

**T.A.R. Campania, Napoli, 20 novembre 2017, n. 5469**

Beni pubblici- concessioni demaniali marittime- sostituzione- decadenza.

*E' legittimo il provvedimento di decadenza di una concessione demaniale marittima nelle ipotesi in cui si sia verificato un subingresso senza alcuna preventiva autorizzazione e nelle ipotesi in cui il bene demaniale sia utilizzato in difformità con quanto previsto dalla stessa concessione.*

La sentenza in esame muove dal ricorso proposto dalla società *Luxury Life s.r.l.*, specializzata in attività di ormeggio per nautica da riporto, nei confronti dell'Ufficio Circondariale Marittimo e del Comune di Pozzuoli per l'annullamento del provvedimento di diniego del subingresso nella concessione demaniale emanato dallo stesso Comune nei confronti della società ricorrente.

Nello specifico il Comune di Pozzuoli aveva rilasciato in favore di una ditta individuale, la Capuano/ Guardascione & C. s.a.s, una concessione demaniale per attività di ormeggio per nautica da riporto, limitata al periodo estivo.

La società ricorrente aveva successivamente presentato allo stesso Comune l'atto con il quale la ditta concessionaria cedeva alla stessa, unitamente ai beni strumentali, la propria posizione mandataria, inoltrando, di conseguenza istanza di subentro nella concessione.

In seguito il Comune, ravvisando elementi contrastanti con il subentro, tra cui ipotesi di non corretto adempimento degli obblighi di concessionario, aveva comunicato alla *Luxury Life s.r.l.*, l'avvio del procedimento volto alla dichiarazione della concessione marittima precedentemente rilasciata, evidenziando come la sostituzione della mandataria concessionaria non fosse in grado di legittimare un'ipotesi di subingresso nella concessione, quanto, invece, una modifica soggettiva da ritenersi vietata.

Nello stesso modo il Comune aveva inoltre invitato il concessionario " *alla rimozione della situazione di difformità della forma di gestione e nell'utilizzo della concessione demaniale,[.....] assegnando un termine massimo di 60 giorni*".

La società ricorrente, al fine di legittimare la propria posizione, aveva quindi prodotto un atto di cessione di ramo d'azienda, comunicando di aver rimosso le unità di riporto pertinenziale ormeggiate nella corsia di lancio.

Nonostante le produzioni presentate, il Comune, ritenendo che la concessione continuasse ad essere utilizzata in maniera difforme da quanto consentito, aveva disposto la decadenza della stessa, diffidando la *Luxury Life s.r.l.*, dall'utilizzo dei beni demaniali e disponendo l'archiviazione del procedimento di proroga della concessione.

Nei confronti di tale provvedimento era stato quindi proposto ricorso, che, in sede di decisione è stato dichiarato infondato.

Nello specifico il T.A.R. Campania, riportando un orientamento consolidato, ha ricordato come, in presenza di un atto plurimotivato, sia sufficiente la legittimità di una sola delle giustificazioni al fine di legittimare l'atto in sede giurisdizionale e che, quindi, nel caso di specie, l'esame delle censure avverso il diniego alla richiesta di sostituzione nella concessione potesse essere tralasciato trattandosi un subentro non realizzabile a fronte di una concessione ormai cessata.

Gli stessi giudici, inoltre, hanno inoltre legittimato il potere decadenziale esercitato dall'amministrazione comunale in seguito alla sostituzione del concessionario senza una preventiva autorizzazione, in contrasto quindi con le previsioni di cui all'articolo 46 del codice della

navigazione, anche in considerazione dell'utilizzo della concessione in maniera difforme da come consentita, protrattasi anche dopo i provvedimenti di diffida.

In conclusione, quindi, il Tribunale, rigettando il ricorso, ha condannato la parte ricorrente alla rifusione delle spese di giudizio in favore del Comune di Pozzuoli.

## **REPUBBLICA ITALIANA**

### **IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

#### **Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Settima)**

ha pronunciato la presente

#### **SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 62 del 2017, proposto da:

Luxury Life S.r.l., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall'avvocato Giuseppe Grauso, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Giacomo Carini in Napoli via Toledo n. 348;

**contro**

Ufficio Circondariale Marittimo Pozzuoli, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Distrettuale Napoli, domiciliata in Napoli, via Armando Diaz, 11;  
Comune di Pozzuoli, in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dall'avvocato Giuseppe Sartorio, con domicilio eletto presso il suo studio in Napoli, via dei Mille n. 16;

