

Publicato il 24/03/2026

N. 00536/2026 REG.PROV.COLL.  
N. 00103/2021 REG.RIC.  
N. 00110/2021 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 la Emilia Romagna**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 103 del 2021, proposto da Giampietro Siracusa, rappresentato e difeso dagli avvocati Luigino Biagini e Marco Biagini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Comune di Rimini, rappresentato e difeso dall'avvocato Simona Gessaroli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e Agenzia del Demanio, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Bologna, domiciliataria *ex lege* in Bologna, via A. Testoni, 6;

sul ricorso numero di registro generale 110 del 2021, proposto da Giampiero Siracusa, rappresentato e difeso dagli avvocati Luigino

Biagini, Marco Biagini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Comune di Rimini, rappresentato e difeso dall'avvocato Simona Gessaroli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e Agenzia del Demanio, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Bologna, domiciliataria ex lege in Bologna, via A. Testoni, 6;

***per l'annullamento***

*per quanto attiene al ricorso sub R.G. 103 del 2021:*

- dell'ordinanza di demolizione prot. 8512 del 12 gennaio 2021 (pratica amm.va reg. n. 1289/2014) assunta dal Comune di Rimini ai sensi degli artt. 35 del D.P.R. n. 380 del 2001 e 11 della L.R. n. 23 del 2004;
- della determinazione del Dirigente del Settore Governo del Territorio del Comune di Rimini prot. n. 0322439/2020 del 17 novembre 2020 (pratica amm.va reg. n. 1289/2014) recante "Diffida non rinnovabile alla demolizione di opere abusive ai sensi degli articoli 35 del d.P.R. n. 380/2001 e 11 della L.R. 23/2004";
- di ogni ulteriore atto comunque connesso, presupposto o conseguente che possa incidere sfavorevolmente sulla posizione giuridica del ricorrente e dell'impresa individuale di cui il Sig. Siracusa è titolare;

*per quanto attiene al ricorso sub R.G. 110/2021:*

- dell'ordinanza di demolizione prot. 8470/2021 del 12 gennaio 2021 (pratica amm.va reg. n. 1292/2014) assunta dal Comune di Rimini ai

sensi degli artt. 35 del D.P.R. n. 380 del 2001 e 11 della L.R. n. 23 del 2004;

- della determinazione del Dirigente del Settore Governo del Territorio del Comune di Rimini prot. n. 0322498/2020 del 17 novembre 2020 (pratica amm.va reg. n. 1292/2014) recante "Diffida non rinnovabile alla demolizione di opere abusive ai sensi degli articoli 35 del d.P.R. n. 380/2001 e 11 della L.R. 23/2004";

- di ogni ulteriore atto comunque connesso, presupposto o conseguente che possa incidere sfavorevolmente sulla posizione giuridica del ricorrente e dell'impresa individuale di cui il Sig. Siracusa è titolare.

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Rimini e del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, congiuntamente con l'Agenzia del Demanio;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-bis, cod.proc.amm.;

Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 17 marzo 2026 la dott.ssa Mara Bertagnolli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

Con i due provvedimenti impugnati per mezzo dei due ricorsi in epigrafe indicati, il Comune di Rimini ha ordinato al sig. Siracusa la demolizione di alcune opere edilizie realizzate senza titolo sulle aree demaniali marittime concessegli in uso per mantenere le attività individuate come "Bagno 63/A" e "Bagno 63/B".

Ciò in esito alla constatazione del mancato, spontaneo, abbattimento dei manufatti in questione da parte dell'interessato in

esecuzione della diffida a demolire precedentemente comunicata.

Il ricorrente, ritenendo i provvedimenti privi di fondamento giuridico li ha impugnati, deducendo i seguenti vizi:

1. violazione e falsa applicazione degli artt. 35 del D.P.R. n. 380 del 2001 e dell'art. 11 della L.R. n. 23 del 2004, in relazione al regime transitorio dei manufatti amovibili di cui all'art. 1, comma 246 della legge n. 145 del 2018, che ha consentito la permanenza dei manufatti amovibili sino al 31 dicembre 2020, producendo un effetto sospensivo per la rimozione dei manufatti amovibili realizzati, ancorché sia intervenuta la decadenza del termine del titolo abilitativo temporaneo;

2. violazione e falsa applicazione degli artt. 35 del D.P.R. n. 380 del 2001 e dell'art. 11 della L.R. n. 23 del 2004, in relazione alla disciplina del piano dell'arenile;

