



**REPUBBLICA ITALIANA**  
**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

Il Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche riunito in camera di consiglio nelle persone dei Sigg.ri:

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

nella causa in sede di legittimità iscritta al n. 102 del Registro Generale dell'anno 2023, proposta  
da

contro

e nei confronti di

**per l'annullamento**

del decreto n. 4413 del 8 marzo 2023, con il quale la regione Toscana ha respinto la domanda di rinnovo della concessione idraulica presentata dalla società ricorrente;  
della nota n. 476538 del 20 dicembre 2019, con la quale la Regione Toscana ha comunicato i motivi ostativi ai sensi dell'art. 10-bis della legge n. 241 del 1990;



delle note della Regione Toscana n. 121058 del 23 marzo 2022 e n. 198268 del 15 maggio 2022.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Regione Toscana, Comune di Massa e IVA s.r.l.s.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 14 maggio 2025, il Cons. Giorgio Manca e uditi per le parti gli avvocati come dal verbale di udienza;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### **FATTO e DIRITTO**

1. - La società La Peniche 2 S.r.l., titolare di una concessione demaniale relativa a una porzione dell'alveo del corso d'acqua denominato "Fosso Brugiano", ha presentato domanda di rinnovo, rigettata dalla Regione Toscana con decreto 8 marzo 2023, n. 4423, con cui ha disposto: *«a) di non procedere con esito positivo in ordine alla richiesta di rinnovo di concessione formulata dalla Società Peniche 2; b) di stabilire in 120 gg successivi il tempo per il rilascio dell'area demaniale e dell'immobile; c) di disporre che non venga effettuata la rimessa in pristino dello stato dei luoghi da parte del soggetto occupante al fine di consentire l'avvio delle procedure per acquisizione dell'immobile al Demanio e procedere successivamente alla concessione al Comune di Massa».*

2. - Con il ricorso in trattazione, la società chiede l'annullamento del menzionato decreto sulla base di plurimi motivi.

3. - Resistono in giudizio la Regione Toscana e il Comune di Massa, chiedendo il rigetto del ricorso. Si è costituita in giudizio anche l'Agenzia del Demanio, eccependo il proprio difetto di legittimazione passiva e chiedendo conseguentemente la sua estromissione dal processo.

È intervenuta *ad adiuvandum* la società IVA s.r.l.s., concludendo per l'accoglimento del ricorso.

4. - All'udienza del 14 maggio 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

5. - Passando all'esame dei motivi del ricorso, con il primo la ricorrente deduce l'illegittimità del decreto impugnato per la violazione degli articoli 12, 13 e 25, del decreto del Presidente della Giunta regionale n. 60/R/2016, nonché dell'art. 3 della legge n. 241 del 1990, eccesso di potere, contraddittorietà interna ed esterna tra atti del procedimento sotto diversi profili.

5.1. - La società ricorrente sottolinea di essere titolare del diritto di superficie sull'immobile che ricade sull'area in concessione (immobile costituito da uno *chalet* in legno su palafitta, con annessa piattaforma natante dotata di tavoli e sedie), ove la società IVA S.r.l.s. esercita l'attività di ristorazione. Ad avviso della società ricorrente, in tale ipotesi l'art. 25, comma 1, del citato regolamento regionale (D.P.G.R. 12 agosto 2016 n. 60/R/2016) rinviando all'art. 13, comma 1, lett. b), del medesimo regolamento, ammette la possibilità del rinnovo e quindi di affidare la concessione idraulica senza una previa procedura ad evidenza pubblica dato l'«uso e occupazione strumentale e



*strettamente connessa e funzionale al godimento del diritto di proprietà o di altro diritto reale».*

Pertanto, facendo corretta applicazione del citato art. 25, si sarebbe dovuto pervenire ad una conclusione positiva del procedimento e al rinnovo della concessione idraulica.

5.2. - Il rigetto della Regione sarebbe basato, inoltre, su una motivazione carente e contraddittoria perché, dopo che nel preavviso di diniego l'amministrazione ha ritenuto che non era possibile avviare la procedura ai sensi dell'art. 12 del regolamento regionale (D.P.G.R. 12 agosto 2016, n. 60/R), che prevede i casi di rilascio o rinnovo della concessione su istanza di parte, previo procedimento di evidenza pubblica, nel provvedimento definitivo di diniego la stessa Regione avrebbe contraddittoriamente dichiarato l'impossibilità di procedere con il rinnovo della concessione ai sensi dell'art. 13 (assegnazione diretta della concessione) del medesimo regolamento regionale in quanto alla fattispecie sarebbe applicabile il citato art. 12. Pertanto, al momento del diniego la Regione avrebbe immotivatamente e illegittimamente mutato le proprie intenzioni, nonostante fosse stata già accertata in sede procedimentale la sussistenza di tutti i presupposti per procedere con il rinnovo della concessione in capo alla società ricorrente.