#### ***per l'annullamento***

- a) del provvedimento n. 69798 del 31.10.2016 del Comune di Pozzuoli di diniego del subingresso nella concessione demaniale n. 4 del 31.05.2011 rilasciata al sig. Capuano Gennaro e di decadenza della concessione;
- b) della nota prot. n. 36126 del 20.5.2016, con cui il Comune di Pozzuoli comunicava alla società ricorrente l'avvio del procedimento volto alla dichiarazione di decadenza della concessione demaniale marittima;
- c) della nota prot. n. 50842 dell'1.8.2016, con cui il Comune di Pozzuoli sospendeva il procedimento volto alla dichiarazione di decadenza della concessione demaniale e diffidava la società ricorrente a rimuovere la situazione di difformità della forma di gestione e nell'utilizzo della concessione demaniale;

d) di ogni altro atto preordinato, connesso e consequenziale, ivi comprese per quanto possa occorrere le note dell'Ufficio Circondariale Marittimo di Pozzuoli prot. n. 14247 del 24.8.2015, prot. n. 14094 del 22.7.2016 e n. 20158 del 13.10.2016, richiamate negli atti di cui sopra;

e per la declaratoria del diritto della società ricorrente al subentro nella posizione di mandataria dell'ATI originaria titolare della concessione demaniale marittima n. 4/2011;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Ufficio Circondariale Marittimo Pozzuoli e del Comune di Pozzuoli; Viste le memorie difensive;  
Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 novembre 2017 il dott. Luca De Gennaro e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

1. Il Comune di Pozzuoli ha rilasciato in favore dell'ATI ditta individuale Capuano/Guardascione & C. s.a.s. la concessione demaniale marittima n. 4 del 31.5.2011, limitata al periodo estivo, per attività di ormeggio per nautica da diporto.

La società ricorrente, Luxury life srl, con nota acquisita al prot. n. 40799 del 07.8.2015 ha presentato al Comune istanza di subentro nella predetta concessione, trasmettendo l'atto per notar Improta del 20.5.2015 (rep. 106845 racc. 22327) con cui la ditta Capuano le aveva ceduto, unitamente ai beni strumentali, la propria posizione di mandataria.

Il Comune con nota prot. n. 36126 del 30.5.2016, ravvisando ragioni ostative al subentro e comunque ipotesi di non corretto adempimento degli obblighi di concessionario, ha comunicato alla ricorrente l'avvio del procedimento volto alla dichiarazione di decadenza della concessione demaniale marittima n. 4 del 31.5.2011.

Preso atto delle controdeduzioni fornite dalla ricorrente, il Dirigente della Direzione 7 del Comune di Pozzuoli, con nota prot. 50842 dell'1.8.2016 ha dichiarato che:

- la sostituzione della mandataria dell'ATI concessionaria non integra un'ipotesi di subingresso nella concessione, bensì una modifica soggettiva dell'ATI che, in quanto esulante dalle ipotesi ammesse dall'art. 37 D.Lgs. 163/06, è da ritenersi vietata;

- "non trattandosi di vendita o affitto di azienda, l'autorizzazione al sub ingresso non sarebbe assentibile";

- l'Ufficio Circondariale Marittimo di Pozzuoli ha contestato l'utilizzo (nota prot. 14247 del 24.8.2015) in difformità della concessione demaniale, "in quanto all'interno del corridoio di lancio vi erano ormeggiate diverse unità di diporto pertinentziali".

1.1 Con il detto atto il Comune ha dunque invitato il concessionario "alla rimozione della situazione di difformità della forma di gestione e nell'utilizzo della concessione demaniale" diffidando l'ATI Luxury Life/Guardascione "a rimuovere la condizione di difformità rispetto alla concessione demaniale n. 4/2011, assegnando un termine massimo di 60 giorni".

Al fine di regolarizzare la propria posizione, la società ricorrente produceva atto di cessione di ramo d'azienda del 30.9.2016 e comunicava di aver provveduto a rimuovere le unità di diporto pertinente ormeggiate nella corsia di lancio.

1.2 Con provvedimento n. 69798 del 31.10.2016 il Dirigente della Direzione 7 del Comune di Pozzuoli, richiamate le considerazioni già contenute nel provvedimento di diffida dell'01.08.2016, "ritenendo che la concessione continui ad essere utilizzata in maniera difforme da come consentita", ha disposto la decadenza della concessione demaniale marittima n. 4/2011 diffidando l'ATI Luxury Life/Guardascione dall'utilizzo dei beni demaniali oggetto della concessione e disponendo l'archiviazione del procedimento di proroga della concessione.

