REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Superiore delle acque pubbliche nelle persone dei signori:

GIUDICI

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

Nel ricorso in sede di legittimità, iscritto al n. 208 del Ruolo Generale dell'anno 2024

TRA

CONTRO

Firmato Da: SILVIA ZARA Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 431fbcad9e1a89ee031d5a425e39f380
Firmato Da: ANTONIO PIETRO MA LAMORGESE Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 740a784bff1f24c649756cb4bb311cb2
Firmato Da: DIANA CAMINITI Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 26db683a3bb3567541d1439ad5efaadf

Sentenza n. 155/2026 pubbl. il 13/10/2026
RG n. 208/2024

OGGETTO: ANNULLAMENTO del provvedimento della Autorità di Bacino lacuale dei laghi Maggiore, Comabbio, Monate e Varese del 7.2.2023 protocollo n. 418/BD/bd nonché dell'articolo 2.7 della bozza di disciplinare di concessione e di ogni atto presupposto

FATTO

1.Marina di Verbella S.r.l. gestisce un cantiere nautico in Sesto Calende (VA), occupando, a tale scopo, una parte del demanio lacuale.

1.1. Con ricorso innanzi al T.a.r. per la Lombardia ha impugnato il provvedimento della Autorità di bacino lacuale dei laghi Maggiore, Comabbio, Monate e Varese del 7.2.2023, in cui: "*si ribadisce e si conferma la validità dell'art. 2 impegni e responsabilità del concessionario e in particolare la validità del comma 7: Il concessionario ha l'obbligo di provvedere a proprie cure e spese alla manutenzione ordinaria e straordinaria del bene e dei manufatti in concessione. Si rammenta che Marina di Verbella sta occupando senza titolo aree del demanio lacuale e che le occupazioni abusive o eccedenti il termine di concessione sono sanzionate ai sensi dell'art.53 della legge regionale 6/2012*", nonché l'articolo 2.7 della bozza di disciplinare di concessione, richiamato dall'indicato provvedimento e ogni atto presupposto, deducendo in particolare la violazione degli artt. 24, lett. l 4), del regolamento della Regione Lombardia n. 9/2015, dell'art. 3 della legge n. 241 del 1990 e dell'art. 23 della Costituzione.

Firmato Da: SILVIA ZARA Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 431fbcad9e1a89ee031d5a425e39f380
Firmato Da: ANTONIO PIETRO MA LAMORGESE Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 740a784bff1f24c649756cb4bb311cb2
Firmato Da: DIANA CAMINITI Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 26db683a3bb3567541d1439ad5efaadf

1.2. Il T.a.r. per la Lombardia, con sentenza della sez. V, 14 ottobre 2024 n. 2683, ha declinato la giurisdizione in favore di questo T.S.A.P.

1.3. La società ricorrente ha pertanto provveduto a riassumere innanzi questo Tribunale il ricorso con atto notificato e depositato nei termini di rito.

2. A sostegno del ricorso assume in punto di fatto di avere ottenuto la concessione demaniale n. 11/2022 per l'utilizzo di uno spazio acqueo in località S. Anna (Sesto Calende – VA), a seguito di domanda sottoposta a procedimento di evidenza pubblica.

2.1. L'autorità demaniale, tuttavia, ha proposto un disciplinare di concessione che onera il concessionario di tutti gli interventi di manutenzione straordinaria sull'area concessa.

2.2. La ricorrente, ritenendo tale prescrizione violativa dell'art. 24, lett. l 4) del regolamento della Regione Lombardia n. 9/2015, con nota del 26.04.2022, per il tramite del proprio legale, ha rappresentato all'Autorità di bacino che la disposizione contrattuale doveva ritenersi illegittima. Cionostante l'Autorità di bacino adottava il gravato provvedimento di conferma della previsione del disciplinare.

