

LA DISCIPLINA EDILIZIA PER L'INSTALLAZIONE DI CAPANNE IN LEGNO SUL DEMANIO MARITTIMO

di **Carlo Lenzetti**

Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Sicilia, Sezione Giurisdizionale, sentenza 2 febbraio 2021, n. 73, Pres. De Nictolis, Est. Boscarino – Società Mondello Immobiliare Italo Belga S.A. (avv. Comandé, Ciulla) c. Comune di Palermo (avv. Criscuoli), Consiglio Comunale del Comune di Palermo (n.c.)

Demanio marittimo – installazione capanne in legno – concessione edilizia – necessità – valutazione caso per caso – contributo concessorio commisurato al costo di costruzione – non debenza – contributo concessorio commisurato agli oneri di urbanizzazione – debenza – obbligo di motivazione circa l'incidenza sul carico urbanistico, la stagionalità delle opere e la temporaneità della concessione demaniale marittima – obbligo di dotazione parcheggi pertinenziali – sussistenza

Sommario: 1. Il caso – 2. Il giudizio di primo grado – 3. Il giudizio di appello

1. IL CASO

Dal 1992 la Società Mondello Immobiliare Italo Belga S.a. è titolare di una concessione demaniale marittima ad uso turistico ricreativo con scadenza al 31 dicembre 2020¹ su una porzione dell'arenile del quartiere costiero palermitano di Mondello, sulla quale ha realizzato uno stabilimento balneare, e su una superficie di specchio acqueo antistante.

¹ Con Legge Regionale 14 dicembre 2019, n. 24, "Estensione della validità delle concessioni demaniali marittime", pubblicata nella G.U.R.S. n. 57 del 20 dicembre 2019, la Sicilia ha disposto che, in conformità alle previsioni dei commi 682 e 683 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2018, n. 145, la validità delle concessioni demaniali marittime in essere al 31 dicembre 2018 è estesa fino alla data del 31 dicembre 2033 a domanda dei concessionari, da presentarsi al dipartimento regionale dell'ambiente entro il 30 aprile 2020.

Nel 2008 la società presentava alla Regione Sicilia un'istanza per la variazione della propria concessione, avendo nel tempo operato una progressiva diminuzione delle cabine balneari e un corrispondente incremento delle aree della spiaggia attrezzate con sdraio e ombrelloni: l'istanza veniva accolta a marzo del 2009.

Ad aprile 2009, poi, la società presentava al SUAP del Comune di Palermo un'istanza per il rilascio dell'autorizzazione unica per l'attività di stabilimento balneare stagionale avente ad oggetto spiagge attrezzate e arenile con cabine.

L'istanza aveva per oggetto l'installazione di opere amovibili in legno, nelle quali sistemare i vari servizi (spogliatoi, servizi igienici, bar, ecc.): si trattava, più in particolare, della richiesta di installazione di alcune centinaia di capanne in legno.

Anche tale seconda istanza veniva accolta e, per l'effetto, il Comune rilasciava la richiesta autorizzazione unica con una durata subordinata alla durata della concessione demaniale e, quindi, fino a tutto il 2020²: il provvedimento comunale stabiliva espressamente che le modifiche apportate alla sistemazione della spiaggia assentita in concessione non necessitavano di specifico provvedimento autorizzativo, in considerazione della precarietà dei manufatti e del loro utilizzo stagionale.

Con deliberazione n. 74 dell'11 giugno 2015, però, il Consiglio Comunale di Palermo -richiamato l'art. 17, legge regionale 16 aprile 2003, n. 4³- disponeva l'adeguamento retroattivo degli oneri di urbanizzazione e del costo di costruzione per gli anni precedenti (dal 2011 al 2014).

La deliberazione consigliare dettava anche alcune prescrizioni in tema di stabilimenti balneari, prevedendo l'assoggettamento al rilascio della concessione edilizia (fino alla scadenza della concessione demaniale) e al pagamento degli oneri concessori di tutte le strutture precarie finalizzate alla gestione di stabilimenti balneari e relative ad attività sportive e ricreative, nonché degli esercizi di ristorazione e somministrazione di bevande, cibi precotti e generi di monopolio realizzati per la diretta fruizione del mare⁴.

² Vedi nota precedente.

³ Legge Regionale Siciliana 16 aprile 2003, n. 4, "*Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2003*", pubblicata nella G.U.R.S. n. 17 del 17 aprile 2003. L'art. 17 "*Recupero risorse derivanti dalla definizione delle pratiche di sanatoria edilizia*" imponeva l'adeguamento degli oneri di urbanizzazione e del costo di costruzione per tutte le opere per le quali era stata presentata istanza di condono edilizio (ai sensi delle leggi 28 febbraio 1985, n. 47, 23 dicembre 1994, n. 724 e delle leggi regionali 29 febbraio 1980, n. 7 e 18 aprile 1981, n. 70) che non erano ancora state definite.

⁴ Secondo T.A.R. Sicilia, Catania, Sez. III, 2 febbraio 2006, n. 151 <<*ai fini del rilascio di una concessione demaniale in applicazione dell'art. 15 l. reg. Sicilia n. 78 del 1976, costituiscono opere preordinate alla "diretta fruizione del mare" gli impianti e quelle opere destinate direttamente e specificamente alla fruizione del mare come l'accesso al lido, l'utilizzo delle docce e di cabine spogliatoio da parte dei bagnanti*>>.

Tale prescrizione veniva espressamente estesa anche alle strutture già esistenti (alla data di approvazione della deliberazione consigliare). La deliberazione, infine, disponeva che tutte le concessioni edilizie -sia quelle relative alle strutture stagionali, che quelle relative alle strutture oggetto di destagionalizzazione- avrebbero dovuto prevedere la dotazione di parcheggi pertinenziali in spazi esterni al demanio marittimo in rapporto di 25 mq. ogni 100 mq. di area demaniale in concessione, come previsto nel vigente piano di programmazione urbanistica del settore commerciale per attività similari.

2. IL GIUDIZIO DI PRIMO GRADO

Ritenendo lesive delle proprie ragioni le prescrizioni contenute nella richiamata deliberazione consigliare, la società (come avevano, peraltro, già fatto altri soggetti⁵) si rivolgeva al Tribunale Amministrativo Regionale di Palermo, domandandone l'annullamento per diversi motivi.

Con **sentenza n. 2145 del 9 settembre 2016 la Seconda Sezione del TAR siciliano (pres. Di Paola, est. Zafarana)** accoglieva il ricorso della società <<*nei sensi e nei limiti di cui in motivazione*>>, annullando, per l'effetto, l'atto impugnato <<*nei corrispondenti limiti*>>.

