



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

II CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE  
SICILIANA

in sede giurisdizionale

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 734 del 2014, proposto da:  
Mondello Immobiliare Italo Belga s.a., in persona del legale  
rappresentante, rappresentata e difesa dall'avv. Carlo Comandè, con  
domicilio eletto presso lo studio del medesimo in Palermo, via Nunzio  
Morello, 40;

**contro**

Assessorato Territorio e Ambiente della Regione Siciliana, in persona  
dell'Assessore pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura  
distrettuale dello Stato, domiciliataria in Palermo, via De Gasperi, 81;  
Assessorato Territorio e Ambiente - Dipartimento Reg. Ambiente -  
Servizio 5 - Demanio Marittimo; Assessorato Territorio e Ambiente-  
Dipartimento Reg. Ambiente., Servizio 5 - Demanio Marittimo, U.O.  
5.3 – Ufficio Demanio Marittimo di Palermo;

**nei confronti di**

Associazione Sportiva Dilettantistica Albaria, in persona del legale rappresentante, rappresentata e difesa dagli avvocati Carlo Dalla Vedova e Riccardo Rotigliano, con domicilio eletto presso lo studio del secondo in Palermo, via Filippo Cordova, 95;

*per la riforma*

della sentenza del T.A.R. SICILIA - PALERMO: SEZIONE I n. 02030/2014, resa tra le parti, concernente rilascio autorizzazione ad occupare un tratto di costa in parte coincidente con un'area data in concessione ad altro soggetto - richiesta risarcimento danni

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Assessorato Territorio e Ambiente e dell'Associazione Sportiva Dilettantistica Albaria;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 aprile 2015 il Cons. Silvia La Guardia e uditi per le parti gli avvocati C. Comandè, dello Stato Tutino, C. Dalla vedova e R. Rotigliano;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La società Mondello Immobiliare Italo Belga, titolare di concessione marittima relativa ad un tratto di arenile di Mondello, impugna la sentenza, di estremi indicati in epigrafe, reiettiva del suo ricorso per l'annullamento, con conseguente risarcimento danni, dell'autorizzazione n. 22494 del 16 aprile 2012 rilasciata dall'Assessorato territorio e ambiente, Ufficio demanio marittimo di Palermo, all'Associazione dilettantistica Albaria ad occupare, dal 14 al 20 maggio 2012, un tratto di

costa in parte coincidente con l'area data in concessione alla odierna appellante, al fine di organizzare la manifestazione sportiva denominata "World Festival on the beach 2012".

La società aveva dedotto, con il ricorso di primo grado, la violazione e falsa applicazione dell'art. 36 c.n., eccesso di potere per illogicità manifesta, travisamento dei fatti, affermando di essere titolare di un diritto di uso esclusivo dell'area assentita in concessione, con la conseguenza che l'Amministrazione non poteva concederne l'uso ad altri, salvo, come evidenziato dalla stessa Amministrazione in precedenti occasioni, un assenso del concessionario, nella specie negato nel corso della riunione tenutasi il 27.2.2012 presso l'Assessorato ed avente ad oggetto l'individuazione delle aree demaniali marittime necessarie per lo svolgimento della manifestazione secondo il progetto predisposto dall'Associazione Albaria; la società evidenziava che il proprio diniego all'occupazione dell'area considerata era stato espresso in considerazione della circostanza che ivi la stagione balneare si sarebbe avviata sin dal 1° maggio 2012 e di essersi poi dichiarata disponibile a consentire l'occupazione di altro tratto dell'area concessionata in cui la stagione doveva iniziare dal 1° giugno 2012, senza che ciò inducesse ad un ripensamento l'Amministrazione che, con nota del 10.5.2012 n. 27666, anch'essa impugnata, rimetteva all'Associazione eventuali modifiche dell'autorizzazione del 16.4.2012.

La società chiedeva il risarcimento dei danni asseritamente patiti, quantificati nel mancato guadagno per le 140 postazioni da spiaggia smontate e costi di smontaggio, trasporto e deposito (per un totale di 19.800 €), oltre al danno all'immagine derivante dal discredito nei

confronti della clientela e dall'essere stata additata quale "sabotatrice" del Festival (quantificati in € 500.000).

