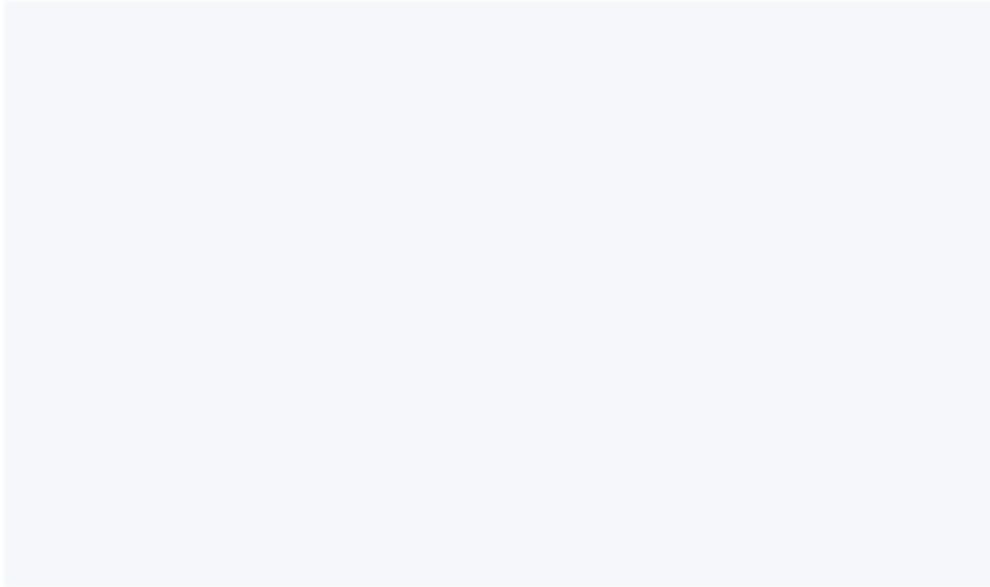




REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Superiore delle acque pubbliche nelle persone dei signori:

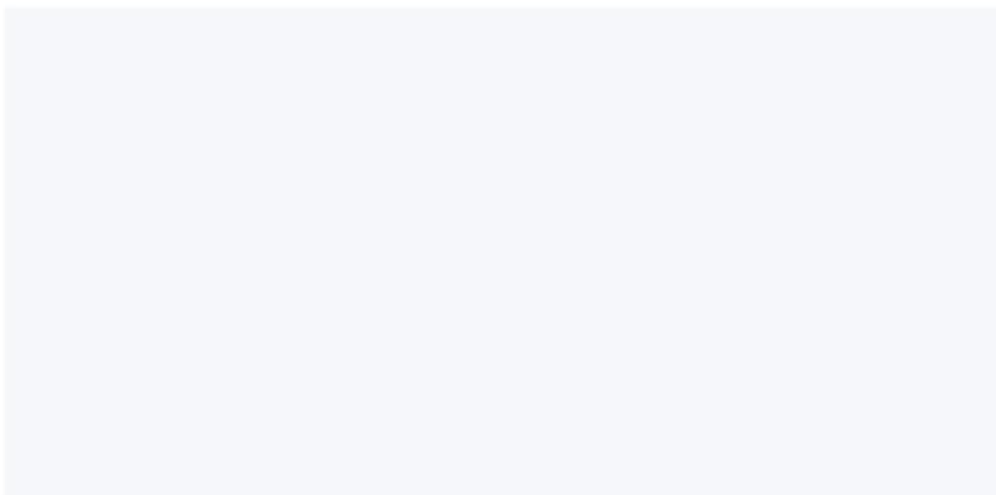


ha pronunciato la seguente

SENTENZA

Nel ricorso in sede di legittimità, iscritto al n. 231 del Ruolo Generale
dell'anno 2023 vertito

TRA



OGGETTO: ANNULLAMENTO

del provvedimento n. G03100 della Regione Lazio dell'8 marzo 2023, di
rigetto della domanda di concessione presentata il 26 giugno 2010 per una
area demaniale in località Punta fiume del Comune di Minturno;

della nota prot. n. 14545/2022 datata 11/05/2022 del Comune di Minturno
di ogni altro atto preordinato e connesso.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Lazio e del Comune di
Minturno;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nella udienza collegiale del 24 settembre 2025, il cons. Cecilia
Altavista;

Premesso in fatto e considerato in diritto quanto segue:

L'Associazione sportiva dilettantistica Circolo diportisti Minturno a.s.d.
presentava il 22 giugno 2010 la domanda per la concessione di un'area
golenale e di specchio acqueo frontale in sponda destra del fiume Garigliano
in località "Punta fiume" del Comune di Minturno, in area identificata al



Catasto al foglio 48 particella 529/p per l'installazione di pontili galleggianti da destinare all'ormeggio delle imbarcazioni da diporto. La domanda indicava una superficie complessiva di 300 metri quadri, una superficie da edificare di 30 metri quadri, una cubatura di 70,50 mc, oltre a 720 metri quadri di specchio d'acqua, di cui 180 da occupare con banchine e pontili galleggianti.