Per comprendere appieno la portata della pronuncia, appare necessario premettere alcuni principi fondamentali che regolano la materia.

La c.d. legge Bucalossi n. 10 del 1977⁶ aveva introdotto il principio (poi trasfuso nell'art. 16, T.U.E⁷) secondo il quale ogni attività diretta

⁵ Il riferimento è, in particolare, al giudizio promosso dalla Società Costa degli Ulivi S.p.a., titolare di una concessione demaniale marittima per la gestione di uno stabilimento balneare, sito in Palermo, località Fossa del Gallo sulla costa di Mondello, sul quale erano state realizzate 309 capanne in legno per un volume totale di 386 metri cubi, giudizio definito con sentenza T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. II, 9 agosto 2016, n. 2038, poi confermata da C.G.A.R.S., Sez. giurisdiz., 26 ottobre 2020, n. 983, e al giudizio promosso dalla Società L'ombelico del Mondo Soc. Coop. a r.l., titolare di due spiagge libere attrezzate ubicate rispettivamente sul litorale di Mondello e sul litorale dell'Addaura, sulle quali aveva installato una struttura in legno con relativa pedana anch'essa in legno, giudizio definito con sentenza TAR Sicilia, Palermo, Sez. II, 9 settembre 2016, n. 2144 (passata in giudicato). Le sentenze del TAR n. 2038/2016 e 2144/2016 sono, per larghi tratti, identiche alla sentenza n. 2145/2016 qui in commento.

⁶ Legge 28 gennaio 1977, n. 10, "Norme per la edificabilità dei suoli", pubblicata in G.U. n. 27 del 29 gennaio 1977, disponeva all'art. 1 che "ogni attività comportante trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio comunale partecipa agli oneri ad essa relativi e la esecuzione delle opere è subordinata a concessione da parte del sindaco, ai sensi della presente legge" e, all'art. 3, aggiungeva che "la concessione comporta la corresponsione di un contributo commisurato all'incidenza delle spese di urbanizzazione nonché al costo di costruzione". Tali disposizioni normative sono state abrogate dall'art. 136, commi 1, lettera c) e 2, lettera c), del d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380.

⁷ D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia", pubblicato in G.U. n. 245 del 20 ottobre 2001, S.O. n. 239 (per brevità T.U.E.), il cui articolo 16 dispone che "salvo quanto disposto dall'articolo 17, comma 3, il rilascio del permesso di costruire comporta la corresponsione di un contributo commisurato all'incidenza degli oneri di urbanizzazione nonché al costo di costruzione, secondo le modalità

a realizzare una trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio comunale doveva essere assoggettata al previo rilascio di un titolo edilizio abilitativo oneroso, con lo scopo di rendere il soggetto che lo richiedeva ed otteneva partecipe degli oneri connessi a tale trasformazione.

Si parla di “contributo di urbanizzazione” o anche di “contributo di costruzione”, nel quale sono ricomprese due quote: una quota commisurata agli oneri di urbanizzazione e una quota commisurata al costo di costruzione. Entrambe le quote hanno come fondamento formale la necessità di una concessione edilizia (*n.d.r.* permesso di costruire secondo il T.U.E.), al rilascio della quale erano legati, e come fondamento sostanziale la sussistenza di un (incremento di) carico urbanistico⁸.

In un primo tempo la giurisprudenza aveva considerato entrambe le dette quote come una forma di partecipazione del titolare della concessione edilizia al finanziamento delle opere di urbanizzazione -la cui realizzazione e manutenzione gravava sulla collettività- rese necessarie per la soddisfazione dell'incremento del carico urbanistico provocato dalla realizzazione dell'opera assentita e, quindi, dei relativi costi sociali⁹.

Si sosteneva, in altri termini, che il presupposto imponibile per il pagamento dei contributi di urbanizzazione doveva essere ravvisato nel maggior carico urbanistico, in ordine all'aumento della dotazione di servizi (rete viaria, fognature, parcheggi, ecc.¹⁰) che l'opera assentita determinava nell'area nella quale essa veniva realizzata¹¹.

determinate nel presente articolo”. Per l'approfondimento dell'origine della disposizione normativa e, più in generale, delle ragioni dell'onerosità della concessione edilizia (e, oggi, del permesso di costruire) si rinvia alle lucide e puntuali considerazioni svolte da M.A. SANDULLI, *Il permesso di costruire: profili generali*, ne Il Testo Unico sull'Edilizia (a cura di F. MASTRAGOSTINO), in Quaderni della Spisa, Bologna, Bononia University Press, 2005, pagg. 39 e ss. e da D. DE PRETIS, *Il permesso di costruire: profili procedurali*, *ibidem*, pagg. 71 e ss. Molto chiara e schematica è anche la ricostruzione della disciplina dei contributi urbanistici effettuata da N. CENTOFANTI, *Diritto a costruire. Pianificazione urbanistica. Espropriazione*, in Trattati (a cura di P. CENDON), Milano, Giuffré, 2005, pagg. 853 e ss.

⁸ G.C. MENGOLI, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, Giuffré, 1997, pagg. 787 e ss. Per un'ampia e puntuale disamina dei principali orientamenti dottrinali e giurisprudenziali sulla natura giuridica del contributo concessorio si rimanda a AA.VV., *Testo Unico sull'Edilizia*, Le nuove leggi amministrative – Commenti a prima lettura coordinati da V. ITALIA, Milano, Giuffré, 2003, II Ediz., pagg. 262 e ss. Si veda anche A. ALBAMONTE, *La concessione edilizia*, Milano, Giuffré, 1998, pagg. 102 e ss.

⁹ Cons. St., Sez. V, 30 ottobre 1995, n. 1494.

¹⁰ E' utile rammentare che rientrano nelle opere di urbanizzazione primaria le strade residenziali, gli spazi di sosta o di parcheggio, le fognature, la rete idrica, la rete di distribuzione dell'energia elettrica e del gas, la pubblica illuminazione, gli spazi di verde attrezzato, i cavedi multiservizi e i cavidotti per il passaggio di reti di telecomunicazioni (art. 16, commi 7 e 7-bis, T.U.E.) e che costituiscono, invece, opere di urbanizzazione secondaria gli asili nido e le scuole materne, le scuole dell'obbligo e le strutture ed i complessi per l'istruzione superiore all'obbligo, i mercati di quartiere, le delegazioni comunali, le chiese e gli altri edifici religiosi, gli impianti sportivi di quartiere, le aree verdi di quartiere, i centri sociali e le attrezzature culturali e sanitarie, comprensive -queste ultime- delle opere, delle costruzioni e degli impianti destinati allo smaltimento, al riciclaggio o alla distruzione dei rifiuti urbani, speciali, pericolosi, solidi e liquidi, e alla bonifica di aree inquinate (art. 16, comma 8, T.U.E.)