6. - Con il secondo motivo, la ricorrente ribadisce la violazione dell'art. 10-*bis* della legge n. 241 del 1990, in ragione della mancata corrispondenza tra i motivi indicati nel preavviso di diniego e la motivazione del provvedimento finale, impedendo alla società di comprendere le ragioni del diniego e di presentare le proprie controdeduzioni. Il decreto dirigenziale impugnato sarebbe illegittimo perché basato su circostanze ed elementi non anticipati nella comunicazione dei motivi ostativi. In particolare, posto che il provvedimento conclusivo è stato motivato anche con riferimento alla manifestazione di interesse presentata dal Comune di Massa per l'assegnazione dell'area demaniale in questione, la Regione avrebbe dovuto inviare alla società ricorrente una nuova comunicazione ai sensi del citato art. 10-*bis*, con l'indicazione della nuova circostanza, al fine di provocare un nuovo contraddittorio procedimentale.

7. - Con il terzo motivo, la ricorrente ritiene illegittimo il provvedimento impugnato per la violazione dell'art. 17 del regolamento regionale di cui al D.P.G.R. 12 agosto 2016, n. 60/R e dell'art. 2 della legge n. 241 del 1990, nonché eccesso di potere per violazione del giusto procedimento e del principio di leale collaborazione, per il mancato rispetto dei termini fissati per la conclusione del procedimento concessorio.

L'art. 17 del regolamento regionale prevederebbe che il procedimento per il rilascio della concessione si concluda entro centoventi giorni dalla presentazione della domanda (nei casi di cui agli articoli 11 e 12); ed entro sessanta giorni nei casi di cui agli articoli 13, 25, 36 e 37. Nel caso di specie la domanda di rinnovo sarebbe stata presentata il 20 luglio 2018 e il procedimento si è concluso col decreto dirigenziale dell'8 marzo 2023, quando i termini sarebbero stati ormai ampiamente superati.



8. - I motivi, che si prestano a una trattazione congiunta data la stretta connessione tra essi, sono infondati.

9. - Preliminarmente, anche in accoglimento della relativa eccezione di parte, va disposta l'estromissione dal processo dell'Agenzia del Demanio, il cui difetto di legittimazione passiva si evince dalla circostanza che l'ente non risulta aver adottato alcuno tra i provvedimenti impugnati, né risulta sia intervenuta nel procedimento avviato dall'istanza della società ricorrente.

10. - Nel merito, quanto alla censura di violazione dell'art. 10-bis della legge n. 241 del 1990, va rilevato che nella comunicazione del 20 dicembre 2019 la Regione Toscana ha indicato, quali ragioni del diniego di rinnovo della concessione, due profili: per un verso, la incompatibilità tra gli usi per i quali la concessione dell'alveo e della sponda sinistra del *Fosso Brugiano* era stata richiesta e il regime idraulico cui è soggetto il corso d'acqua, che «ricade [...] in classe di Pericolosità idraulica P3 (Pericolosità idraulica per alluvioni frequenti), come risulta dal Piano di Gestione del rischio Alluvioni dell'Autorità di Distretto Appennino Settentrionale [...]»; per altro verso, la ritenuta inammissibilità di una domanda di assegnazione diretta della concessione (ossia del suo rinnovo senza previa procedura di evidenza pubblica), quale sarebbe quella presentata dalla società La Peniche 2, posto che essa non rientra in alcuno dei casi in cui l'art. 13, primo comma, lettere a), b), c) e g) del regolamento regionale 12 agosto 2016, n. 60/R (cui rinvia l'art. 25, primo comma, del medesimo regolamento regionale) consente di procedere con assegnazione diretta della concessione.

È pur vero, quindi, che in detta comunicazione non si faceva cenno alla manifestazione di interesse da parte del Comune di Massa volta a richiedere in concessione l'area in argomento e il relativo fabbricato per finalità di pubblico interesse o di pubblica utilità, peraltro intervenuta successivamente all'invio della comunicazione dei motivi ostativi (segnatamente in data 22 aprile 2022).

