

Pubblicato il 18/11/2025

**N. 00509/2025 REG.PROV.COLL.**

**N. 00318/2021 REG.RIC.**



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

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per l' Abruzzo**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 318 del 2021, proposto da V., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato OMISSIS, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Comune di Alba Adriatica (Te), in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato OMISSIS, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***per l'annullamento***

-della determinazione prot.n. 0015193, pervenuta mediante pec il 15.06.2021, a firma del Responsabile dell'Ufficio Demanio Marittimo del Comune di Alba Adriatica, mercé la quale veniva rigettata la richiesta di ampliamento temporaneo, formulata dalla società ricorrente in data 29.03.2021, ex art. 5, comma 8, del Piano Demaniale Marittimo Regionale, nonché ai sensi dell'art.32 del P.D.M. del Comune di Alba Adriatica (TE) e Chiarimenti Ufficio Demanio Marittimo di Pescara su Ordinanza

Presidente G.R. Abruzzo n° 69 del 29/05/2020, giusta nota n. RA/01778514 del 12/06/2020;

-di tutti gli altri atti presupposti, consequenziali e/o connessi a quello impugnato principaliter anche se non ancora conosciuti in relazione ai quali si formula espressa riserva di presentare motivi aggiunti;

nonché per il risarcimento del danno ingiusto

derivante dagli illegittimi atti impugnati e consistente nel detrimento patrimoniale arrecato alla compagine ricorrente (danno emergente, lucro cessante, lesione immagine ricettiva, perdita e sviamento di clientela e di chance, alterazione dinamiche concorrenziali), da quantificarsi in corso di giudizio ovvero secondo quantificazione equitativa oltre accessori, dal dì della maturazione del diritto sino al soddisfo.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Alba Adriatica (Te);

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 novembre 2025 il dott. Mario Gabriele Perpetuini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1.§. La società ricorrente è concessionaria di un'area demaniale marittima, sita nel Comune di Alba Adriatica, lungomare Marconi, ove è allocato uno stabilimento balneare all'insegna Lido Boracay.

Trattasi, in particolare, di un'area demaniale dell'estensione di mq. 4200, fronte mare mt. 40, profondità mt. 105, di cui mq. 3.071 mq. destinati alla posa di ombrelloni e

sdraio e la restante parte di 1129 mq. dedicata ai manufatti di servizio ed aree asservite.

Deve premettersi che l'ambito concessorio di che trattasi è intercluso giacché, sia a sud sia a nord, non confina con alcun tratto di spiaggia libera.

Con deliberazione della Giunta Comunale di Alba Adriatica (TE) n. 65 del 18.05.2021, si stabiliva, ai sensi del disposto di cui all'art.5, comma 8, P.D.M.R. (Piano Demaniale Marittimo Regionale) e all'art.32 del P.D.M.C. (Piano Demaniale Marittimo Comunale) che "ai richiedenti titolari concessioni demaniali marittime poste sull'arenile, soggette a fenomeni erosivi, la possibilità di ampliare il fronte nei limiti e con le modalità previste nell'allegato «A» della delibera medesima".

Nella predetta delibera giunta, in premessa, l'Amministrazione Comunale di Alba Adriatica (TE) "intende ristorare le concessioni balneari nei limiti della disponibilità delle spiagge libere adiacenti come previsto all'art. 5, comma 23, e nel rispetto della tutela delle spiagge libere", ivi fissandosi con l'allegato "A" "nuovi criteri per il rilascio degli ampliamenti che prendono in considerazione l'attività prevalente esercitata sulla concessione balneare".

V., in qualità di concessionaria demaniale, formulava istanza volta ad ottenere l'autorizzazione ad ampliare temporaneamente l'arenile relativo alla propria concessione demaniale marittima, per la posa di ombrelloni, stante l'erosione.

Con determinazione del Responsabile del Servizio Demanio Marittimo del Comune di Alba Adriatica (TE) del 15.06.2021, prot.0015193, si comunicava alla società istante, odierna ricorrente, che "pur avendo diritto all'ampliamento, non avendo spiaggia libera limitrofa, come contemplato dall'art. 5, comma 23 del P.D.M.R. 2015, ex art.5, comma 8, P.D.M.R. 2004, e come per tutti i casi analoghi, non è possibile concedere l'ampliamento richiesto".

Avverso tale determinazione del 15.06.2021 proponeva ricorso giurisdizionale e richiesta risarcitoria.

Si è costituita l'Amministrazione comunale resistendo al ricorso e chiedendone la reiezione.