¹¹ Cons. St., Sez. V, 25 maggio 1995, n. 822.

Più di recente, tuttavia, si è progressivamente affermata una netta differenziazione -quanto a *ratio*, funzione, natura e fondamento giuridico- delle due quote costituenti il contributo di urbanizzazione.

Si è così precisato che mentre la quota di contributo commisurata al costo di costruzione <<*risulta ontologicamente connessa alla tipologia e all'entità (superficie e volumetria) dell'intervento edilizio e assolve alla funzione di permettere all'Amministrazione comunale il recupero delle spese sostenute dalla collettività di riferimento per la trasformazione del territorio consentita al privato istante (ossia, a compensare la c.d. compartecipazione comunale all'incremento di valore della proprietà immobiliare del costruttore, a seguito della nuova edificazione)*>>, la quota di contributo commisurata agli oneri di urbanizzazione <<*assolve alla prioritaria funzione di compensare la collettività per il nuovo ulteriore carico urbanistico che si riversa sulla zona, con la precisazione che per aumento del carico urbanistico deve intendersi tanto la necessità di dotare l'area di nuove opere di urbanizzazione, quanto l'esigenza di utilizzare più intensamente quelle già esistenti*>>¹².

In altri termini, mentre il contributo per gli oneri di urbanizzazione è un corrispettivo di diritto pubblico, di natura non tributaria, posto a carico del concessionario a titolo di partecipazione ai costi delle opere di urbanizzazione e in proporzione all'insieme dei benefici che la nuova costruzione ne ritrae, il contributo commisurato al costo di costruzione ha natura tributaria e rappresenta un corrispettivo delle spese che la collettività si addossa per il conferimento al privato della facoltà di edificazione e dei vantaggi che quest'ultimo ottiene per effetto della trasformazione¹³.

La quota di contributo commisurata al costo di costruzione costituisce, in sintesi, una prestazione collegata alla produzione di ricchezza dei singoli, generata dallo sfruttamento del territorio¹⁴, che, a differenza della quota dovuta a titolo di oneri di urbanizzazione, non concorre alla realizzazione delle infrastrutture pubbliche a servizio della nuova area, ma sorge semplicemente a fronte dell'incremento del patrimonio del titolare del permesso e, dunque, della sua capacità contributiva, conseguente all'intervento edilizio¹⁵.

¹² Così, alla lettera, sia T.A.R. Sicilia, Catania, Sez. II, 13 gennaio 2017, n. 75, sia Cons. St., Sez. VI, 7 maggio 2015, n. 2294.

¹³ T.A.R. Campania, Salerno, Sez. I, 19 novembre 2015, n. 2453.

¹⁴ T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 24 settembre 2015, n. 1988.

¹⁵ T.A.R. Campania, Napoli, Sez. VIII, 16 aprile 2014, n. 2170. Pare utile richiamare anche T.A.R. Liguria, Genova, Sez. I, 28 marzo 2013, n. 552, la quale, in maniera assai chiara, ribadisce che <<*mentre il contributo per gli oneri di urbanizzazione ha funzione recuperatoria delle spese sostenute dalla collettività comunale riguardo alla trasformazione del territorio assentita al singolo, il contributo per il costo di costruzione, che è rapportato alle caratteristiche e alla tipologia delle costruzioni e non è alternativo ad altro valore di genere diverso, afferisce alla mera attività costruttiva in sé valutata. L'obbligazione contributiva per costo di costruzione, dunque, è fondata sulla*

Applicando i surrichiamati principi al caso sottoposto al loro vaglio, i giudici siciliani, intendendo dare continuità all'opzione interpretativa secondo la quale deve tenersi conto delle peculiarità proprie degli stabilimenti balneari in ordine alla natura delle opere e/o alle loro modalità esecutive e di utilizzo, ribadivano che il titolo edilizio abilitativo non soggiace al versamento del contributo commisurato al costo di costruzione, ai sensi dell'art. 17, comma 4, T.U.E.¹⁶: la circostanza che, nel caso di specie, si verteva di opere che sorgono in area demaniale conduceva, infatti, ad escludere l'applicazione di siffatto onere. Il Collegio, pertanto, accoglieva la doglianza avanzata dalla società ricorrente in merito alla non debenza del contributo commisurato al costo di costruzione, rimarcando come <<la quota di contributo commisurata al costo di costruzione costituisce una prestazione di natura paratributaria, determinata tenendo conto della produzione di ricchezza generata dallo sfruttamento del territorio che, per sua natura, non è ravvisabile nelle costruzioni su area demaniale, in quanto non suscettibili di commercializzazione e destinate a ricadere, alla cessazione del rapporto di concessione dell'area demaniale, in proprietà dell'amministrazione concedente>>¹⁷.

Aggiungevano ancora i giudici palermitani che, come noto, alla scadenza della durata della concessione l'amministrazione concedente può richiedere il ripristino dei luoghi a spese del privato concessionario (uscente), il quale è così tenuto a liberare l'area demaniale (almeno da eventuali opere permanenti, dato che le capanne in legno e le altre opere precarie vengono comunque rimosse al termine di ogni stagione per l'esistenza di uno specifico obbligo contrattuale in tal senso).

I giudici amministrativi di prime cure evidenziavano, altresì, come per lo sfruttamento del bene demaniale legittimato dalla concessione ottenuta dalla società ricorrente la medesima fosse già tenuta a corrispondere un canone annuo e come ben avrebbe potuto accadere che, scaduto il titolo, quel bene fosse assegnato ad un nuovo e diverso concessionario, risultato aggiudicatario a seguito di apposita procedura ad evidenza pubblica.

In sintesi, per i motivi detti, secondo il TAR mancavano i presupposti legittimanti la pretesa di pagamento di un contributo a titolo di costo di costruzione.

produzione di ricchezza connessa all'utilizzazione edificatoria del territorio ed alle potenzialità economiche che ne derivano e, pertanto, ha natura essenzialmente paratributaria>>.

¹⁶ L'art. 17, T.U.E., "Riduzione o esonero dal contributo di costruzione", specifica, al comma 4, che <<per gli interventi da realizzare su immobili di proprietà dello Stato [...] il contributo di costruzione è commisurato alla incidenza delle sole opere di urbanizzazione, purché ne derivi un aumento della superficie calpestabile>>.