3. violazione e falsa applicazione degli artt. 35 del D.P.R. n. 380 del 2001 e dell'art. 11 della L.R. n. 23 del 2004, in relazione all'esatta individuazione dello stato legittimo del bagno come rappresentato nella autorizzazione a termine del 1982. Secondo parte ricorrente tutte e sette le cabine realizzate in ciascun bagno e ritenute abusive sarebbero legittime poiché sono state rappresentate, nella loro attuale consistenza, negli elaborati allegati alle Autorizzazioni Edilizie a Termine rilasciate nel 1982 ovvero negli ultimi e più ampi titoli abilitativi rilasciati dall'Amministrazione comunale in relazione ai Bagni n. 63/A e 63/B;

4. violazione e falsa applicazione degli artt. 35 del D.P.R. n. 380 del 2001 e dell'art. 11 della L.R. n. 23 del 2004, violazione del principio del legittimo affidamento. È il Piano dell'Arenile -1980, che, aggiungendo una nota chiarisce come "le strutture edilizie aventi carattere temporaneo, ovvero la cui permanenza in essere è comunque condizionata e limitata nel tempo da atti della Pubblica

Amministrazione o dalla loro peculiare funzione, non sono soggette ad alcun titolo abilitativo dell'Amministrazione Comunale”;

5. violazione e falsa applicazione degli artt. 35 del DPR n. 380 del 2001 e dell'art. 11 della L.R. n. 23 del 2004, in relazione alla contestazione della riduzione della cabina di direzione, per violazione del principio di proporzionalità e ragionevolezza;

6. l'ordinanza ingiunzione, infine, sarebbe illegittima in quanto adottata in carenza di istruttoria volta a verificare lo stato dei luoghi. Il Comune si è costituito in giudizio, dimostrando come, nel 1971, sull'arenile, in corrispondenza dei bagni 63/A e 63/B, non vi fosse alcuna costruzione e, dunque, il progetto n. 394/1971 relativo all'intero arenile nulla prevedesse: ne discende che ogni successiva edificazione avrebbe dovuto essere oggetto di apposito titolo edilizio temporaneo, il cui rilascio è stato disciplinato dal Piano Particolareggiato dei Servizi dell'Arenile (PPSA), che ha introdotto il concetto di “fabbricato precario”, da realizzarsi sulla scorta di un atto autorizzativo soggetto a un termine collegato con quello della concessione in uso sulla scorta di una “licenza”.

L'ente ha altresì sottolineato come «nella fattispecie, non sono in discussione opere precarie, bensì comuni interventi edilizi costituiti da manufatti che - di fatto - compongono - da anni - gli stabilimenti balneari; opere quindi da qualificarsi quali interventi di N.C. ex art. 3, lett. e), TUE stante la “trasformazione edilizia e urbanistica del territorio”, con esclusione quindi di qualsivoglia precarietà» (così la memoria del Comune, a pag. 11).

In data 13 marzo 2026, l'Agenzia del Demanio, congiuntamente con il Ministero, si è costituita in giudizio, eccependo il proprio difetto di legittimazione passiva.

All'udienza di smaltimento dell'arretrato fissata per il 17 marzo 2026, la causa, su conforme richiesta dei procuratori delle parti, è

stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

Deve essere preliminarmente disposta la riunione dei due ricorsi in epigrafe indicati, i quali sono caratterizzati, oltre che dalla corrispondenza delle parti dei due giudizi, dall'aver a oggetto provvedimenti analoghi, scaturiti dalla rilevazione di analoghi abusi edilizi commessi dallo stesso titolare delle due concessioni relative ai due stabilimenti gestiti dal medesimo.

Ne deriva una connessione oggettiva, oltre che soggettiva, che, considerata anche la corrispondenza delle censure dedotte, rendono opportuna una trattazione unitaria.

Ancora in rito, deve essere disposta, in accoglimento dell'istanza in tal senso formulata, l'estromissione dal giudizio del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti e dell'Agenzia del demanio, non essendo stato impugnato alcun provvedimento riconducibile a tali amministrazioni.

Ciò premesso, appare opportuno precisare, in punto di fatto, che sull'area occupata da entrambi i "bagni" gestiti dal ricorrente sono stati realizzati una cabina di direzione (oggetto di autorizzazione a termine rilasciata nel 1982) di dimensioni inferiori rispetto a quelle autorizzate e, dunque, in difformità rispetto al titolo e sette cabine in ciascuno stabilimento (lato Ravenna nel bagno 63/A, lato Riccione nel bagno 63/B) per cui non esiste alcun titolo edilizio legittimante, che sono state indicate come già esistenti nel progetto presentato nel 1982, ma che non esistevano quando, nel 1971, è stato redatto, da parte dell'Azienda Autonoma di Soggiorno di Rimini che era, allora, l'unica concessionaria, il progetto dell'intero arenile (Progetto n. 394/1971), che ha rilevato tutte le costruzioni realizzate senza titolo prima del 1967. In corrispondenza del bagno 63/A è stato altresì realizzato anche un manufatto ad uso palestra di 125,54 mq

