar assolve ad una funzione pro-concorrenziale, implementando i servizi in favore dell'utente della spiaggia, e si pone pertanto del tutto in linea con le coordinate costituzionali ed eurounitarie in punto di tutela, promozione e valorizzazione della concorrenza; coordinate che alla ricorrente non è dunque consentito censurare, sulla base di valutazioni di pura convenienza economica;

e) di contro, non colgono nel segno le censure di parte ricorrente, atteso che:

e.1) l'assunto secondo cui – sul presupposto che taluni stabilimenti balneari potrebbero aver violato le disposizioni in tema di posizionamento degli ombrelloni sulla spiaggia libera in assenza di clientela – sarebbe stato “più giusto” sanzionare unicamente i soggetti responsabili, preservando invece gli stabilimenti virtuosi, si scontra con il duplice rilievo, da un lato, della natura del tutto irrealistica di una vigilanza diurna, da parte dell'Amministrazione comunale, sull'intero tratto di costa riservato alla libera balneazione (misura, quest'ultima, che nell'ottica del principio di proporzionalità sarebbe pertanto del tutto inidonea rispetto al fine conseguito), e sotto altro profilo, dell'incisione su spazi di attività riservati alla discrezionalità amministrativa, che alla ricorrente non è consentito di censurare con valutazioni di pura opportunità/convenienza, in assenza di palesi elementi di erroneità/illogicità/irrazionalità

delle scelte amministrative, del tutto assenti nel caso di specie;

e.2) l'assunto secondo cui: *"... l'approvazione del Regolamento non può portare alcun reale beneficio agli interessi perseguiti dal Comune"*, in quanto: *"... chi ha svolto illegittimamente e/o*

irregolarmente l'attività in passato continuerà a svolgerla altrettanto illegittimamente e/o irregolarmente" (cfr. ricorso, p. 5), riposa su un giudizio prognostico di tipo meramente soggettivo, e non può dunque essere accolto; il tutto senza sottacere che, quand'anche, in ipotesi, le iniziative messe in campo dall'Amministrazione con l'impugnato Regolamento non dovessero sortire gli effetti sperati, non da questo dovrebbe inferirsene l'illegittimità, posto che l'idoneità del mezzo rispetto al fine va valutata in astratto, e non in concreto, non potendo certamente pretendersi dall'Amministrazione doti di carattere divinatorio;

e.3) non può parimenti essere condiviso l'ulteriore assunto secondo cui, la possibilità – concessa ai titolari di concessioni per attività idrosciatorie, chioschi-bar, ecc. – di noleggiare 100 ombrelloni e 200 lettini (art. 7 Regolamento), costituirebbe un *vulnus* all'iniziativa economica della ricorrente (nonché un atto di concorrenza sleale), essendo quest'ultima abilitata a noleggiare un massimo di 150 ombrelloni. Sul punto, va rilevato, sotto un primo profilo, che quello indicato dall'Amministrazione è un limite massimo, di carattere

prudenziale, che nessuno è in grado di prevedere se e in che misura verrà raggiunto. Sicché far discendere l'illegittimità di un atto (per lo più a carattere generale) da una stima di carattere soggettivo, sganciata da elementi fattuali oggettivamente verificabili, è esercizio di pura retorica, che come tale non può essere seguito. In secondo luogo, ai sensi dell'art. 5 Regolamento, le attrezzature in esame (lettini, sdraio, ombrelloni): *"... dovranno essere posizionate sulla spiaggia libera, direttamente dall'utente o dal personale esercente la concessione demaniale di riferimento, soltanto nel momento dell'effettivo utilizzo (che potrà avvenire dalle ore 08,30 alle ore 19,00), e fermo restando che dovranno essere rimosse non appena il cliente avrà lasciato la spiaggia"*. Dunque, vi è un continuo obbligo di montaggio e smontaggio di attrezzature in capo ai legittimati in questione, che invece non sussiste in capo ai titolari di stabilimenti balneari. Trattasi pertanto di situazioni diverse da loro, che per tali ragioni non possono essere comparate; il che esclude – per la parte che rileva in questa sede – la lamentata lesione del diritto di iniziativa economica privata (art. 41 Cost.) e/o il compimento di atti di concorrenza sleale ai danni della ricorrente; e.4) non può del pari trovare accoglimento l'ulteriore censura secondo cui: *"La limitazione oraria, dalle ore 8:30 alle ore 19:00 (prevista dall'art. 5 Regolamento, n.d.a.) risulta anch'essa oggettivamente illogica ed ingiustificata rispetto alla destinazione del demanio ed al suo uso da parte di utenti"*