1.3 Avverso il provvedimento di decadenza e degli atti indicati in epigrafe la Luxury Life srl svolge i seguenti motivi di ricorso:

- violazione e falsa applicazione dell'art. 46 del codice della navigazione e dell'art. 16 del regolamento comunale in materia di concessioni di beni del demanio marittimo, violazione degli artt. 30, 37 e 116 d.lgs. 163/06;

- violazione della normativa sub I motivo di ricorso, violazione degli artt. 37 e 116 d.lgs. 163/06;

- violazione della l. 241/90 e del giusto procedimento di legge, violazione dell'art. 97 Cost. e del principio di buon andamento della p.a., violazione delle regole di correttezza e buona fede, eccesso di potere per difetto di motivazione, contraddittorietà, palese illogicità, ingiustizia manifesta, sviamento;

- violazione e falsa applicazione del d.p.c.m. 187/1991, violazione dell'art. 30 d.lgs. 163/06, violazione del codice della navigazione e del regolamento comunale in materia di concessioni di beni del demanio marittimo, violazione dell'art. 6 l. 241/90;

- violazione dell'art. 3 l. 241/90, eccesso di potere per travisamento dei fatti, contraddittorietà, difetto di istruttoria e di motivazione, palese illogicità, ingiustizia manifesta, perplessità, sviamento;

- illegittimità derivata;

- violazione e falsa applicazione dell'art. 47 del codice della navigazione e dell'art. 15 del regolamento comunale in materia di concessioni di beni del demanio marittimo, eccesso di potere per travisamento dei fatti, contraddittorietà, palese illogicità, ingiustizia manifesta;
- violazione e falsa applicazione dell'art. 47 del codice della navigazione e dell'art. 15 del regolamento comunale in materia di concessioni di beni del demanio marittimo, violazione del principio dell'affidamento, violazione dell'art. 97 Cost. e dei principi di proporzionalità, ragionevolezza e buona amministrazione;
- violazione degli artt. 7 e ss. L. 241/90;
- violazione e falsa applicazione dell'art. 47 del codice della navigazione e dell'art. 15 del regolamento comunale in materia di concessioni di beni del demanio marittimo, violazione della l. 241/90, violazione dell'art. 97 Cost. e del principio di buon andamento della p.a., violazione delle regole di correttezza e buona fede, eccesso di potere per difetto di motivazione, carenza dei presupposti, travisamento dei fatti, contraddittorietà, palese ingiustizia, illogicità manifesta, sviamento;
- violazione e falsa applicazione degli artt. 45 e 47 del codice della navigazione e dell'art. 15 del regolamento comunale in materia di concessioni di beni del demanio marittimo, violazione del principio dell'affidamento, violazione dei principi di proporzionalità, ragionevolezza e buona amministrazione, violazione dell'art. 3 l. 241/90, eccesso di potere per travisamento dei fatti, difetto di motivazione e di istruttoria, contraddittorietà, palese ingiustizia, illogicità manifesta;
- violazione degli artt. 7 e ss. l. 241/90.

Si sono costituiti sia il Comune di Pozzuoli che l'Ufficio marittimo di Pozzuoli, quest'ultimo con comparsa puramente formale. Il Comune articolando proprie difese deduce l'infondatezza del ricorso e ne chiede la reiezione.

1.4 Con ordinanza n. 216/2017, confermata in appello, tenuto conto del *periculum in mora*, è stata accordata la sospensione della decadenza.

All'udienza del 7 novembre 2017 il ricorso è stato trattenuto per la decisione.

2 Il ricorso è infondato.

2.1 Per orientamento consolidato, in presenza di un atto plurimotivato, come quello oggetto del giudizio, è sufficiente la legittimità di una sola delle giustificazioni per sorreggere l'atto in sede giurisdizionale; in caso infatti di atto amministrativo, fondato su una pluralità di ragioni indipendenti ed autonome le une dalle altre, il rigetto delle censure proposte contro una di tali ragioni rende superfluo l'esame di quelle relative alle altre parti del provvedimento.

Nel caso di specie, con gli atti impugnati viene negato il subingresso nella posizione di concessionario e viene disposta la decadenza della concessione stessa, motivando con riferimento sia dall'abusiva sostituzione del concessionario che allo scorretto utilizzo del bene demaniale; posto

che la decadenza appare disposta in ragione di motivi non censurabili, per le ragioni di seguito esposte, il Collegio ritiene dunque di potere prescindere dall'esame delle censure avverso il diniego alla richiesta di sostituzione nella concessione (primi sei motivi di gravame), trattandosi in ogni caso di subentro comunque non realizzabile a fronte di una concessione ormai legittimamente cessata.