¹⁷ T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. II, n. 2145/2016 cit. Negli stessi termini T.A.R. Sicilia, Palermo, n. 2038/2016 cit.

Invece, considerazioni sostanzialmente differenti venivano effettuate dai giudici in relazione alla quota di contributo commisurata agli oneri di urbanizzazione, trattandosi, in quel caso e come detto, di un corrispettivo di diritto pubblico di natura non tributaria, posto dalla legge a carico del privato a titolo di partecipazione ai costi delle opere di urbanizzazione in proporzione all'insieme dei benefici che la nuova costruzione o opera ne trae.

Pertanto, il TAR Palermo, allineandosi al consolidato orientamento giurisprudenziale richiamato in precedenza, ribadiva che *<<ai fini dell'insorgenza dell'obbligo di corresponsione degli oneri concessori è rilevante il verificarsi di un maggior carico urbanistico quale effetto dell'intervento edilizio, se ne muti la realtà strutturale e la fruibilità urbanistica, con oneri conseguentemente riferiti all'oggettiva rivalutazione dell'immobile e funzionali a sopportare l'aggiuntivo carico socio-economico, che l'attività edilizia comporta, anche quando l'incremento dell'impatto sul territorio consegua solo a marginali lavori. Da quanto precede deriva l'irrilevanza della natura del titolo edilizio ai fini dell'obbligo contributivo di cui trattasi, rilevando, invece, l'incremento sostanziale del carico urbanistico correlato alla natura dell'opera ed alle sue modalità di esecuzione. In definitiva, l'obbligo di contribuzione va correlato al presupposto sostanziale dell'aumento del carico urbanistico connesso all'intervento edilizio anziché alla natura del titolo abilitativo>>¹⁸.*

E, allora, con riferimento al caso oggetto di giudizio, il TAR affermava che l'intervento edilizio -consistente nella realizzazione di alcune centinaia di capanne in legno stagionali- per la sua natura certamente costruttiva e funzionale comportava un'incidenza sul carico urbanistico del territorio, con la conseguenza che era del tutto legittima la pretesa dell'amministrazione comunale di assoggettarlo al versamento degli oneri di urbanizzazione, i quali, tuttavia, avrebbero dovuto essere commisurati all'effettivo incremento di carico urbanistico determinato ovvero *<<parametrati tenendo conto della reale incidenza del carico urbanistico delle capanne (e delle eventuali altre opere precarie costituenti nel complesso lo stabilimento balneare) sul territorio e, dunque, avuto riguardo anche alla stagionalità della loro messa in opera (sono allestite per tre mesi l'anno) e alla durata limitata nel tempo della concessione demaniale, elementi di valutazione non tenuti in considerazione nella tabella di calcolo allegata alla delibera impugnata>>*.

¹⁸ T.A.R. Sicilia, Palermo n. 2145/2016 cit. Negli stessi termini anche la sentenza "gemella": T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. II, n. 2144/2016 cit. Cfr. anche Cons. St., Sez. V, 30 agosto 2013, n. 4326.

Sulla scorta delle suesposte premesse il TAR giungeva alla conclusione che, seppure il contributo commisurato agli oneri di urbanizzazione è dovuto per tutti gli interventi edilizi incidenti sul carico urbanistico del territorio (quand'anche si tratti di demanio marittimo), la deliberazione comunale n. 74/2015 impugnata era comunque illegittima per carenza di motivazione, difettando in essa qualsiasi valutazione in merito alla precarietà e alla stagionalità delle capanne e alla temporaneità della concessione demaniale.

Anche la previsione dell'obbligo di una dotazione minima di parcheggi pertinenziali in spazi esterni al demanio marittimo veniva dichiarata illegittima dai giudici amministrativi, dal momento che tale obbligo può derivare unicamente dall'approvazione di nuovi strumenti urbanistici e/o edilizi o dalla modifica di quelli esistenti, ipotesi incontestabilmente non ricorrenti nel caso di specie¹⁹.

In conclusione, sulla scorta delle suesposte e articolate considerazioni il TAR di Palermo disponeva l'annullamento della deliberazione consigliere n. 74/2015 impugnata sia nella parte in cui imponeva il pagamento del costo di costruzione (in quanto, *in nuce*, non dovuto), sia nella parte in cui obbligava al versamento degli oneri di urbanizzazione (per difetto di motivazione sul punto), sia, infine, nella parte relativa all'obbligo di dotazione di parcheggi (per violazione di legge).

Sebbene, alla luce di tutto quanto sopra esposto, la sentenza potrebbe apparire totalmente favorevole alla società ricorrente, in realtà non è così. Cerchiamo di comprenderne le ragioni.

Per pervenire alle rassegnate conclusioni i giudici siciliani hanno ritenuto necessario affrontare e risolvere preliminarmente una questione ritenuta "presupposta" ovvero la questione se la tipologia

¹⁹ Il D.M. 2 aprile 1968 n. 1444, "*Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765*", pubblicato in G.U. n. 97 del 16 aprile 1968, peraltro sul punto già assai chiaro nel suo titolo, all'art. 1 ribadisce che le sue disposizioni (ivi comprese quelle che, appunto, determinano le dotazioni minime da riservare ai parcheggi) si applicano esclusivamente nel caso di adozione e approvazione di nuovi strumenti urbanistici generali o particolareggiati e di nuovi regolamenti edilizi ovvero nel caso di revisione, modifica o variazione dei piani e dei regolamenti esistenti. Cons. St., Sez. V, 5 novembre 1999, n. 1841 ha chiarito che << l'art. 1 d.m. 2 aprile 1968 n. 1444 esclude espressamente che le disposizioni successive del d.m. n. 1444 cit. s'applichino direttamente e con immediata forza precettiva, in assenza della necessaria mediazione rappresentata dal loro recepimento in uno strumento urbanistico o in un regolamento edilizio, la quale, a sua volta, implica la novazione della fonte regolatrice dei rapporti esterni tra p.a. e privati o tra privati, che s'identifica nelle specifiche norme d'attuazione del piano regolatore >>. Nel caso di specie, il Comune di Palermo giustificava la richiesta relativa alla dotazione minima di spazi di parcheggio con il richiamo a previsioni contenute nel piano di programmazione urbanistica del settore commerciale dedicate, però, ad attività diverse dalla gestione degli stabilimenti balneari, alla quale non era dedicata alcuna specifica disposizione. Nel caso deciso da TAR Sicilia, Palermo, n. 2038/2016 cit., invece, la prescrizione relativa alla dotazione minima di parcheggi era (illegittimamente) giustificata dall'ente comunale con riferimento al progetto di P.U.D.M., che, tuttavia, non era ancora stato approvato.

costruttiva delle opere in contestazione (capanne in legno) imponesse o meno la necessità di acquisire un idoneo titolo edilizio abilitativo.