10.1. - Tuttavia, dall'esame congiunto della motivazione del provvedimento di diniego (di cui al decreto dirigenziale 8 marzo 2023) e della comunicazione dei motivi ostativi si ricava che il motivo essenziale del diniego è costituito dalla inammissibilità di una domanda di rinnovo della concessione senza previa procedura pubblica. La manifestazione di interesse del Comune di Massa non rileva ai fini del diniego del rinnovo; con la conseguenza che non era nemmeno necessaria la riapertura del contraddittorio procedimentale a seguito di questa.

10.2. - La richiesta del Comune di Massa assume rilevanza su altro piano, quello della nuova assegnazione della concessione sull'area demaniale già utilizzata dalla società ricorrente, considerato che il citato art. 13, primo comma, lettera a), del regolamento regionale prevede che la concessione sia «rilasciata senza procedura di assegnazione in concorrenza» nel caso di «istanza presentata da enti pubblici per uso diretto da parte degli stessi finalizzato al perseguimento del pubblico interesse o della pubblica utilità». Vicenda comunque successiva alla definizione del procedimento aperto con



l'istanza della ricorrente di rinnovo della concessione.

10.3. - Sul piano sostanziale, infine, va disattesa anche la censura con la quale la ricorrente sostiene che l'istanza di rinnovo sarebbe riconducibile agli articoli 25, primo comma, e 13, primo comma, lettera *b*), del regolamento regionale, sull'assunto che la società sarebbe titolare del diritto di superficie concernente l'immobile realizzato sull'area demaniale oggetto di concessione, con il che verrebbe integrata l'ipotesi di assegnazione diretta della concessione in quanto «*strettamente connessa e funzionale al godimento del diritto di proprietà o di altro diritto reale [...]*».

10.4. - La questione va risolta in base al contenuto del titolo (in termini Cass., sezione prima civile, 4 maggio 1998, n. 4402), ossia – nel caso di specie – del disciplinare di concessione sottoscritto dalla società La Peniche 2 il 15 novembre 2013, che, dopo aver descritto le opere insistenti sull'area demaniale (articolo 1), precisava che alla scadenza della concessione la concessionaria aveva l'obbligo «*di rilasciare l'area in oggetto libera da opere e rimessa in pristino*». Il che implica l'estinzione di ogni diritto sugli immobili in questione (anche del diritto di proprietà superficaria eventualmente riconoscibile, in capo alla concessionaria, per la durata della concessione: arg. anche dall'art. 953 cod. civ.).

10.5. - Inoltre, l'art. 13, primo comma, lettera *b*), del regolamento regionale 12 agosto 2016, n. 60/R, invocato dalla società ricorrente quale base giuridica per l'assegnazione diretta della concessione, ammette il rinnovo solo per garantire il godimento di diritti di proprietà o altri diritti reali che non siano fondati sull'atto di concessione medesimo, come si evince dalla esemplificazione che di tali diritti viene fatta: garantire «*l'accesso a fondi interclusi, scarichi, destinazione a verde*»; non quindi per garantire l'uso delle opere e altre costruzioni realizzate per gli usi previsti dalla concessione (posto anche che un'interpretazione in tal senso comporterebbe una ampia estensione del diritto all'assegnazione diretta della concessione, configurando un nuovo “diritto di insistenza” o di rinnovo automatico, in palese contrasto con i principi del diritto europeo ormai ricevuti anche nel nostro ordinamento).

10.6. - Infine, quanto alla violazione del termine per la conclusione del procedimento, per evidenziarne la infondatezza è sufficiente il richiamo alla costante giurisprudenza del Consiglio di Stato secondo cui, salva l'ipotesi della norma che espressamente ne preveda la natura perentoria, il decorso del termine non produce l'estinzione del potere di provvedere in capo all'amministrazione e non si traduce, pertanto nella invalidità del provvedimento tardivamente adottato (per tutte Consiglio di Stato, Sezione quarta, 13 settembre 2021, n. 6255).

11. – In conclusione, il ricorso va integralmente rigettato.

12. - La disciplina delle spese giudiziali segue la regola della soccombenza nei rapporti tra la società ricorrente e la Regione Toscana, nei termini di cui al dispositivo.



Sussistono giuste ragioni per compensare le spese tra le altre parti e la ricorrente.

**P.Q.M.**

Il Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche, pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Dichiara il difetto di legittimazione passiva dell'Agenzia del Demanio.

Condanna La Peniche 2 s.r.l. al pagamento delle spese di giudizio in favore della Regione Toscana, liquidate in euro 3.000,00 (tremila/00), oltre accessori di legge.

Compensare le spese tra le altre parti e la ricorrente.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche, in data 14 maggio 2025.

Il Relatore

Giorgio Manca

Il Presidente

Antonio Pietro M. Lamorgese