Il 17 giugno 2010 era stato reso il parere favorevole della Soprintendenza per i beni archeologici del Lazio.

Il 15 marzo 2011 l'Associazione presentava "nuove progettazioni e calcoli" per la domanda di concessione, con integrazioni relative alle passerelle di raccordo tra i pontili e all'ancoraggio dei pontili, con plinti di fondazione per l'ancoraggio del pontile e di sostegno delle passerelle. L'istanza è stata pubblicata sul BURL il 5 dicembre 2017.

Non essendo concluso il relativo procedimento l'Associazione ha proposto un giudizio per l'accertamento dell'obbligo di provvedere concluso con la sentenza di questo Tribunale Superiore n. 143/2021, che ha imposto all'Amministrazione la conclusione del procedimento.

La Regione, pertanto, ha proceduto all'indizione della Conferenza di servizi. Nel corso del procedimento, l'11 aprile 2022 la Capitaneria di porto di Gaeta indicava di non essere competente per il tratto interessato, segnalando che la foce del Garigliano era interessata da fenomeni di insabbiamento con avviso di pericolosità; con nota del 12 aprile 2022 l'Autorità di bacino dell'Appennino Centrale dichiarava la propria incompetenza essendo competente l'Autorità di bacino dell'Appennino meridionale (tale Autorità non risulta avere successivamente partecipato al procedimento); la Regione



Lazio, Direzione Pianificazione territoriale, paesistica e urbanistica, con nota del 19 aprile 2022, chiedeva integrazioni documentali relative ai profili urbanistici e paesaggistici.

Intervenivano il parere favorevole dell'Agenzia del demanio il 15 aprile 2022, per quanto riguardava i profili dominicali; il parere negativo del Comune di Minturno il 12 maggio 2022.

In particolare il parere del Comune richiama il quadro vincolistico dell'area: sottoposta a vincolo paesaggistico con D.M. 28 agosto 1959 e a vincolo diretto con D.M. 1 ottobre 2008; a vincoli del PTPR; destinata a viabilità principale ai sensi del vigente PRG del Comune e in fascia di rispetto stradale. Riteneva quindi l'intervento in contrasto con le norme urbanistiche e con le norme di tutela paesaggistico ambientale. Inoltre considerava l'intervento di posizionamento di pontili galleggianti ed opere accessorie a terra un intervento di trasformazione permanente dello stato dei luoghi, per cui era richiesto il permesso di costruire, *“non ammissibile sulla base del quadro vincolistico della zona”* e per la *“mancanza della compatibilità urbanistica dell'intervento”*. Richiama poi precedenti dinieghi della Regione in aree limitrofe e la delibera della Giunta comunale n. 151 del 23 maggio 2018 relativa al recupero paesaggistico ambientale della Foce del Garigliano, le cui opere potrebbero interferire con quelle in esame. Inoltre, il giudizio negativo era basato su 16 punti “per l'aspetto tecnico”: *“1. La richiesta di concessione si limita allo specchio acqueo mentre dagli atti allegati alla domanda appare evidente il coinvolgimento di aree a terra di proprietà del demanio”*;

2. Manca la giustificazione della durata della richiesta di concessione in



relazione a quanto previsto dall'art. 5 del R.R. 10/2014, ora RR 1/2022 art.