Il TAR, dopo aver opportunamente premesso che nel caso specifico la deliberazione consigliare impugnata era priva di una motivazione in grado di giustificare, in maniera sufficiente e adeguata, la riconduzione delle capanne nel novero degli interventi di <<nuova costruzione>>²⁰, concludeva che -per il ben noto e consolidato divieto di integrazione in giudizio della motivazione dei provvedimenti amministrativi²¹- tale carenza motivazionale non poteva certo essere colmata e/o sanata dalle ben più diffuse e sviluppate considerazioni contenute, sul punto, nella memoria depositata in giudizio dai legali del Comune resistente.

Tuttavia, subito dopo i giudici di primo grado si affrettavano a rammentare come, sebbene nella normativa di settore mancasse una disciplina specifica che assoggettasse le capanne stagionali in sé considerate al regime della concessione edilizia, la più autorevole giurisprudenza amministrativa fosse assolutamente concorde nell'escludere la natura precaria dello stabilimento balneare, in considerazione del fatto che la messa in opera dello stesso comporta un'alterazione del territorio non temporanea, né precaria o irrilevante: mancherebbe, pertanto, <<il requisito della precarietà funzionale, cioè la possibilità di una pronta rimozione dopo un uso contingente e momentaneo>>²².

Precisavano ancora i giudici che, del resto, un orientamento giurisprudenziale largamente consolidato ritiene necessaria la concessione edilizia per le costruzioni destinate ad attività stagionali, che -anche se non infisse stabilmente al suolo, ma ad esso aderenti in modo stabile- siano destinate ad un'utilizzazione duratura nel tempo,

²⁰ T.A.R. Sicilia, Palermo, n. 2038/2016 cit. precisava che <<la riconducibilità delle capanne nel novero delle "nuove costruzioni", necessitanti dunque di concessione edilizia onerosa, non sia [era] suffragata, nei provvedimenti impugnati>> [e, tra questi, la deliberazione consigliare n. 74/2015] <<da esaustiva motivazione (facendosi ivi riferimento, invero, alle sole tipologia costruttive di "stabilimento balneare" o di "opere precarie destinate alla diretta fruizione del mare"), che viene, infatti, irrivalentemente sviluppata ed integrata, in via postuma, dal Comune con le memorie difensive>>.

²¹ L'inammissibilità dell'integrazione, in sede di giudizio, della motivazione del provvedimento impugnato mediante atti processuali o, comunque, scritti difensivi è principio unanimemente affermato dalla giurisprudenza amministrativa, fondato sull'assunto che la motivazione costituisce un contenuto insostituibile della decisione amministrativa e un indefettibile presidio di legalità sostanziale (anche in ipotesi di attività vincolata). Sul punto si richiamano, tra le tante e più recenti, Cons. St., Sez. III, 22 ottobre 2020, n. 6377; T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. III, 13 ottobre 2020, n. 1889; T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 8 ottobre 2020, n. 10169; T.A.R. Emilia Romagna, Parma, Sez. I, 5 ottobre 2020, n. 173; T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III, 23 settembre 2020, n. 9740; T.A.R. Marche, Ancona, Sez. I, 1 aprile 2020, n. 201; Cons. St., Sez. III, 29 settembre 2020, n. 5719; C.G.A.R.S., Sez. giurisdiz., 26 agosto 2020, n. 750; Cons. St., Sez. II, 6 maggio 2020, n. 2860.

²² T.A.R. Sicilia, Palermo, n. 2145/2016 cit.; T.A.R. Sicilia, Palermo, n. 2038/2016 cit.; T.A.R. Marche, Ancona, Sez. I, 26 novembre 2015, n. 862; T.A.R. Liguria, Genova, 27 gennaio 2009, n. 119; T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. I, 7 luglio 2005, n. 3650; T.A.R. Veneto, Venezia, Sez. II, 10 luglio 2003, n. 3691; T.A.R. Marche, Ancona, 18 aprile 1985, n. 118.

seppure intervallata da pause stagionali: tale fattispecie, infatti, determina un'alterazione del territorio che non può essere considerata temporanea, precaria o irrilevante²³.

Peraltro la necessità del titolo edilizio discende (oltre che dai richiamati arresti giurisprudenziali) anche da specifiche previsioni normative.

Così l'art. 1, comma 4, l.r. siciliana n. 15 del 2005²⁴ dispone che le opere connesse all'esercizio delle attività di gestione di stabilimenti balneari sono considerate opere destinate alla diretta fruizione del mare quando previste nei piani di utilizzo delle aree demaniali marittime, cc.dd. P.U.D.M., approvati, ai sensi del successivo art. 4, dall'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente su proposta dei comuni costieri, e *“sono soggette ai provvedimenti edilizi abilitativi nei comuni competenti per territorio, validi per tutta la durata delle concessioni demaniali marittime, anche se rinnovate senza modifiche sostanziali”*.

Né, per arrivare a diversa conclusione, poteva essere invocata la distinzione tra <<stabilimento balneare>> -inteso quale complesso di strutture precarie e non, funzionali al servizio della balneazione- e singole capanne in legno (o in materiale, comunque, prefabbricato), costituendo anche queste ultime strutture coperte, destinate, anche se non infisse al suolo ma ad esso appoggiate in modo stabile, ad un'utilizzazione perdurante nel tempo (seppure con pause stagionali) e, per ciò, anch'esse necessitanti di previo titolo edilizio abilitativo²⁵.

3. IL GIUDIZIO DI APPELLO

Proprio perché -come detto- i giudici del TAR avevano affermato la necessità di un titolo abilitativo per l'installazione delle capanne di legno, ricomprendendole nel novero degli interventi edilizi di <<nuova costruzione>>, senza dire alcunché in ordine al possesso in capo alla società ricorrente di un idoneo titolo edilizio, la stessa (pur vittoriosa in primo grado) decideva “a fini prudenziali” di proporre appello davanti al Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana (per brevità, CGARS), che, come noto, in quella regione svolge funzioni di giudice amministrativo di secondo grado.

²³ Cons. St., Sez. V, 24 febbraio 1996, n. 226 espressamente richiamato sia da T.A.R. Sicilia, Palermo, n. 2145/2016 cit., sia da T.A.R. Sicilia, Palermo, n. 2038/2016 cit.