Il Tar, rilevato pregiudizialmente che il ricorso era stato proposto dopo la conclusione della manifestazione così radicando l'interesse nell'ottica risarcitoria, ha affermato che "Potrebbe quindi facilmente escludersi la risarcibilità di qualsiasi danno (peraltro non provato nell'an) in ragione del disposto dell'art. 30, comma 3, seconda parte, c.p.a." e soggiunto che l'eventuale immediata impugnazione dell'autorizzazione non avrebbe avuto sorte propizia. Al riguardo, il Tar ha rilevato che la concessione demaniale di cui la ricorrente era titolare, stipulata in data 23.3.1992 e successivamente prorogata, contemplava la revocabilità in tutto o in parte "per specifici motivi inerenti al pubblico uso del mare o per altre ragioni di pubblico interesse" e, più in generale, ha ritenuto che non poteva dubitarsi del potere dell'Amministrazione di revocare parzialmente una concessione demaniale, limitatamente ad una porzione dell'area concessa, per meglio gestire l'interesse pubblico; ha, infine, considerato che la ricorrente "aveva dato sin dal 2009 l'assenso preventivo ad autorizzare la parziale occupazione di tratti di arenile avuti in concessione proprio per lo svolgimento dell'iniziativa sportiva di cui trattasi, avente livello internazionale e quindi in grado di attirare moltissima gente con indubbe ricadute positive per l'economia della zona e quindi utile al perseguimento dell'interesse pubblico che deve necessariamente prevalere su quello privato del concessionario ricorrente".

L'appellante sostiene l'erroneità delle argomentazioni esposte nella sentenza obiettando, in sintesi:

- che il rilascio della concessione su un tratto di spiaggia per la realizzazione di uno stabilimento balneare, a fronte del pagamento di un canone demaniale comporta il riconoscimento, in capo al concessionario di un diritto di uso esclusivo dell'area assentita in concessione, con la conseguenza che la stessa Amministrazione non può consentire, nelle aree assentite in concessione, usi diversi da quello spettante al concessionario, salva diversa manifestazione di volontà da parte di quest'ultimo;

- che l'autorizzazione del 16 aprile 2012 rilasciata all'Associazione Albaria non è una revoca parziale della concessione della Mondello Immobiliare, atteso che fa riferimento all'art. 30 c.n. e non all'art. 42, e non può essere qualificata come revoca, in quanto questa può essere disposta tutte le volte che l'oggetto o il modo di esercizio previsti all'inizio del rapporto non corrispondano più al pubblico interesse e non siano sostituibili altrimenti, inoltre nel caso di revoca parziale si fa luogo ad una adeguata riduzione del canone, salva la facoltà del concessionario di rinunciare alla concessione, proprio perché l'area non rientrerà più nella disponibilità del concessionario, mentre, al contrario, nella fattispecie l'area è ancora attualmente oggetto della concessione della appellante;

- che lo stesso Assessorato, in precedenti occasioni, aveva ritenuto necessaria la disponibilità della concessionaria ed illegittimamente ha smentito il proprio orientamento provocando una lesione del diritto della concessionaria al regolare e indisturbato esercizio della concessione rilasciatale;

- che il provvedimento è illegittimo anche sotto il profilo della carenza di motivazione ed erroneamente il Tar ha individuato le ragioni di

pubblico interesse nella realizzazione della manifestazione sportiva, non comprendendosi quali potrebbero essere i motivi di interesse pubblico alla realizzazione di una manifestazione privata, che non potrebbero genericamente ravvisarsi nella capacità di attrattiva della manifestazione stessa;

- che non rileverebbe il consenso espresso nella riunione del 27 aprile 2009, valorizzato dal Tar, vuoi perché superato da contrarie indicazioni (nota 8.5.2009), vuoi perché espresso in termini generici e dunque non riferibile alla specifica area in questione e considerato che il diniego è considerato che il diniego espresso alla riunione del 27.2.2012 era limitato all'area de qua ma era stata data disponibilità relativamente ad un diverso tratto della spiaggia in concessione; né si comprenderebbero le ragioni per cui l'Amministrazione non ha tenuto conto delle proposte alternative formulate dalla concessionaria;

- che pertanto spetta alla concessionaria il risarcimento del danno subito, anche di immagine (quest'ultimo diffusamente argomentato);