5;

3. Gli elaborati grafici e tecnici sono sottoscritti da tecnico geometra...non competente...in contrasto con quanto specificato dal comma 4 dell'art. 7 del R.R. 10/2014, ora comma 4 dell'art. 10 RR 1/2022; 4. L'accesso alla banchina non avviene direttamente dalla strada ma da una fascia di terreno attigua classificata banchina stradale e fascia di rispetto stradale;

5. Tutte le strutture a terra non sono valutate in relazione alla compatibilità con la loro vicinanza alla strada e alla loro ubicazione all'interno della fascia di rispetto stradale, alla destinazione urbanistica, alla vincolistica di zona ed alla ammissibilità rispetto alle prescrizioni del vigente PTPR;

6. Manca la verifica della distanza tra nastro asfaltato e passerella pedonale con dimostrazione delle condizioni di sicurezza per i pedoni né sono previste strutture di protezione;

7. Gli atti tecnici non soddisfano le disposizioni del punto c) dell'art. 7 comma 3 del R.R. 10/2014, e manca del tutto quanto previsto al punto d) e al punto f) del medesimo articolo ora art. 10 RR 1/2022;

8. Dalle planimetrie allegate all'istanza si evince la modifica di una porzione della parte a terra per il posizionamento di strutture, in contrasto con quanto riportato nella relazione tecnica;

9. Mancano gli elaborati tecnici relativi agli ancoraggi delle strutture e al loro dimensionamento;

10. Mancano considerazioni di natura geologica che giustifichino il pur sommario dimensionamento degli ancoraggi a terra;

11. La relazione idraulica non riporta nei calcoli il moto ondoso legato al



passaggio delle imbarcazioni, non fa alcun riferimento al moto ondoso determinato dalla interferenza con il mare, che è posto a breve distanza, non tiene in considerazione, nel calcolo delle forze in gioco, degli incrementi delle sollecitazioni sul sistema esercitate dalle imbarcazioni ancorate alla banchina e sottoposte alle azioni del vento e del moto ondoso;

12. Gli elaborati tecnici non riportano uno studio batimetrico in grado di dimostrare che la conformazione dell'alveo fluviale sia in grado di accogliere il posizionamento dei pontili e soprattutto l'attracco delle imbarcazioni, anche in concomitanza con le fasi di minima e massima oscillazione del livello idrico nei periodi di magra e piena, nonché una eventuale valutazione delle eventuali modifiche dei fenomeni erosionali delle sponde che possono essere indotti da variazioni di flusso determinate dalla presenza delle strutture in progetto e delle imbarcazioni ad esse eventualmente attraccate. Va evidenziato che in mancanza di tali indicazioni, in fase esecutiva e gestionale, potrebbero verificarsi le condizioni di non usabilità del sito per lo scopo prefisso;

13. La relazione idraulica non tiene conto delle maggiori sollecitazioni indotte dalle strutture di ancoraggio e la dimostrazione della effettiva capacità di contrasto delle sollecitazioni indotte dalle strutture di ancoraggio dovute alla presenza di barche ormeggiate, limitandosi ad esaminare la sola presenza delle banchine;

14. Manca la valutazione geotecnica delle aree di ancoraggio e la dimostrazione della effettiva capacità di contrasto delle sollecitazioni;

15. Mancano indicazioni relative ai distanziatori dalla sponda, alla loro tipologia e al loro dimensionamento;



16 Dalla lettura di studi specialistici è evincibile la individuazione nell'area di interesse, di sicure preesistenze archeologiche".

Il 16 giugno 2022 la Provincia di Latina dichiarava la propria incompetenza trattandosi di un'asta fluviale principale di competenza regionale (non risulta successivamente intervenuta la Direzione regionale competente).

Con nota del 6 settembre 2022 la Regione- Area Concessioni comunicava il preavviso di rigetto per il parere negativo del Comune di Minturno.

L'Associazione presentava osservazioni il 23 dicembre 2022 contestando specificamente, con una relazione tecnica allegata, tutti i punti della motivazione del parere comunale. In particolare, il tecnico di parte deduceva che era stata richiesta anche la concessione di una area golenale (punto 1); che la concessione era indicata in 19 anni (punto 2); che le norme dei regolamenti regionali citati dal Comune richiedevano solo la presentazione della documentazione da parte di un tecnico abilitato tra cui doveva ritenersi compreso il geometra (punto 3). Con riguardo ai punti 4,5 e 6 deduceva che l'accesso sarebbe avvenuto dalla strada come per gli altri concessionari in sponda destra. Sosteneva la completezza della documentazione (punto 7). Contestava le carenze documentali, in particolare le affermazioni di cui al punto 8, deducendo che il capanno attrezzi era stato spostato sul pontile su richiesta della Soprintendenza; contestava altresì il punto 9, in quanto gli elaborati relativi ai pontili erano allegati alla domanda; il punto 10, in relazione alla completezza della documentazione anche sotto il profilo geologico; il punto 11, essendo riportati nella relazione i calcoli del moto ondoso; il punto 12, in quanto dagli elaborati risultava l'utilizzo di una profondità di 20 centimetri compatibile con l'alveo del fiume; il punto 13 in