²⁴ Legge Regionale Siciliana 29 novembre 2005, n. 15, *“Disposizioni sul rilascio delle concessioni di beni demaniali e sull'esercizio diretto delle funzioni amministrative di demanio marittimo”*, pubblicata in G.U.R.S. n. 52 del 2 dicembre 2005.

²⁵ T.A.R. Sicilia, Palermo, n. 2145/2016 cit.; T.A.R. Sicilia, Palermo, n. 2038/2016 cit.

La tesi della società appellante era, prima di tutto, quella di essere già in possesso di un idoneo titolo edilizio, che doveva ritenersi contenuto nell'autorizzazione unica rilasciata dal comune nel 2009.

In via subordinata, la ricorrente affermava che per le caratteristiche delle cabine in legno (cabine di modeste dimensioni, semplicemente appoggiate -e non infisse- sull'arenile ed utilizzate per soli quattro mesi all'anno) non sarebbe stata, comunque, necessaria la concessione edilizia, dovendosi, al contrario, ritenere sufficiente l'autorizzazione edilizia (non onerosa) prevista dalla legge regionale vigente in materia²⁶, o che (ai sensi di una disposizione regionale che ricomprendeva, appunto, nell'attività edilizia libera << *l'impianto di prefabbricati ad una sola elevazione adibiti o destinati ad uso non abitativo, di modeste dimensioni, assemblati in precedenza, rimovibili, di uso precario e temporaneo non superiore a sei mesi*>>²⁷) quell'attività avrebbe dovuto essere, addirittura, considerata attività edilizia libera per la quale non era, quindi, necessario alcun preventivo titolo edilizio.

Con **sentenza n. 73 del 2 febbraio 2021 la Sezione Giurisdizionale del CGARS (pres. De Nictolis, est. Boscarino)** rilevava, in primo luogo, che con il ricorso di primo grado la società, odierna appellante, aveva domandato unicamente l'annullamento della deliberazione del Consiglio Comunale palermitano n. 74/2015, senza, tuttavia, formulare un motivo specifico e/o un'apposita domanda diretti a far constatare e dichiarare l'esistenza, in suo favore, di un valido titolo edilizio abilitativo.

Evidenziava, subito dopo, il collegio giudicante che la stessa deliberazione consigliere impugnata era già stata annullata per le parti di interesse anche dell'odierna appellante da una precedente sentenza del TAR palermitano (sentenza n. 2038/2016 emessa a definizione del giudizio promosso dalla società Costa degli Ulivi S.p.a., già richiamata in nota), che, in una fattispecie del tutto analoga, aveva ritenuto che non era dovuto il contributo commisurato al costo di costruzione per le opere che sorgono in area demaniale e che era illegittima anche la pretesa di pagamento relativa agli oneri di urbanizzazione, per difetto di motivazione, non essendosi tenuto conto della stagionalità della messa in opera delle capanne e della

²⁶ Il riferimento è alla Legge Regionale Siciliana 10 agosto 1985, n. 37, "Nuove norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, riordino urbanistico e sanatoria delle opere abusive", pubblicata in G.U.R.S. n. 35 del 17 agosto 1985, la quale, all'art. 5, elenca le tipologie di interventi assoggettati ad autorizzazione edilizia, precisando che la stessa non comporta il pagamento degli oneri previsti dall'art. 3, legge n. 10 del 1977.

²⁷ Art. 3, comma 2, lett. i), Legge Regionale Siciliana 10 agosto 2016, n. 16, "Recepimento del Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380", pubblicata in G.U.R.S. n. 36 del 19 agosto 2016.

temporaneità della concessione demaniale marittima alla quale il titolo edilizio era inscindibilmente collegato.

La richiamata sentenza n. 2038/2016, peraltro, era stata integralmente confermata dal CGARS, il quale, con sentenza n. 983 del 26 ottobre 2020 aveva rigettato l'appello proposto dall'amministrazione comunale, ribadendo, tra l'altro, che l'assoggettabilità o meno delle capanne di legno all'obbligo concessorio non può essere né affermata né smentita a priori, ma deve essere valutata volta per volta in ragione delle concrete caratteristiche dello specifico intervento e della sua idoneità a dare luogo ad una trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio²⁸.

Laddove l'intervento sia tale determinare quella trasformazione esso è certamente assoggettato al previo rilascio della concessione edilizia (o permesso di costruire), dovendosi escludere che possa essere ricondotto nel novero degli interventi di attività di edilizia libera (per i quali, come detto, non è richiesto alcun titolo abilitativo).

Con specifico riferimento al caso di specie, poi, i giudici avevano evidenziato come la società concessionaria non avesse provato in giudizio che le capanne in contestazione integrassero i presupposti che la normativa regionale invocata richiedeva per la configurabilità di un regime edilizio semplificato (autorizzazione non onerosa o attività edilizia libera).

Per questo motivo il CGARS aveva respinto l'appello, ritenendo corretta la sentenza di primo grado nella parte in cui aveva rimarcato come il carico urbanistico e la configurazione complessiva dell'intervento da realizzarsi non potevano essere trattati allo stesso modo nelle diverse situazioni nelle quali il progetto prevedesse la realizzazione di pochi e dimensionalmente ridotti manufatti e quelle nelle quali si trattasse, invece, di manufatti che -per numero e qualità- risultavano tali da determinare un significativo incremento di carico urbanistico.

Sulla scorta delle suesposte considerazioni la sentenza n. 983/2020 del CGARS ha confermato, infine, la statuizione contenuta nella

²⁸ C.G.A.R.S., Sez. giurisdiz., n. 983/2020 cit.; Cons. St., Cons. St., Sez. II, 25 maggio 2020, n. 3329 ha ribadito che <<la nozione di costruzione si configura in presenza di opere che comportino la trasformazione urbanistico-edilizia del territorio e la perdurante modifica dello stato dei luoghi [...] le opere preordinate a soddisfare esigenze non precarie sotto il profilo funzionale, incidenti sul tessuto urbanistico ed edilizio, a prescindere dal materiale impiegato -sia esso metallo, laminato di plastica, legno o altro materiale- sono subordinate al rilascio del titolo edilizio>> e Cons. St., Sez. II, 24 marzo 2020, n. 2050 aveva poco prima precisato che <<la nozione di nuova costruzione viene inverata quante volte l'intervento edilizio produca un effettivo impatto sul territorio e, dunque, in relazione alle opere di qualsiasi genere con cui si operi nel suolo e sul suolo, se idonee a modificare lo stato dei luoghi determinandone una significativa trasformazione>>. Proprio facendo applicazione dei medesimi principi Cons. St., Sez. VI, 3 marzo 2020, n. 1536 ha potuto escludere dal novero degli interventi di nuova costruzione <<una struttura leggera destinata ad ospitare pannelli retrattili in materiale plastico quali elementi di una tenda di protezione dal sole>>, per la messa in opera della quale, quindi, non è stato ritenuto necessario il permesso di costruire.