All'udienza pubblica del 5 novembre 2025 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

2.§. In primo luogo il collegio deve respingere l'eccezione di difetto di interesse sollevata dal Comune resistente.

La rilevata temporaneità del richiesto ampliamento dell'arenile, secondo quanto stabilito dalla delibera giuntale n.65 del 18.05.2021 e secondo quanto previsto dall'art.5, comma 23, P.D.M.R. 2015, pur elidendo la possibilità di ottenere il bene della vita in forma specifica, non preclude il ristoro per equivalente degli eventuali danni subiti. Il ricorso, infatti, contiene la domanda risarcitoria.

3.§. Nel merito il ricorso è fondato nei limiti di cui appresso.

Con il primo motivo di ricorso l'evidente violazione dell'art 10-bis della legge n. 241/1990, avendo l'amministrazione pretermesso di comunicare all'odierna ricorrente i motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza, in tal guisa, sacrificando le prerogative partecipative e difensive della società istante.

Parte resistente richiama l'approdo giurisprudenziale secondo il quale la comunicazione dei motivi ostativi di cui all' art. 10 bis della l. n. 241/1990 deve essere intesa in modo non formalistico e, nella prospettiva del buon andamento dell'azione amministrativa, il privato non può limitarsi a denunciare la lesione delle proprie pretese partecipative, ma è anche tenuto ad indicare o allegare gli elementi fattuali o valutativi che, se conosciuti in fase procedimentale, avrebbero potuto influire sul contenuto finale del provvedimento.

Il motivo di ricorso deve essere accolto.

A seguito della novella introdotta con l'art. 12, comma 1, lettera i), d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito con l. 11 settembre 2020, n. 120 — che si applica per il periodo successivo alla sua entrata in vigore — il mancato rispetto dell'obbligo di preventiva comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza, imposto dall'art. 10

bis, l. 7 agosto 1990, n. 241, determina l'annullamento del provvedimento discrezionale senza che sia consentito all'Amministrazione dimostrare in giudizio che il provvedimento non avrebbe potuto avere contenuto diverso da quello in concreto adottato, con conseguente inapplicabilità della «sanatoria» di cui all'art. 21 octies, l. n. 241 del 1990.

4.§. L'accoglimento del ricorso per un vizio procedimentale non rende automaticamente accoglibile la domanda risarcitoria dovendosi, per quest'ultima, valutare la spettanza del bene della vita sotteso all'istanza della ricorrente.

In proposito, va ricordato il principio a mente del quale l'illegittimità del provvedimento amministrativo, ove acclarata, costituisce solo uno degli indici presuntivi della colpevolezza, da considerare unitamente ad altri, quali il grado di chiarezza della normativa applicabile, la semplicità degli elementi di fatto, il carattere vincolato della statuizione amministrativa, l'ambito più o meno ampio della discrezionalità dell'amministrazione; con specifico riferimento all'elemento psicologico la colpa della pubblica amministrazione viene individuata nella violazione dei canoni di imparzialità, correttezza e buona amministrazione, ovvero in negligenza, omissioni o errori interpretativi di norme, ritenuti non scusabili, in ragione dell'interesse giuridicamente protetto di colui che instaura un rapporto con l'amministrazione (Cons. Stato, sez. III, 4 marzo 2019, n. 1500). In materia, infatti, il diritto al risarcimento del danno presuppone una condotta che abbia determinato, nel patrimonio del danneggiato, la lesione di una situazione soggettiva meritevole di tutela secondo l'ordinamento giuridico.

Nel caso di richiesta di risarcimento del danno conseguente alla lesione di un interesse legittimo pretensivo, il riconoscimento del risarcimento è subordinato alla dimostrazione, secondo un giudizio prognostico, con accertamento in termini di certezza o, quanto meno, di probabilità vicina alla certezza, che il provvedimento sarebbe stato rilasciato in assenza dell'agire illegittimo della pubblica

amministrazione. Infatti, per danno ingiusto risarcibile ai sensi dell'art. 2043 c.c. si intende non qualsiasi perdita economica, ma solo la perdita economica ingiusta, ovvero verificatasi con modalità contrarie al diritto. Ne consegue quindi la necessità, per chiunque pretenda un risarcimento, di dimostrare la c.d. spettanza del bene della vita, ovvero la necessità di allegare e provare di essere titolare, in base ad una norma giuridica, del bene della vita che ha perduto o al quale anela, e di cui attraverso la domanda giudiziale vorrebbe ottenere l'equivalente economico. In termini conseguenti, deve essere esclusa la riconoscibilità del risarcimento del danno, nel caso in cui l'annullamento di un provvedimento amministrativo venga disposto per vizi formali o procedurali ove non fosse provata anche la spettanza del bene della vita.