quanto dalla relazione risultavano le sollecitazioni sulle strutture di ancoraggio; il punto 15 in relazione alle distanze dalla sponda indicate nella relazione. Con riguardo al punto 16 richiama il nulla osta della Soprintendenza archeologica del 17 giugno 2010. Nella memoria partecipativa sosteneva l'incompetenza del Comune ad operare le valutazioni paesaggistiche nonché in ordine al vincolo stradale e alla difesa del suolo. Con riguardo alle asserite carenze documentali deduceva che avrebbe dovuto essere attivato il soccorso istruttorio. Lamentava la carenza di motivazione del parere comunale in ordine ai profili urbanistici.

Il Comune, a cui la Regione aveva inoltrato le osservazioni, controdeduceva a tali osservazioni il 1 febbraio 2023 evidenziando che non erano pertinenti alla documentazione effettivamente presentata e consultabile sul sito regionale, ribadendo la propria posizione. In particolare evidenziava che la determinazione della Conferenza comportava anche il rilascio del permesso di costruire; che il geometra non poteva presentare progetti per opere idrauliche o che comportavano rischi per la pubblica incolumità; contestava il riferimento al pescaggio di soli 20 centimetri; rilevava che il parere della Soprintendenza archeologica era risalente a 12 anni prima. Inoltre, rappresentava che, nel corso del procedimento, la Regione Lazio - Direzione Pianificazione territoriale, paesistica e urbanistica aveva richiesto integrazioni documentali mai pervenute, per cui il 7 luglio la medesima Direzione aveva disposto l'improcedibilità del procedimento paesaggistico, tanto che poi non si è mai espressa la Soprintendenza competente per il paesaggio. Con riguardo alla fascia di rispetto stradale deduceva che si trattava di vincolo urbanistico di competenza comunale specificando che il



parere negativo era dipeso dal contrasto con le norme urbanistiche e paesaggistiche.

Con determina dell'8 marzo 2023 la Regione Lazio, Area concessioni concludeva negativamente la conferenza di servizi esprimendo il diniego all'istanza per il "parere negativo del Comune di Minturno" del 12 maggio 2022, richiamando l'art. 16 del Regolamento regionale n. 1 del 2022.

Avverso tale provvedimento è stato proposto il presente ricorso formulando vari motivi di violazione di legge, eccesso di potere e incompetenza.

In particolare, con un primo motivo si è lamentata la violazione dell'art. 10 bis, in quanto non era stato dato alcun conto dell'apporto partecipativo della ricorrente.

Con una seconda censura si è dedotta l'incompetenza assoluta, la violazione dei principi di leale collaborazione e del giusto procedimento sostenendo che, rispetto alle eventuali carenze documentali, avrebbe dovuto essere attivato il soccorso istruttorio, contestando specificamente quanto affermato dal Comune in ordine alla incompetenza di un geometra alla sottoscrizione degli elaborati progettuali.

E' stata formulata poi una ulteriore censura di illogicità e difetto di motivazione, sostenendo che il permesso di costruire riguardava una fase successiva e che non erano state indicate le norme urbanistiche violate; mentre la Regione non poteva limitarsi a richiamare il parere negativo del Comune dovendo operare una specifica valutazione di tale parere anche alla luce delle osservazioni di parte.

Si è sostenuta poi l'incompetenza del Comune ad operare valutazioni paesaggistiche e di difesa del suolo di competenza della Regione e sui vincoli



stradali di competenza dell'ANAS.

Si sono costituiti il Comune di Minturno e la Regione Lazio sostenendo l'infondatezza delle censure.

Davanti al giudice delegato le parti hanno precisato le conclusioni come in atti.

La Associazione ricorrente ha presentato memoria conclusionale insistendo nelle proprie censure.

All'udienza pubblica del 24 aprile 2024 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

Le censure di difetto di motivazione e di violazione dei principi del giusto procedimento e di leale collaborazione sono fondate nei limiti che si vanno ad esporre ed idonee all'annullamento del provvedimento impugnato.