sentenza di primo grado secondo la quale <<il pagamento degli oneri di urbanizzazione non può che seguire la regola del carico urbanistico di cui si è detto, con i correlati obblighi motivazionali a carico dell'Amministrazione>> e <<l'art. 41-sexies della legge 1150/1942, ai sensi del quale "nelle nuove costruzioni ed anche nelle aree di pertinenza delle costruzioni stesse, debbono essere riservati appositi spazi per parcheggi in misura non inferiore ad un metro quadrato per ogni dieci metri cubi di costruzione", deve trovare applicazione alle capanne di legno in via diretta, considerato che si tratta di previsione che connette l'obbligo dei parcheggi alla realizzazione di "nuove costruzioni" nella accezione di cui si è detto, sicché l'obbligo non può essere in radice ed in linea generale escluso sol perché si tratti di capanne in legno su suolo demaniale. Esso va, invero, ritenuto sussistente in presenza di attività soggette a permesso di costruire, come correttamente evidenziato dalla stessa deliberazione impugnata, la quale, sotto tale specifico aspetto, stabilisce di assoggettare all'obbligo non già tutti gli interventi ma soltanto quelli soggetti a "concessione edilizia". Tale statuizione è coerente con l'obbligo di destinare spazi a parcheggio nelle nuove costruzioni inequivocabilmente previsto dall'art. 41-sexies della legge 17 agosto 1942 n. 1150, come sostituito dall'art. 2, comma 2, della legge n. 122 del 1989 (Cons. giust. amm. Sicilia sez. giurisd., 04/12/2017, n. 353)>>²⁹.

A tali importanti principi si richiama espressamente il Collegio nella sentenza n. 73/2021 in commento.

In sintesi.

Nel caso di realizzazione di opere sul demanio marittimo, la valutazione dell'obbligo o meno del titolo edilizio deve essere effettuata caso per caso.

Laddove, poi, tali opere debbano essere ricomprese negli interventi di nuova costruzione è necessaria la concessione edilizia³⁰ e sussiste

²⁹ C.G.A.R.S., Sez. giurisdiz., n. 983/2020 cit.

³⁰ Il principio secondo il quale nel caso di costruzione di nuove opere non del tutto precarie su suolo del demanio marittimo è necessaria la concessione edilizia, essendo irrilevante il possesso della concessione demaniale relativa all'utilizzazione dell'area demaniale, è consolidato in giurisprudenza: si vedano, tra le tante, Cons. St., Sez. VI, 7 settembre 2020, n. 5386; T.A.R. Puglia, Bari, Sez. III, 24 luglio 2012, n. 1508; T.A.R. Liguria, Genova, Sez. I, 11 aprile 2012, n. 530; T.A.R. Toscana, Firenze, Sez. III, 4 luglio 2006, n. 3006; T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 31 marzo 1982, n. 392. Vale la pena rammentare anche T.A.R. Toscana, Firenze, Sez. II, 24 ottobre 1989, n. 957 che, con riferimento al noto caso versiliese che ha riguardato la <<Nuova Bussoladomani>>, aveva precisato che <<nessitano della preventiva concessione "ad aedificandum" le costruzioni (quali gli stabilimenti balneari) destinate ad essere rimosse contemporaneamente al cessare della attività assentita dalla p.a. (concessione di demanio pubblico), non rientrando le stesse nella categoria delle c.d. costruzioni precarie>>. Anche la giurisprudenza penale, del resto, è concorde nel ricollegare il sorgere dell'obbligo della concessione edilizia (n.d.r. permesso di costruire) alla sussistenza di una irreversibile trasformazione urbanistico-edilizia del territorio che miri al soddisfacimento di esigenze non temporanee: così Cass. Pen., Sez. III, 17 ottobre 2019, n. 380 relativa alla realizzazione di uno stabile ormeggio di un natante destinato ad ambiente di lavoro per la pesca di molluschi in un fiume.

l'obbligo di pagamento degli oneri di urbanizzazione e di una dotazione minima di parcheggi³¹.

Facendo ancora una volta proprie le considerazioni poste a fondamento della sentenza n. 983/2020, il Consiglio ribadisce che le capanne in legno oggetto di giudizio (quali strutture prefabbricate ad un solo piano e destinate ad uso non abitativo) avrebbero potuto essere sottratte al regime della concessione edilizia onerosa a condizione che l'assemblaggio delle stesse fosse avvenuto direttamente negli stabilimenti delle imprese produttrici e che fossero state di modeste dimensioni.

L'installazione di quelle capanne, per altro verso, avrebbe potuto essere legittimamente ricompresa tra gli intereventi di edilizia libera laddove -ai due requisiti sopra richiamati- si fossero aggiunte le caratteristiche della facile rimovibilità e dell'uso precario e temporaneo, comunque non superiore a sei mesi.

Secondo i giudici di appello, però, la società concessionaria non aveva fornito in giudizio la prova della sussistenza dei requisiti necessari né per la prima, né -ed a maggior ragione- per la seconda ipotesi.

Non era stato provato, intanto, che le capanne fossero state assemblate negli stabilimenti produttivi.

Non si poteva, inoltre, ragionevolmente sostenere che si trattasse di manufatti di modeste dimensioni: anche se non ne sono state documentate le caratteristiche costruttive, dalla documentazione di causa i giudici hanno accertato che si trattava di un intervento complessivamente consistente, che prevedeva la costruzione (o l'installazione) di alcune centinaia di capanne per una notevole quantità di metri cubi di volume totale, precisando che, al fine di definire il requisito della <<modesta costruzione>>, non poteva aversi riguardo alla singola cabina isolatamente considerata, ma doveva farsi riferimento all'intervento nel suo complesso³².

³¹ Richiamato, sul punto, l'orientamento giurisprudenziale di cui si è ampiamente detto in precedenza, pare utile rilevare come anche T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. II, n. 2144/2016 cit., con riferimento ad analoga fattispecie, abbia avuto modo di ribadire che <<per tanto, in linea di fatto, l'intervento edilizio costituito dalle capanne stagionali, per la sua natura certamente costruttiva e funzionale, comporta un'incidenza sul carico urbanistico del territorio, sicché va ritenuta immune da vizi la richiesta dell'amministrazione di assoggettarne la relativa allocazione agli oneri di urbanizzazione, i quali devono, tuttavia, essere commisurati in ragione dell'effettivo carico urbanistico delle capanne (e/o delle eventuali altre opere precarie costituenti nel complesso lo stabilimento balneare) sul territorio e, dunque, avuto riguardo anche alla stagionalità della loro messa in opera (sono allestite per tre mesi l'anno salvo il caso di "destagionalizzazione") e alla "durata" limitata nel tempo della concessione demaniale>>.