(abuso n. 3), anch'esso non presente nel progetto del 1971, né oggetto dell'autorizzazione del 1982 e privo anche della necessaria pratica sismica e dell'autorizzazione paesaggistica. In corrispondenza del bagno 63/B, invece, risulta presente anche una tettoia di 29,30 mq (abuso n. 3) in aderenza alla cabina di direzione, realizzata in assenza di titolo edilizio, di autorizzazione sismica e di autorizzazione paesaggistica.

Gli ordini di demolizione di suddetti manufatti sono stati, quindi, impugnati, deducendo, in entrambi i casi i medesimi vizi.

In particolare, in entrambi i ricorsi, con il primo motivo di ricorso è dedotta la violazione della Legge n. 145/2018, c.d. "Salva Lidi".

Il punto 246 del primo comma di tale legge, così recita: *"I titolari delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico ricreativo e dei punti di approdo con medesime finalità turistico ricreative, che utilizzino manufatti amovibili di cui alla lettera e.5) del comma 1 dell'articolo 3 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, possono mantenere installati i predetti manufatti fino al 31 dicembre 2020, nelle more del riordino della materia previsto dall'articolo 1, comma 18, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25"*.

Secondo quanto sostenuto dalla difesa del Comune, la censura sarebbe inammissibile, stante la carenza di interesse a verificare la legittimità dei provvedimenti rispetto a una norma che ha cessato di produrre effetti (il 31 dicembre 2020) prima dell'emissione dell'ordine di demolizione, intervenuta il 12 gennaio 2021.

La tesi non merita, però, positivo apprezzamento.

Come evidenziato da parte ricorrente, la diffida alla rimozione è intervenuta il 17 novembre 2020, ma, per l'effetto della legge in

parola, l'obbligo della demolizione avrebbe dovuto ritenersi sospeso sino al 31 dicembre 2020. Sebbene la vigenza di tale legge non avrebbe potuto, invero, determinare l'illegittimità dell'ordine di rimozione nella parte in cui contestava la natura abusiva delle opere, essa avrebbe comunque dovuto, ricorrendo i presupposti di cui si dirà di seguito, indurre il Comune a procrastinare l'ordine di demolizione facendo decorrere il termine per l'esecuzione della diffida dall'1 gennaio 2021.

Ne deriva l'ammissibilità della censura proposta da parte ricorrente, che, però, non può trovare positivo apprezzamento, attesa l'inapplicabilità della norma nel caso di specie.

Lo stesso ricorrente, infatti, dà atto di come la Legge n. 145 del 2018 potesse trovare applicazione con riferimento esclusivamente a quelle opere che la giurisprudenza, nell'interpretare la lettera e.5 del primo comma dell'art. 3 del T.U. edilizia, definisce come "manufatti o strutture leggere e con possibilità di facile rimozione". Natura che il Comune ha puntualmente contestato in relazione alle opere in questione, dal momento che non rispettano il requisito essenziale a tal fine richiesto ovvero la facile rimovibilità.

Dunque, può essere respinta la prima censura di entrambi i ricorsi, dovendosi escludere che fosse necessario che la diffida fosse reiterata dopo il 31 dicembre 2020, dal momento che la legge "salva lidi" non avrebbe potuto trovare applicazione al fine di sospendere, nel caso concreto, la demolizione di opere non qualificabili come di facile rimozione ai sensi dell'art. 3 del D.P.R. n. 380 del 2001.

Quanto alle contestazioni relative alla natura "amovibile" delle opere, come rilevato dal Comune, con riferimento alle opere realizzate sul demanio marittimo, il concetto di "amovibilità" attiene alla gestione amministrativa del demanio marittimo (per essere compatibili con la natura demaniale del terreno, le opere realizzate sullo stesso

debbono essere amovibili), mentre, sul piano edilizio, ciò che rileva, al fine di escludere la necessità di un titolo abilitativo edilizio è il concetto di “precarietà”. Precarietà che è esclusa in presenza di strutture che, per i materiali e le modalità di esecuzione, integrano una modifica o trasformazione del territorio, come avvenuto nel caso di specie.

Così superate anche le seconde doglianze di ciascuno dei ricorsi, i manufatti considerati abusivi non possono ritenersi legittimi per effetto della loro rappresentazione nei piani dell’arenile a partire dal 1980.