In primo luogo, il Collegio osserva che la domanda dell'associazione ricorrente è stata presentata nel 2010 con integrazioni documentali presentate nel 2011, quando era vigente il Regolamento n. 3 del 2004, che prevedeva all'art. 7 le modalità di presentazione della domanda: *“La domanda, redatta in triplice copia, è indirizzata all'Ufficio istruttore e contiene i seguenti elementi:*

a) i dati identificativi del richiedente, comprensivi del codice fiscale, indicando, se si tratta di ente, la natura giuridica, il legale rappresentante e l'eventuale appartenenza alle categorie di enti previsti, dall'articolo 1, comma 1, della legge 11 luglio 1986, n. 390 e successive modifiche;

b) l'oggetto della richiesta definito illustrando l'uso cui si intende destinare il bene demaniale interessato, l'attività che si intende svolgere, le eventuali esperienze maturate nel settore ed ogni altro elemento di specifica



qualificazione soggettiva ed oggettiva;

c) l'esatta individuazione del bene demaniale interessato (denominazione, comune, località, via/piazza, numero civico, confini);

d) i dati identificativi catastali (foglio/i, particella/e, subalterno/i);

e) l'eventuale richiesta di applicazione del canone ricognitorio annuo ai sensi della L. n. 390/1986, dell'articolo 5, comma 8, del decreto-legge 2 ottobre 1995, n. 415, convertito dalla legge 29 novembre 1995, n. 507, dall'articolo 1 del D.M. 7 maggio 1998, n. 195 del Ministro delle finanze.

2. La domanda è corredata da:

a) relazione sullo stato dei luoghi;

b) progetto delle eventuali opere da eseguire con elaborati tecnici in scala adeguata;

c) relazione tecnica illustrativa della destinazione d'uso del bene demaniale interessato, del relativo regime urbanistico e delle previsioni di piano definite per lo stesso bene dal piano di bacino di cui alla legge 18 maggio 1989, n. 183;

d) documentazione fotografica nella quale sia raffigurato il bene demaniale interessato e comprendente uno schema che individui i punti di ripresa e tutte le immagini utili alla visualizzazione del contesto;

e) corografia su carta tecnica regionale (CTR) scala 1:10.000;

f) planimetria su base catastale;

g) titoli comprovanti l'appartenenza alle categorie di enti previsti dall'articolo 1, comma 1, della L. n. 390/1986.

3. Tutti gli elaborati sono prodotti anche su supporto informatico.

4. Alle domande di concessione è allegata l'attestazione dell'avvenuto



pagamento delle spese di istruttoria di cui all'articolo 20”.

L’art. 8 disciplinava le integrazioni documentali entro il termine massimo di 45 giorni, assegnato dall’Amministrazione, prorogabile di trenta a pena di inammissibilità.

L’art. 9 disponeva: “1. *L'Ufficio istruttore individua, in rapporto alla tipologia ed all'ubicazione delle opere o degli interventi che si intendono realizzare, i pareri da richiedere per la definizione dell'istruttoria ed il rilascio della concessione.*

2. Qualora ne ricorrano i presupposti, l'Ufficio istruttore trasmette, prioritariamente, le domande ed i documenti necessari alla struttura regionale competente in materia di valutazione d'impatto ambientale e danno ambientale per l'acquisizione del relativo parere.

3. Nel caso in cui i beni demaniali interessati siano ubicati all'interno dei parchi e delle aree protette, l'Ufficio istruttore provvede, altresì, a trasmettere le domande ed i documenti all'Ente Parco o al soggetto gestore.

4. Se l'istruttoria della domanda richiede l'esame contestuale di vari interessi pubblici, l'Ufficio istruttore può indire una Conferenza di servizi ai sensi delle vigenti disposizioni normative in materia”.

Ai sensi dell’art. 10, “*l'Ufficio istruttore dà notizia delle domande ritenute ammissibili mediante apposito avviso, pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione Lazio e sul sito internet della Regione, ai fini della presentazione di eventuali ulteriori domande ovvero di opposizioni ed osservazioni”.*

Nel corso dello svolgimento del procedimento sono entrati in vigore prima il Regolamento regionale 10 del 2014 e, successivamente alla sentenza che ha



accertato l'obbligo di provvedere della Regione nel 2021, il Regolamento n. 1 del 2022.

Tali atti normativi regionali non hanno previsto una disciplina transitoria per le domande in corso con la conseguenza della loro immediata applicabilità anche ai procedimenti pendenti.

Ne deriva che, nel corso del procedimento, avrebbe dovuto essere adeguata la documentazione da presentare in base al Regolamento regionale n. 1 del 2022, entrato in vigore il 12 gennaio 2022, e precedentemente, in base al regolamento n. 10 del 2014.