Nel caso in esame la spettanza del provvedimento favorevole di ampliamento della concessione demaniale non risulta provata.

La società ricorrente, infatti, si duole della violazione e falsa applicazione dell'art.3 legge 241/90, dell'art.5, comma 3, P.D.M.R., approvato con deliberazione del Consiglio Regionale n.20 del 24.02.2015 e della ordinanza n.69 del 29.05.2020 del Presidente della Regione Abruzzo oltreché della violazione dell'art. 97 Cost. deducendo il vizio di eccesso di potere per carenza assoluta dei presupposti, difetto di istruttoria e di motivazione, disparità di trattamento, ingiustizia e contraddittorietà manifesta. Anche tali censure devono ritenersi irrilevanti e prive di pregio.

In disparte i riferimenti normativi all'art.6, comma 3, legge 494/93, alla L.R. 141/1997 (art.2, comma 1, e art.13, comma 2), legittimanti la pianificazione del Settore Demanio Marittimo, vi è da rilevare che, l'Ordinanza del Presidente della Giunta Regionale d'Abruzzo n. 69 del 29.05.2020, richiamata dalla ricorrente, era espressamente riferita al periodo di emergenza covid 19, con conseguente deroga, ivi contemplata, alle norme di pianificazione vigenti (P.D.M.R. e P.D.M.C.).

Trattasi evidentemente di deroga avente natura eccezionale, quindi vigente o applicabile per il solo periodo della succitata emergenza covid 19.

Ciò nonostante va rilevato che tale ordinanza, come dedotto testualmente dalla stessa società ricorrente stabiliva che “In particolare, in deroga alla riserva minima delle spiagge libere imposta a livello comunale dall’art.5, comma 1 del P.D.M.R. (D.C.R. 20/4 del 24.02.2015) è stata prevista la facoltà da parte dei comuni di affidare per compensare spiagge libere agli operatori del settore turistico (albergatori/balneari)”.

Nel diverso caso in cui versava la ricorrente, invece, il fatto che non vi fossero spiagge libere limitrofe su cui estendere la concessione demaniale di cui è titolare la società ricorrente, costituiva elemento ostativo all’adozione del provvedimento favorevole soprattutto con riferimento a quanto previsto dall’art.5, comma 23, del P.D.M.R., adottato con deliberazione del Consiglio Regionale del 24.02.2015 n.20 secondo il quale “Nei tratti di arenile a scarsa profondità o interessati dal fenomeno erosivo, dove possibile, e nel rispetto di quanto previsto nel comma 1, il fronte della concessione può essere portato fino a metri lineari 100 per il solo periodo di durata del fenomeno”.

La Giunta Regionale Abruzzo – Servizio Pianificazione Territoriale e Paesaggio con nota prot.11033 del 28.04.2021 inviata al Comune di Alba Adriatica (TE) ha fornito l’«interpretazione dell’art.5, comma 23, del P.D.M.R. 2015 ex art.5, comma 8, P.D.M.R. 2004», specificando che “la norma è riferita, solo ed esclusivamente, ad ampliamento temporaneo dell’area in concessione in spiaggia libera confinante con relativa estensione (allungamento) del fronte a mare fino a massimo metri 100 (continuità della concessione), nel rispetto della riserva del 20% delle spiagge libere ad uso essenziale, diretto e gratuito della collettività”.

5.§. Per i motivi predetti il ricorso deve essere accolto limitatamente alla domanda annullatoria.

In assenza della dimostrazione, secondo un giudizio prognostico, con accertamento in termini di certezza o, quanto meno, di probabilità vicina alla certezza, che il provvedimento favorevole sarebbe stato rilasciato in assenza dell'agire illegittimo della pubblica amministrazione, deve essere respinta la domanda risarcitoria.

L'accoglimento solo parziale giustifica la compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo (Sezione Prima), definitivamente pronunciando:

- 1) accoglie parzialmente, nei limiti e termini di cui in motivazione, il ricorso indicato in epigrafe e, per l'effetto, annulla nei limiti di quanto indicato in motivazione, il provvedimento impugnato;
- 2) respinge la domanda risarcitoria.
- 3) compensa le spese di giudizio.

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

Così deciso in L'Aquila nella camera di consiglio del giorno 5 novembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Germana Panzironi, Presidente

Mario Gabriele Perpetuini, Consigliere, Estensore

Maria Colagrande, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Mario Gabriele Perpetuini**

**IL PRESIDENTE**  
**Germana Panzironi**

IL SEGRETARIO