quali persone anziane e bambini in tenera età che richiedono l'utilizzo della spiaggia proprio nelle prime ore del mattino ed in quelle post-meridiane per evitare la calura e le radiazioni ultraviolette" (cfr. ricorso, p. 7). Al contrario, la previsione di una fascia oraria così ampia e continuativa (dieci ore e mezza ininterrotte) consente di venire incontro ad un'ampia e variegata platea di utenti, da quelli che amano recarsi in spiaggia alle prime ore del mattino (dunque, alle 8.30), a quelli che invece desiderano evitare l'afa del primo pomeriggio (i quali possono dunque recarsi in spiaggia dopo le 18, quando la temperatura è più tollerabile);

e.5.) non può ritenersi fondato l'ulteriore censura fondata sulla violazione dell'art. 68 cod. nav, posto che tale previsione normativa fa riferimento non soltanto all'attività esercitata all'interno dei porti (come invece sostenuto dalla ricorrente), ma anche a quella svolta "*... in genere nell'ambito del demanio marittimo*". Per tali ragioni, tale previsione normativa costituisce senz'altro una valida fonte del potere concretamente esercitato dall'Amministrazione, con la conseguenza che gli atti impugnati si sottraggono, per questa via, dalle lamentate censure. Né occorre previamente sentire "*... le associazioni sindacali interessate*" (art. 68 co. 2 cod. nav.), posto che tale adempimento procedimentale è previsto unicamente nel caso di: "*... iscrizione in appositi registri*", nonché per: "*... altre speciali limitazioni*", ma non anche nel caso di regolamentazioni di carattere generale,

come appunto nel caso di specie;

e.6) va rigettata l'ulteriore censura fondata sulla violazione dell'art. 21-*quinquies* l. n. 241/90 – che la ricorrente collega alla mancata quantificazione dell'indennizzo nei confronti di titolari di SCIA e/o altre autorizzazioni al posizionamento di strutture balneari sulla spiaggia libera – posto che, in disparte la verifica circa la legittimità di tali titoli (questione che non rileva in questa sede), è comunque decisivo il rilievo secondo cui, per pacifica giurisprudenza amministrativa, la mancata previsione dell'indennizzo legittima al più il privato a richiederlo, ma non determina l'illegittimità dell'atto impugnato (cfr, *ex multis*, TAR Roma, II, 2.9.2022, n. 11367, nonché la giurisprudenza ivi citata);

e.7) va infine rigettato l'ultimo motivo di gravame, fondato sulla violazione dell'art. 7 l. n. 241/90 – violazione che la ricorrente collega al provvedimento implicito di revoca del titolo da lei vantato per il posizionamento di attrezzature balneari sulla spiaggia libera – atteso che, a cagione dell'infondatezza (per le ragioni sinora espresse) dei vari motivi di gravame, il dedotto vizio assume carattere non invalidante, posto che, quand'anche la ricorrente fosse stata ritualmente compulsata nel procedimento in esame, il relativo provvedimento finale avrebbe avuto identico tenore contenutistico;

- ritenuto pertanto, per tali ragioni, di rigettare il proposto ricorso;

- ritenuto che la novità delle questioni esaminate giustifichi la

compensazione delle spese di lite;

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia Lecce - Sezione Prima - definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Compensa le spese di lite.

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

Così deciso in Lecce, nella camera di consiglio del giorno 12 luglio 2023, con l'intervento dei magistrati:

Antonio Pasca, Presidente

Roberto Michele Palmieri, Consigliere, Estensore

Daniela Rossi, Referendario

L'ESTENSORE
Roberto Michele Palmieri

IL
A

IL SEGRETARIO