In particolare, l'art. 10 comma 3 del Regolamento n. 1 del 2022 vigente al momento di emanazione del diniego prevede: *“Alla domanda di concessione di lunga durata, trasmessa via PEC, in formato PDF devono, altresì, essere allegati, i seguenti documenti in formato PDF:*

a) la relazione tecnico descrittiva dello stato attuale dei luoghi, in cui sia riportato chiaramente lo stato di fatto del bene demaniale interessato ed in cui sia specificato se il bene demaniale richiesto ricada all'interno dei confini di aree sottoposte a particolari vincoli;

b) la relazione tecnica descrittiva del progetto da realizzare, che specifichi le superfici e le eventuali volumetrie e la destinazione d'uso del bene demaniale richiesto in concessione in uso esclusivo e che specifichi per ogni singola voce, se siano compatibili con le previsioni dei piani di bacino e conformi alle normative e agli strumenti vigenti in materia idraulica, urbanistica, paesaggistica, ambientale e di pianificazione territoriale;

c) gli elaborati tecnici in scala adeguata del progetto delle eventuali nuove opere da realizzarsi, che comportino la mutazione dello stato dei luoghi;



d) la documentazione fotografica, in cui sia raffigurato lo stato attuale del bene demaniale interessato, comprensivo di elaborato grafico che individui i punti di ripresa e tutte le immagini utili alla visualizzazione del contesto;

e) la corografia su carta tecnica regionale (CTR);

f) la planimetria georeferenziata su base catastale che identifichi il bene demaniale richiesto in concessione in uso esclusivo, con la rispettiva perimetrazione dell'area di sedime dei manufatti esistenti e delle eventuali nuove opere che si intendono realizzare che comportino la variazione dello stato dei luoghi, e dalla quale si evinca in modo inequivocabile la compatibilità della destinazione d'uso ipotizzata del bene richiesto, con le previsioni dei piani di bacino e gli strumenti vigenti in materia idraulica, urbanistica, paesaggistica, ambientale e di pianificazione territoriale.

4. La documentazione tecnica allegata ai sensi del comma 3 è firmata, a pena di inammissibilità, dal tecnico abilitato...

6. L' attestazione di pagamento delle spese istruttorie, gli elementi ed i documenti di cui al comma 1, lettere a), b) e c), al comma 2, lettere a), b), c), d) ed e) ed al comma 3 devono essere indicati ed allegati a pena di inammissibilità”.

L'art. 11 dispone: “La domanda di concessione è dichiarata inammissibile al verificarsi di una delle seguenti cause:

a) l'omissione dei dati riportati nella domanda ai sensi dell'art. 10, comma 6;

b) l'omissione della documentazione allegata alla domanda ai sensi dell'articolo 10, comma 6;

c) la mancata allegazione alla domanda di concessione dell'attestazione



dell'avvenuto pagamento delle spese istruttorie di cui all'articolo 22.

2. È causa di improcedibilità della domanda di concessione l'indisponibilità del bene demaniale richiesto, perché già concesso ad altro soggetto o l'assenza del bene nell'elenco di cui all'articolo 4, comma 2.

3. L'ufficio procedente, in fase di valutazione di ammissibilità della domanda di concessione ai sensi del comma 1, può richiedere ulteriori informazioni e documentazione integrativa, assegnando al richiedente un termine perentorio non superiore a trenta giorni per il relativo adempimento. Decorso inutilmente il termine assegnato, l'ufficio procedente dichiara la conclusione del procedimento per inammissibilità o improcedibilità.

Ai sensi dell'art. 12 “L'ufficio procedente, accertata l'ammissibilità della domanda ed esperita l'istruttoria secondo le procedure di cui all'articolo 6 con l'individuazione del soggetto destinatario della concessione, provvede:

a) ad acquisire il nullaosta ai fini tecnico idraulici dell'Autorità idraulica regionale o provinciale, secondo le rispettive competenze;

b) ad acquisire gli atti e i pareri necessari per la definizione dell'istruttoria e il rilascio della concessione all'uso esclusivo del bene demaniale, anche in rapporto alla tipologia e all'ubicazione delle opere ivi esistenti e di quelle eventualmente da realizzare, nonché alla destinazione d'uso oggetto della domanda.

2. Ai fini dell'acquisizione dei pareri di cui al comma 1, lettere a) e b), si applicano le disposizioni concernenti la conferenza di servizi di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi) e successive modifiche.