- che è incomprensibile il richiamo, da parte del Tar, all'art. 30, comma 3, seconda parte c.p.a. con riferimento alla mancata proposizione di istanza per l'adozione di misure cautelari avverso il provvedimento impugnato, considerato che la ricorrente aveva sollecitato l'amministrazione all'esercizio dei poteri di autotutela e cercato di addivenire ad un componimento bonario, anche se senza successo, ed aveva inoltre opposto il provvedimento ex art. 700 c.p.c. emesso su domanda dell'Associazione Albaria per ottenere la rimozione delle attrezzature dall'area in questione; non avrebbe, secondo l'appellante, avuto alcun significato l'eventuale proposizione di istanza cautelare nel giudizio amministrativo in quanto la fase cautelare, seppur in relazione

ad aspetti inerenti a profili di diritto soggettivo, si era aperta e conclusa innanzi al giudice ordinario.

Resiste l'amministrazione sostenendo la legittimità del provvedimento che ha autorizzato l'utilizzo per breve tempo di limitata parte dell'area demaniale marittima concessa all'appellante per lo svolgimento di una manifestazione sportiva programmata dall'Associazione albaria, patrocinata e sostenuta economicamente dall'amministrazione regionale, con fondi PO/FERS, in considerazione della sua risonanza mondiale, con le conseguenti positive ricadute sull'immagine internazionale dell'Isola; tanto in considerazione della possibilità di revoca totale o parziale prevista anche nella concessione demaniale in presenza di specifiche esigenze di interesse pubblico, quale è nella specie quello a garantire lo svolgimento della manifestazione, attesa la sua indiscussa rilevanza internazionale, tale da configurarla, al di là degli interessi dell'Associazione richiedente, come imperdibile occasione di vetrina per la Regione, anche sotto profili più pregnanti rispetto a quelli meramente sportivi. L'amministrazione appellata rimarca di aver legittimamente operato anche sotto il profilo procedimentale, convocando apposita riunione nel cui ambito identificare le migliori modalità per garantire l'espletamento della manifestazione, col minor sacrificio possibile dei diversi interessi coinvolti. Sostiene la non configurabilità di qualsiasi danno risarcibile e soggiunge che la manifestazione è semmai fonte di ritorni più che positivi sull'attività turistico-imprenditoriale svolta dalla concessionaria.

Anche l'Associazione intimata si è costituita, e contesta le tesi avversarie.

L'appellante ha replicato alle argomentazioni delle controparti, indi la causa è stata posta in decisione all'udienza del 16 aprile 2015.

## DIRITTO

L'appello può trovare accoglimento solo per la limitata parte infra specificata.

Non può, infatti, essere condivisa la tesi secondo cui, una volta rilasciata la concessione demaniale, l'amministrazione concedente non può disporre, né direttamente, né concedendola a terzi, dell'area assentita in concessione per finalità diverse o comunque incompatibili con quelle proprie della concessione rilasciata al privato, salvo ne acquisisca il consenso.

Tale tesi, che tende ad equiparare la posizione del concessionario a quella di un titolare di un diritto reale ed a omologare rapporti tra loro eterogenei quali quello tra concessionario e terzo e quello tra concessionario e amministrazione concedente, trascura la natura comunque pubblica del bene oggetto di concessione e la conseguente possibilità di modificazioni del rapporto, oltre che in via consensuale, in via autoritativa; in particolare, l'art. 42 c.n. contempla la possibilità di revoca, stabilendo, al comma 2, che "Le concessioni di durata superiore al quadriennio o che comunque importino impianti di difficile sgombero sono revocabili per specifici motivi inerenti al pubblico uso del mare o per altre ragioni di pubblico interesse, a giudizio discrezionale dell'amministrazione marittima" e corrispondente previsione si trova nel corpo della concessione demaniale rilasciata alla odierna appellante. La revoca può essere parziale e, ove l'interesse pubblico sopravvenuto da soddisfare, cui la revoca è funzionale, abbia carattere solo temporaneo, a sua volta temporanea.