³² La più autorevole giurisprudenza amministrativa è concorde nel ritenere che la classificazione di un intervento urbanistico-edilizio ai fini della determinazione del regime giuridico (ordinario ovvero in sanatoria) al medesimo applicabile deve essere effettuata tenendo in considerazione l'insieme funzionale ovvero il complesso unitario delle opere realizzate (c.d. concetto unitario di costruzione), restando, al contrario, esclusa la possibilità di "atomizzare" o "frazionare" o "parcellizzare" i singoli interventi: sul punto, tra le tante, T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. II, 26 giugno 2020, n. 1282; T.A.R. Campania, Napoli, Sez. II, 30 aprile 2020, n. 1607; T.A.R. Campania, Napoli, Sez. VII, 27 aprile 2020, n. 1496; T.A.R. Campania, Napoli, Sez. II, 23 aprile 2020, n. 1466; T.A.R. Piemonte, Torino, Sez. II, 24 marzo 2020, n. 213;

E nel caso di specie l'intervento, unitariamente considerato, concretizzava una rilevante trasformazione urbanistica, che non poteva, quindi, prescindere dal previo ottenimento della concessione edilizia.

Aggiungevano, ancora, i giudici amministrativi del CGARS che le capanne, poiché erano destinate a rimanere sulla spiaggia per l'intera durata della stagione estiva e ad esservi nuovamente collocate ad ogni successiva stagione, non potevano integrare neppure il requisito dell'uso <<precario e temporaneo non superiore a sei mesi>>, dal momento che il tenore letterale della disposizione pare riferirsi ad un uso contingente e momentaneo di sei mesi (al massimo) nel totale e non ad utilizzi stagionali, che rispondono a diversi e duraturi interessi imprenditoriali, anche se caratterizzati da frequenze d'uso limitate ad alcuni periodi dell'anno.

In conclusione, esclusa la possibilità di ricondurre l'intervento nel novero di quelli assoggettati ad autorizzazione edilizia non onerosa e, a maggior ragione, di quelli costituenti attività edilizia libera, ne consegue il suo assoggettamento all'ordinario regime concessorio oneroso.

Ciò, peraltro, in linea con la consolidata e più autorevole giurisprudenza, la quale è concorde nell'affermare che *<<al fine di verificare se una determinata opera abbia carattere precario, che è condizione per l'accertamento della non necessarietà del rilascio del relativo permesso di costruire, occorre verificare la destinazione funzionale e l'interesse finale al cui soddisfacimento essa è destinata; pertanto, solo le opere agevolmente rimovibili, funzionali a soddisfare una esigenza oggettivamente temporanea, destinata a cessare dopo il tempo, normalmente non lungo, entro cui si realizza l'interesse finale, possono dirsi di carattere precario e, in quanto tali, non richiedenti il permesso di costruire. La precarietà o non di un'opera edilizia va valutata con riferimento non alle modalità costruttive, bensì alla funzione cui essa è destinata, con la conseguenza che non sono manufatti destinati a soddisfare esigenze meramente temporanee quelli destinati ad una utilizzazione perdurante nel tempo, di talché l'alterazione del territorio non può essere considerata temporanea, precaria o irrilevante>>³³.*

T.A.R. Campania, Napoli, Sez. VII, 11 marzo 2020, n. 1112; T.A.R. Campania, Napoli, Sez. III, 5 marzo 2020, n. 1017; T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 26 agosto 2019, n. 1921.

³³ Cons. St., Sez. VI, 14 gennaio 2020, n. 334, concernente una baracca con falda in legno e copertura in guaina ed un container su ruote messi in opera ad uso di uno stabilimento balneare su area demaniale ricadente nel Comune di Sabaudia. Negli stessi termini già Cons. St., Sez. IV, 7 dicembre 2017, n. 5762, che, in applicazione del suddetto principio, ha ritenuto che i box prefabbricati che ospitavano i servizi igienici a servizio di uno stabilimento balneare sito nel Comune di Dozza (BO) non potevano considerarsi precari.

E' stato, pertanto, precisato che laddove le opere siano stabilmente posizionate sul suolo esse non possono considerarsi manufatti destinati a soddisfare esigenze meramente temporanee in ragione della loro utilizzazione perdurante: *<<né tale temporaneità può desumersi [...] dalle mere "intenzioni" delle parti di utilizzo temporaneo dei beni per il solo periodo in cui si svolge l'attività turistico recettiva. Ciò in quanto, si ribadisce, occorre avere riguardo al dato oggettivo di utilizzazione che è quello che definisce il carico urbanistico. Va considerato, inoltre, che, dando rilievo oggettivo alla stagionalità, comunque essa non coincide con la precarietà del manufatto, in quanto la precarietà implica occasionalità mentre la stagionalità plurima ricorrenza e ricorsività>>³⁴.*

Del resto in una situazione del tutto analoga a quella decisa dalla sentenza in commento i giudici amministrativi avevano già avuto modo di affermare che *<<le capanne di uno stabilimento balneare, la maggior parte delle quali, nella specie, in legno e alcune in vetroresina, poiché destinate a rimanere sulla spiaggia per l'intera durata della stagione estiva (circa quattro mesi), e ad esservi nuovamente collocate ogni successiva stagione, non comportano un'alterazione del territorio temporanea, precaria e irrilevante>>*, dal momento che *<<affinché una costruzione possa considerarsi precaria non è sufficiente che non sia infissa al suolo -non basta cioè la precarietà strutturale-, ma dev'essere destinata a una pronta rimozione dopo un uso contingente e momentaneo (occorre anche la precarietà funzionale)>>³⁵.*

³⁴ Cons. St., Sez. VI, n. 334/2020 cit.

³⁵ T.A.R. Veneto, Venezia, Sez. II, 10 luglio 2003, n. 3691. Pare utile, in conclusione, rammentare anche T.A.R. Marche, Ancona, n. 118/1985 cit., secondo la quale l'ampliamento di una struttura balneare su arenile demaniale (si trattava, nella specie, dell'installazione di un chiosco bar in legno, di cabine e servizi igienici prefabbricati) rientra tra gli interventi di trasformazione del territorio che abbisognano di concessione edilizia e sono assoggettati ai contributi di urbanizzazione previsti per gli insediamenti in zona residenziale-turistica.