3. *Nel caso la domanda di concessione riguardi beni demaniali ubicati all'interno di aree sottoposte a particolari vincoli e la normativa vigente non preveda specifici atti di assenso dell'amministrazione preposta alla tutela del vincolo, l'ufficio procedente può darne notizia alla competente amministrazione, per eventuali osservazioni, da rendersi nell'ambito della conferenza di servizi di cui al comma 2".*

Inoltre ai sensi dell'art. 16 *"il diniego della concessione nei casi di procedura su istanza di parte di cui all'articolo 6 comma 2, lettere b) e c), è disposto con provvedimento dell'ufficio procedente nei seguenti casi:*

a) incompatibilità della destinazione d'uso richiesta sul bene demaniale con gli usi consentiti ai sensi dell'articolo 4;

b) contrasto con l'interesse pubblico generale".

L'art. 4 del Regolamento regionale 1 del 2022 prevede che i beni del demanio idrico, *"salvo casi di maggiore interesse pubblico o esigenze di salvaguardia idraulico ambientale, possono essere concessi in uso esclusivo e temporaneo per le destinazioni d'uso consentite dalla normativa vigente in materia di demanio idrico, nel rispetto della normativa urbanistica, paesaggistica, ambientale e di pianificazione territoriale nonché di quanto previsto nei piani di bacino".*

2. *L'ufficio procedente, in attuazione del comma 1, provvede:*

a) alla redazione di un elenco dei beni del demanio idrico sui quali è consentito il rilascio della concessione in uso esclusivo e temporaneo per le destinazioni d'uso ai sensi del comma 1;

3. *L'elenco dei beni di cui al comma 2 è pubblicato sul Bollettino ufficiale della Regione Lazio (BURL) e sull'Albo pretorio on line dell'ente locale*



competente per territorio, nonché sui relativi siti istituzionali rispettivamente della Regione e degli enti locali.

4.L'elenco dei beni redatto ai sensi del comma 2, aggiornato con periodicità annuale, dall'ufficio procedente dell'ente locale deve essere inviata all'ufficio procedente della Regione”.

Simile elenco prevedeva anche il regolamento regionale n. 10 del 2014.

Anche a prescindere dall'esame della legittimità dei vari profili di inammissibilità indicati dal Regolamento regionale per le carenze documentali - non essendo il regolamento censurato nel presente giudizio - in ogni caso, in presenza di tali modifiche normative intervenute nel corso del procedimento, la Regione avrebbe dovuto consentire alla Associazione odierna ricorrente di adeguare la documentazione, assegnando un nuovo termine dopo l'entrata in vigore del nuovo Regolamento o almeno successivamente ai rilievi ostativi del Comune, in parte basati su carenze documentali.

L'istituto del soccorso istruttorio viene infatti considerato un istituto di carattere generale, sulla base della previsione dell'art. 6 della legge n. 241 del 1990 - che impone al responsabile del procedimento di chiedere le integrazioni documentali utili alla più completa istruttoria procedimentale - e dell'obbligo di buona fede nei rapporti tra privati e pubblica amministrazione, positivizzato dal comma 2 bis dell'art.1 della legge n. 241 del 1990 (introdotto dal d.l. 76 del 2020 conv. nella legge n. 120 del 2020). Deriva da un fondamentale principio antiformalistico che deve guidare l'azione dei soggetti pubblici, applicabile quindi in tutti i contesti nei quali si sviluppa una relazione tra pubblica amministrazione e soggetti privati,



riconducibile all'art. 2 della Costituzione e all'art. 97 della Costituzione (Cons. Stato, Sez. III, 16 gennaio 2025, n. 333; Sez. V, 2 aprile 2025, n. 2789; Sez. V, 18 giugno 2025, n. 5343).

Pertanto la motivazione del parere comunale - integralmente recepito dalla Regione - è basata altresì sul contrasto dell'intervento con le norme paesaggistiche (rispetto alle quali non risulta intervenuta alcuna autorizzazione) e urbanistiche.

Rispetto a tali profili, idonei astrattamente alla reiezione della domanda - potendo il Comune esprimersi sulla compatibilità urbanistica e paesaggistica dell'intervento da realizzare in sede di conferenza di servizi- sussiste un palese difetto di motivazione.

Sotto il profilo urbanistico è indicata la destinazione urbanistica con riferimento al vincolo stradale, senza specificare se sussiste solo il vincolo posto dal codice della strada o anche un vincolo specifico posto dal PRG (come sembra dal riferimento alla fascia di rispetto) e se la fascia di rispetto stradale investa l'intera area golenale oggetto della domanda o una parte di tale area, consentendo, ad esempio, la realizzazione delle strutture in modo differente.