3. Nel merito delle censure oggetto di esame si osserva quanto segue.

3.1 Con il settimo, ottavo e nono motivo di impugnativa la ricorrente lamenta che il Comune non avrebbe potuto disporre la decadenza per abusiva sostituzione del concessionario.

I motivi sono infondati.

In primo luogo, il Collegio osserva che la società istante non ha preventivamente richiesto il subingresso nella posizione di concessionario, mettendo il Comune concedente di fronte al fatto compiuto e inviando la domanda di subingresso solo a sanatoria della posizione abusivamente assunta.

La sostituzione del concessionario senza preventiva autorizzazione del Comune concedente risulta in contrasto con le previsioni, richiamate dal Comune, dell'art. 46 cod. nav. ("quando il concessionario intende sostituire altri nel godimento della concessione deve chiedere l'autorizzazione dell'autorità concedente) e dell'art. 16 del regolamento comunale in materia di demanio marittimo (che prevede la necessità di un'istanza preventiva che documenti i presupposti soggettivi per il subentro) e quindi giustifica l'esercizio del potere decadenziale da parte dell'amministrazione comunale.

Sotto questo profilo non appare poter legittimare la posizione della ricorrente l'avvenuta concessione della proroga della concessione fino al 2020 (nota comunale prot. n. 25858 del 13.4.2016) trattandosi di atto limitato al riconoscimento dell'estensione temporale della concessione, estensione operante ex lege in applicazione della proroga automatica di cui all'art. 18 DL 194/2009 (come successivamente modificato dall'art. 34 duodecies DL 179/2012) e che nulla dispone sul mutamento soggettivo del rapporto concessorio.

4. La decadenza del titolo concessorio è poi giustificata anche da altro presupposto.

Il Responsabile della Direzione 7 del Comune di Pozzuoli, con nota prot. 50842 del 1.8.2016, ha contestato che "all'interno del corridoio di lancio vi erano ormezzate diverse unità di diporto pertinenziali", richiamando la nota dell'Ufficio circondariale marittimo con cui a seguito di sopralluogo si segnalava l'utilizzo del bene demaniale in difformità della concessione; conseguentemente si è diffidata la società ricorrente "a rimuovere la condizione di difformità rispetto alla concessione demaniale n. 4/2011".

In riscontro a tale diffida, la Luxury life srl, dopo aver spiegato la non imputabilità ad essa della violazione contestata, ha rappresentato di aver provveduto a rimuovere le unità di diporto ormezzate nella corsia di lancio.

Con il provvedimento conclusivo di decadenza, oggetto di gravame, il Comune, rilevando che "la concessione stessa viene utilizzata in maniera difforme da come consentita", ha quindi disposto la decadenza della concessione.

A tal riguardo, con l'undicesimo motivo di ricorso la ricorrente deduce che la detta contestazione si basa su di un falso presupposto in quanto tale difformità di uso sarebbe stata rimossa.

Il motivo non ha pregio.

In primo luogo non ha rilevanza che il provvedimento decadenziale sia stato adottato il 31.10.2016 laddove l'attività di ormeggio secondo i termini della stessa concessione avrebbe dovuto cessare il 1.10.2016.

A prescindere dal lasso di tempo (del tutto fisiologico) trascorso tra adozione del provvedimento e attività irregolare accertata, dagli atti risulta che l'uso difforme e non consentito si è protratto oltre la stagione estiva 2016.

Dalla nota prot. 20158 del 13.10.2016 dell'Ufficio marittimo di Pozzuoli risulta infatti che il concessionario (già in base a sopralluogo risalente al 24.6.2013) ha occupato un'area diversa da quella assegnata, rilevandosi "evidenti difformità riscontrate rispetto ai grafici allegati sia alla citata concessione che al permesso di costruire in possesso del concessionario".

Tali difformità consistono nel montaggio dei moduli galleggianti, costituenti il pontile di attracco, "non già in testata alla scogliera bensì al centro di quest'ultima a causa del cedimento strutturale della stessa in testata, condizione tale da rendere impossibile il montaggio del pontile di lancio".

La ricorrente non fornisce alcuna prova che tale situazione sia stata regolarizzata e anzi con nota prot. 6500 del 5.4.2017 l'ufficio marittimo conferma che "allo stato attuale non risultano garantiti i necessari presidi di sicurezza della navigazione e balneazione nella zona di mare interessata dal montaggio in difformità dei moduli galleggianti terminali costituenti il pontile di attracco."

Da tale nota si evince che "allo stato attuale" la difformità d'uso si è protratta almeno fino all'aprile 2017 e dunque la censura in esame è destituita di fondamento in punto di fatto.