Come precisato all’art. 48, comma 4 delle N.T.A. del Piano dell’Arenile del 2010, gli elaborati cartografici e i richiamati Allegati A e B in nessun caso “annullano diritti e quantità ottenuti legalmente; sanciscono diritti e quantità non ottenuti legalmente”. E tale disposizione non può essere ritenuta in antitesi con il contenuto del Piano, dal momento che esso programma le nuove attività edificatorie, ma non legittima quelle prive di titolo.

Ne deriva il principio secondo cui, contrariamente a quanto sostenuto da parte ricorrente, la rappresentazione grafica come esistenti delle sette cabine nella richiesta di autorizzazione presentata nel 1982 non può produrre l’effetto dell’implicita legittimazione della loro presenza.

L’atto del 1982 che ha autorizzato le cabine indicate come “nuove”, non può, dunque, aver determinato l’effetto di aver fatto venire meno l’abusività di quelle già presenti di fatto, realizzate dopo il 1971 senza autorizzazione e rappresentate nello stato di fatto del progetto del 1982.

Ciò alla luce del chiaro disposto del comma 1 *bis* dell’art. 9 del D.P.R. n. 380 del 2001, secondo cui *“Lo stato legittimo dell’immobile o dell’unità immobiliare è quello stabilito dal titolo abilitativo che ne ha*

*previsto la costruzione o che ne ha legittimato la stessa o da quello, rilasciato o assentito, che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o l'intera unità immobiliare, a condizione che l'amministrazione competente, in sede di rilascio del medesimo, abbia verificato la legittimità dei titoli pregressi, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali.*". Tale condizione non risulta ricorrere nel caso di specie. Non è stato prodotto in atti, infatti, alcun documento che attesti l'avvenuto accertamento della legittimità dello stato di fatto dichiarato.

Nelle quarte censure parte ricorrente lamenta, altresì, la lesione del legittimo affidamento ingenerato dal fatto che la stessa amministrazione avrebbe riconosciuto, nella circolare prot. n. 10290 del 30 marzo 1992, che "le strutture edilizie aventi carattere temporaneo, ovvero la cui permanenza in essere è comunque condizionata e limitata nel tempo da atti della Pubblica Amministrazione o dalla loro peculiare funzione, non sono soggette ad alcun titolo abilitativo dell'Amministrazione Comunale."

Anche in questo caso non può essere condiviso quanto dedotto.

La suddetta circolare, priva di riferimenti normativi e agli atti pianificatori, non può aver ingenerato l'invocato legittimo affidamento, il quale risulta escluso dal chiaro tenore letterale delle disposizioni di cui alla documentazione tecnica depositata in atti che smentiscono il contenuto della comunicazione dirigenziale.

In particolare, il piano dell'arenile del 1980 più volte richiamato nel ricorso, distingue gli impianti e le attrezzature in "mobili", ovvero sistematicamente rimossi al fine della stagione e "fissi" non soggetti a rimozione stagionale, che possono essere considerati "precarie" solo se rispondenti a tutte le caratteristiche puntualmente ivi indicate. Già nel 1980, così come nel 2005 (anno in cui è stato

approvato un ulteriore Piano dell'Arenile che riprende completamente il contenuto specifico, richiedendo, al fine della precarietà: a – fondazioni a plinti, od a platea non superiore a mq. 10,00; b – strutture in elevazione appoggiate sulle fondazioni con soluzione di continuità, cioè connessione tramite semplice appoggio, cerniera, imbullonamento e/o inchiodatura, incastro; c – strutture in elevazione composte da elementi componibili collegati tramite imbullonamento e/o inchiodatura, incastro, sigillatura e/o saldatura facilmente amovibile; d – operazioni di montaggio e di smontaggio dei singoli elementi con facili e rapide operazioni, evitando il ricorso ad apparecchi meccanici a percussione per frantumazioni o taglio; e – rimozione di tutti i componenti con semplici operazioni di sollevamento e trasporto con veicoli di uso corrente. La mancanza di uno solo dei precedenti requisiti costituisce <<non facile rimozione>> e quindi impedimento alla collocazione sull'arenile.”), tali piani attuativi precisavano che gli interventi indicati agli articoli 8 e 12 della legge regionale n. 31 del 2002 sono soggetti a titolo abilitativo e autorizzazione paesaggistica. Parte ricorrente non ha fornito alcun principio di prova al fine di dimostrare che le opere in questione non rientrassero tra i suddetti interventi.