In ogni caso, la giurisprudenza del Consiglio di Stato ha affermato che la motivazione di un diniego di permesso di costruire - come, nel caso di specie, il parere reso al fine di verificare la compatibilità urbanistica dell'intervento - deve essere circostanziata ed esplicativa delle reali ragioni impeditive, da individuarsi tramite la riconduzione del progetto presentato a precise norme urbanistiche e non enunciare un generico contrasto con le norme e con lo strumento urbanistico vigente. Ciò al fine di porre l'interessato in grado di



conoscere in che cosa il progetto da lui presentato violi le disposizioni di legge, di piano o di regolamento (Cons. Stato, Sez. VI, 28 maggio 2021, n. 4106).

Anche sotto il profilo paesaggistico - sul quale anche il Comune poteva certamente esprimersi, essendo i vincoli paesaggistici sovraordinati a quelli urbanistici e necessariamente riportati nella pianificazione comunale - sono indicati solo i riferimenti normativi del Piano territoriale paesistico regionale (PTPR), mancando l'indicazione della disciplina che renda incompatibile l'intervento con il detto Piano. Analogamente non è idoneo, sotto il profilo motivazionale, il mero richiamo ai DM 28 agosto 1959 e 1 ottobre 2008, in quanto i vincoli paesaggistici non escludono tutti gli utilizzi del bene né comportano sempre l'inedificabilità assoluta.

Il difetto di motivazione del parere comunale si ripercuote anche sul provvedimento finale, che è affetto altresì da un autonomo vizio di motivazione.

Infatti, la Regione non solo era l'Autorità procedente, che avrebbe quindi dovuto valutare il parere comunale unitamente a tutti gli altri pervenuti (mentre in caso di pareri espressi nel senso dell'incompetenza avrebbe dovuto richiedere i pareri alle Autorità indicate come competenti), ma è titolare delle competenze paesaggistiche, esercitate in via generale proprio con l'approvazione del PTPR. Inoltre, anche nella materia urbanistica ed edilizia ha competenze generali rispetto all'attività del Comune sia in materia di pianificazione sia rispetto alla vigilanza sull'attività edilizia del Comune. Ne deriva che la Regione, anche tramite le Direzioni competenti in materia, avrebbe potuto e dovuto specificamente valutare le indicazioni rese dal



Comune e darne conto nella motivazione al fine di verificare in concreto la compatibilità dell'intervento con la situazione urbanistica e paesaggistica indicata - genericamente - dal Comune.

Invece, la Regione non ha operato alcuna valutazione, avendo seguito pedissequamente il parere del Comune, Amministrazione alla quale ha anche inoltrato le osservazioni di parte, ai fini delle controdeduzioni, senza prendere alcuna posizione al riguardo.

Nel caso di specie, il parere della Regione Lazio è stato motivato esclusivamente *per relationem* al parere comunale, avendo quindi la Regione, in sostanza, abdicato alla propria competenza non solo in materia di rilascio delle concessioni ma anche di verifica urbanistica e paesaggistica dello stato dei luoghi. In ogni caso, la Regione non ha esercitato il proprio potere di "Autorità procedente" in quanto preposta al rilascio della concessione demaniale, ai fini di una valutazione complessiva degli interessi. Infatti, il rilascio della concessione, come chiaramente indicato anche dal Regolamento regionale, è un provvedimento ampiamente discrezionale, rispetto al quale la Regione avrebbe dovuto valutare l'interesse pubblico al rilascio della stessa, alla luce delle varie circostanze di fatto. Tra tali circostanze avrebbe potuto rilevare anche l'intervento di recupero paesaggistico ambientale della foce del Garigliano, avviato dal Comune nel 2018, ma che avrebbe dovuto essere considerato anche in relazione all'effettivo stato di attuazione dello stesso.

In conclusione, il ricorso è fondato e deve essere accolto nei limiti indicati con annullamento del provvedimento impugnato, salva la ulteriore attività amministrativa.



In considerazione della particolarità delle questioni le spese del presente
giudizio possono essere compensate.

P.Q.M.

Il Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche accoglie il ricorso nei limiti di
cui in motivazione.

Spese compensate.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 24 settembre 2025.

IL RELATORE

IL PRESIDENTE

Cecilia Altavista

Antonio Pietro M. Lamorgese