- 42 Con il dodicesimo motivo di ricorso si deduce che l'uso difforme della concessione sarebbe imposto dalla mutata condizione dei luoghi e sarebbe stato oggetto di accordo tacito con l'amministrazione.

Il motivo è infondato.

In primo luogo nello svolgimento del motivo stesso la ricorrente ammette che la difformità d'utilizzo non è mai venuta meno (circostanza che contraddice quanto esposto con l'undicesimo motivo) e che la stessa, di origine necessitata in virtù di ragioni di forza maggiore (*id est* cedimento della scogliera), risale all'inizio del periodo concessorio.

In secondo luogo la difformità d'uso non può ritenersi giustificata dal mutamento dello stato di luoghi in quanto il mutamento dei termini di utilizzo del bene pubblico deve essere autorizzato in

via preventiva dall'autorità concedente la quale deve assicurare che la modifica del rapporto concessorio sia in linea con gli interessi pubblici coinvolti.

In questa prospettiva il difforme utilizzo non può ritenersi giustificato dalla richiesta di variazione avanzata con nota del 1.7.2013 dall'ATI Capuano – Guardascione posto che tale nota non ha avuto riscontro da parte dell'amministrazione ed, in assenza di meccanismi di silenzio-assenso, era dunque onere del soggetto concessionario porre rimedio all'inerzia dell'amministrazione, con gli strumenti concessi dall'ordinamento vigente, fino ad ottenere l'assenso alle diverse modalità di utilizzo, che in ogni caso non possono essere autonomamente stabilite dal privato, anche a fronte di fatti di forza maggiore.

Come infatti chiaramente disposto dall'art. 24 del Regolamento per l'esecuzione del codice della navigazione (DPR 15 febbraio 1952 n. 328) "la concessione è fatta entro i limiti di spazio e di tempo e per le opere, gli usi e le facoltà risultanti dall'atto o dalla licenza di concessione" e "qualsiasi variazione nell'estensione della zona concessa o nelle opere o nelle modalità di esercizio deve essere richiesta preventivamente e può essere consentita mediante atto o licenza suppletivi dopo l'espletamento della istruttoria". Non hanno rilievo, in assenza quindi di una modifica espressamente assentita, comportamenti dell'amministrazione di mera tolleranza dell'abusivo utilizzo del bene in concessione.

Si rileva peraltro che una richiesta per la variazione dello specchio d'acqua demaniale marittimo, è stata negata dal Comune di Pozzuoli, con nota prot. 40477 del 17.6.2016; tale diniego, sostenuto dal parere negativo espresso dalla Soprintendenza Belle Arti e Paesaggio per il Comune e la Provincia di Napoli si fonda sull'incompatibilità della modifica con i valori paesaggistici inerenti alla zona interessata.

- 43 Non ha infine pregio la censura (decimo e tredicesimo motivo) con cui si lamenta che al procedimento di decadenza non ha potuto partecipare l'originario concessionario, al quale la ricorrente è subentrata.

La decadenza della concessione è pronunciata nei confronti dell'attuale soggetto utilizzatore il quale in virtù di cessione non preventivamente autorizzata costituisce l'interlocutore naturale dell'amministrazione nell'ambito del rapporto concessorio anche al fine di rientrare in possesso del bene pubblico.

La Luxury life srl non avrebbe peraltro legittimazione a far valere una censura attinente ad un'eventuale lesione di interessi che attengono ad altro soggetto (l'originario concessionario), che sarebbe l'unico a potersi eventualmente dolere per non aver ricevuto la comunicazione di avvio del procedimento ed essere stato estromesso dal procedimento.

4. In conclusione, essendo la decadenza giustificata dall'inadempienza degli obblighi derivanti dalla concessione, in violazione degli artt. 46 e 47 cod. nav., il ricorso viene respinto.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo. Sussistono giusti motivi per compensare le spese di giudizio con l'amministrazione statale vista la natura puramente formale dell'attività difensiva svolta.



P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Settima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Condanna la parte ricorrente alla rifusione delle spese di giudizio in favore del Comune di Pozzuoli, liquidate in complessivi 3.000 euro, oltre Iva, Cpa e rimborso spese generali, come per legge; spese compensate tra ricorrente

e Ufficio circondariale marittimo.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 7 novembre 2017 con l'intervento dei magistrati: Rosalia Maria Rita Messina, Presidente

Guglielmo Passarelli Di Napoli, Consigliere Luca De Gennaro, Consigliere, Estensore IL  
SEGRETARIO



DE IUSTITIA  
RIVISTA GIURIDICA