Del resto, lo stesso ricorrente ha dimostrato di essere ben cosciente del fatto che la realizzazione delle cabine richiedesse un titolo legittimante (che il gestore dei bagni non ha potuto esibire), dal momento che è lo stesso ad aver ritenuto che il titolo abilitativo fosse necessario quando, nel 1982, ha chiesto di poter realizzare altre cabine e, quindi, ha chiesto il rilascio di quell'autorizzazione di cui nel ricorso nega la necessità.

Né può essere rilevante la concessione demaniale n. 17/2010, che ha assentito non l'edificazione, ma la demolizione di alcuni

manufatti.

A maggior ragione deve, inoltre, ritenersi che fosse necessario il titolo per la costruzione di quella struttura realizzata al bagno 63/A che è stata destinata a palestra, caratterizzata da struttura portante in legno coperta con pvc impermeabile di ben 125,54 mq e della tettoia presente nel bagno 63/B, realizzata sempre con struttura portante in legno e copertura in pvc, della superficie di 39,30 mq. In entrambi i casi trattasi di strutture solide e permanenti, che per il loro ingombro risultano percepibili alla visuale o comunque innovative e, dunque, tali da determinare una evidente variazione di sagoma e prospetto della cabina di direzione cui accedono: ciò che imponeva la previa richiesta di autorizzazione paesaggistica, in assenza della quale le opere debbono essere considerate abusive (cfr. TAR Lombardia, sentenza n. 1308/2024). Dunque, nel caso di specie, deve ritenersi applicabile il principio chiaramente affermato dal Consiglio di Stato nella sentenza n. 9557/2023 (avente ad oggetto proprio la realizzazione di una tettoia in legno), secondo cui "Laddove gli illeciti edilizi ricadano in zona assoggettata a vincolo paesaggistico, stante l'alterazione dell'aspetto esteriore, gli stessi risultano soggetti alla previa acquisizione dell'autorizzazione paesaggistica, con la conseguenza che, quand'anche si ritenessero le opere pertinentziali o precarie e, quindi, assentibili con mera DIA, l'applicazione della sanzione demolitoria è, comunque, doverosa ove non sia stata ottenuta alcuna autorizzazione paesistica".

Quanto all'illegittimità dedotta con riferimento alla parte del provvedimento che ha ordinato la demolizione della cabina di direzione, in quanto realizzata in difformità rispetto al progetto, ma riducendo la superficie autorizzata, la censura merita positivo apprezzamento.

Come rilevato dal TAR Campania, nella sentenza n. 678/2020, dalle cui conclusioni il Collegio non ravvisa ragione di discostarsi, "ogni qual volta ci si trovi di fronte ad una variazione volumetrica in termini di riduzione, come nel caso in esame, non sussiste difformità essenziale tale da giustificare scelte provvedimenti rigorose come quelle assunte dal Comune".

Né la difformità può ritenersi essenziale per il solo fatto che l'opera ricade in zona soggetta a tutela del paesaggio, dal momento che non è dimostrato il fatto che la riduzione della superficie (peraltro per poco più di 6 mq) risulti incidere negativamente con riferimento a tale profilo ovvero abbia determinato un'incidenza sulla sagoma integrante una variazione paesaggisticamente rilevante.

In questa sola parte, dunque, i ricorsi meritano accoglimento, mentre appaiono entrambi infondati con riferimento all'ultima censura dedotta nei medesimi, sostenendo che l'ordinanza di ingiunzione sarebbe ulteriormente illegittima perché non sarebbe stata preceduta dalla necessaria attività istruttoria volta a verificare lo stato dei luoghi onde accertare la mancata rimozione spontanea delle opere come imposto al ricorrente in forza dell'impugnata diffida a demolire.

Parte ricorrente, infatti, non ha fornito alcun principio di prova dell'assenza del presupposto, ovvero la mancata demolizione dei manufatti ordinata con la diffida non rinnovabile, con la conseguenza che i provvedimenti debbono ritenersi legittimamente adottati in ragione dell'incontestata mancata demolizione già intimata alla proprietà.

Considerato il parziale accoglimento dei ricorsi, le spese del giudizio possono trovare compensazione tra le parti in causa.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sui ricorsi, come in epigrafe proposti:

- ne dispone la riunione;
- li accoglie nei sensi e nei limiti di cui in motivazione;
- dispone la compensazione delle spese del giudizio.

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

Così deciso in Bologna nella camera di consiglio del giorno 17 marzo 2026 con l'intervento dei magistrati:

Mara Bertagnolli, Presidente, Estensore

Nicola Bardino, Primo Referendario

Elena Farhat, Referendario

**IL PRESIDENTE, ESTENSORE**  
**Mara Bertagnolli**

IL SEGRETARIO