Si concorda con la valutazione del primo giudice, che ha qualificato l'atto gravato come revoca parziale e provvisoria. Non inducono in senso contrario gli argomenti valorizzati dall'appellante, ossia la mancanza della menzione dell'art. 42 c.n., in quanto la volontà di disporre per altri fini di parte dell'area concessa emerge comunque chiaramente, e la menzione invece dell'art. 30 c.n. (secondo cui "L'amministrazione dei trasporti e della navigazione regola l'uso del demanio marittimo e vi esercita la polizia"), che non è certo incompatibile ma funzionale alla contestuale autorizzazione temporanea in favore dell'associazione controinteressata; non è decisiva la circostanza che l'area sia tuttora oggetto della concessione della Mondello Immobiliare, atteso che non costituisce carattere essenziale della revoca che l'area non rientri più nella disponibilità del concessionario, ben potendosi ammettere revoche temporanee, ossia parziali in senso cronologico, non escluse dall'art. 42, che pone come punto di riferimento l'interesse pubblico concreto, che può essere limitato nel tempo. Anche l'evidenziata mancata previsione di una riduzione del canone non costituisce, secondo il Collegio, idoneo indice per escludere la qualificazione del provvedimento impugnato quale revoca parziale ma pone in luce una manchevolezza del provvedimento di cui si dirà in seguito.

Avendo la revoca parziale carattere autoritativo è superfluo interrogarsi sul permanente rilievo e la portata della disponibilità di cui dà atto il verbale della riunione del 27 aprile 2009, così come non si ravvede la lamentata contraddittorietà con considerazioni espresse in precedenti note dell'amministrazione nell'ottica di una definizione consensuale della problematica.

Non si ravvede la contestata carenza di motivazione, atteso che emerge con sufficiente chiarezza l'interesse pubblico prevalente a garantire l'espletamento della manifestazione di rilievo internazionale, e con essa, la promozione della Regione, tenuto conto che non si rendeva necessaria una motivazione particolarmente approfondita, vuoi perchè all'odierna appellante erano già note le caratteristiche della manifestazione in questione, vuoi per il carattere limitato della revoca, relativa ad una porzione dell'area concessa e ad un breve tempo in un periodo, maggio, in cui la stagione balneare non può dirsi al culmine.

Né l'appellante può fondatamente dolersi della mancata positiva valutazione da parte dell'amministrazione della soluzione alternativa prospettata, atteso che, come emerge dal verbale di incontro dell'8.5.2012, l'Associazione contro interessata l'aveva ritenuta inaccettabile, per non potersi scindere in due contesti non adiacenti la struttura organizzativa della manifestazione, con la conseguenza che l'Assessore aveva rilevato il mancato raggiungimento dell'auspicato accordo.

Il provvedimento del 16 aprile 2012 risulta, dunque, legittimo quanto alla scelta di revocare parzialmente, per il breve arco di tempo considerato, la concessione in essere, disponendo per un diverso uso dell'area, con la conseguenza che risulta infondata la domanda risarcitoria, ma, come sopra anticipato, si presenta monco laddove non prevede, come rimarcato dall'appellante, una "adeguata" riduzione del canone, secondo il disposto dell'art. 42 c.n.; ne consegue una corrispondente illegittimità solo parziale dell'atto, sotto tale limitato profilo, sicché il provvedimento del 16 aprile 2012 va annullato nella parte in cui non prevede detta riduzione.

Per quanto, infatti, nel ricorso di primo grado non venga precisamente enucleata in tal senso una domanda di annullamento parziale, mirando principalmente la ricorrente al ben più sostanzioso risarcimento dei danni addotti, deve ritenersi che nella più ampia domanda di annullamento del provvedimento sia compreso il minus consistente nell'annullamento parziale.

In conclusione, l'appello va accolto nei limitati sensi sopraindicati, con annullamento del provvedimento in parte qua.

La particolarità della fattispecie e la parziale reciproca soccombenza giustificano la compensazione delle spese del presente grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, in sede giurisdizionale, definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei limitati sensi indicati in motivazione e, per l'effetto annulla in parte qua il provvedimento impugnato, e per il resto lo respinge.

Spese del grado compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa. Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 16 aprile 2015 con l'intervento dei magistrati:

Marco Lipari, Presidente

Hadrian Simonetti, Consigliere

Silvia La Guardia, Consigliere, Estensore

Giuseppe Mineo, Consigliere

Alessandro Corbino, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 19/02/2016

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)