2.3. La società, dopo avere argomentato in ordina all'ammissibilità dell'impugnativa, in quanto avente ad oggetto un atto non meramente confermativo, conseguente ad una bozza di disciplinare, cioè ad una proposta su cui la ricorrente aveva diritto di replica, ha articolato, a sostegno del gravame, i seguenti tre motivi di ricorso:

1) Violazione dell'art. 24 lett. l 4 del regolamento della regione Lombardia n. 9/2015;

2) Violazione art. 3 della legge 241/90: assenza di motivazione;

Firmato Da: SILVIA ZARA Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 431fbcad9e1a89ee031d5a425e39f380
Firmato Da: ANTONIO PIETRO MA LAMORGESE Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 740a784bff1f24c649756cb4bb311cb2
Firmato Da: DIANA CAMINITI Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 26db683a3bb3567541d1439ad5efaadf

3) Violazione dell'art. 23 della Costituzione.

3. Si è costituita l'Autorità di bacino, eccependo preliminarmente l'inammissibilità del ricorso per difetto *di legitimatio ad causam,* sulla base del rilievo che la concessione doveva intendersi perfezionata con la firma del disciplinare, laddove per contro la società ricorrente non aveva assolto a detto onere.

Infatti, Marina di Verbella S.r.l. era stata concessionaria di aree demaniali fino al 30 giugno 2016. Prima della scadenza, il 15 marzo 2016, aveva presentato domanda di "rinnovo'" di concessione per le stesse aree e il 21 febbraio 2022 l'Autorità di bacino lacuale aveva rilasciato la concessione demaniale n. 11/2022, il cui *iter* non si era però perfezionato per la mancata sottoscrizione dell'atto disciplinare. Invoca al riguardo la previsione dell'art. 22, comma 2 del regolamento regionale Lombardia 27 ottobre 2015, n. 9, secondo cui "*il rapporto concessorio si perfeziona con l'emanazione dell'atto autoritativo di concessione e con la stipula del relativo disciplinare*".

3.1. Nel merito ha contrastato le censure ricorsuali.

4. Espletata l'istruttoria innanzi al giudice delegato, precisate le conclusioni, depositate le memorie conclusionali ad opera delle parti, la causa è stata trattenuta in decisione all'esito dell'udienza pubblica dell'11 marzo 2026.

DIRITTO

5. *In limine litis* va delibata l'eccezione di inammissibilità del ricorso, sollevata dall'Autorità di bacino, fondata sul difetto di *legittmatio ad causam* in capo alla società ricorrente, per non avere provveduto alla sottoscrizione del disciplinare.

Firmato Da: SILVIA ZARA Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 431fbcad9e1a89ee031d5a425e39f380
Firmato Da: ANTONIO PIETRO MA LAMORGESE Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 740a784bff1f24c649756cb4bb311cb2
Firmato Da: DIANA CAMINITI Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 26db683a3bb3567541d1439ad5efaadf

5.1. Come noto infatti l'esame delle questioni preliminari deve precedere la valutazione del merito della domanda (Cons. Stato, Ad. Plen., 7 aprile 2011, n. 4), salve esigenze eccezionali di semplificazione che possono giustificare l'esame prioritario di altri aspetti della lite, in ossequio al superiore principio di economia dei mezzi processuali (Cons. Stato, Ad. plen., 27 aprile 2015, n. 5); inoltre l'ordine di esame delle questioni pregiudiziali di rito non rientra nella disponibilità delle parti (Cons. Stato, Ad. Plen., 25 febbraio 2014, n. 9).

5.2. La norma positiva enucleabile dal combinato disposto degli artt. 76, comma 4, c.p.a. e 276, comma 2, c.p.c., impone inoltre di risolvere le questioni processuali e di merito secondo l'ordine logico loro proprio, assumendo come prioritaria la definizione di quelle di rito rispetto a quelle di merito, e fra le prime la priorità dell'accertamento della ricorrenza dei presupposti processuali (nell'ordine, giurisdizione, competenza, capacità delle parti*, ius postulandi*, ricevibilità, contraddittorio, estinzione), rispetto alle condizioni dell'azione (tale fondamentale canone processuale è stato ribadito anche da Cons. Stato Ad. Plen. 3 giugno 2011, n. 10).

5.3. Ciò posto, l'eccezione è priva di fondamento, traendo la società ricorrente la propria legittimazione a ricorrere dalla presentazione dell'istanza di concessione per l'occupazione del demanio lacuale e dal rilascio del relativo provvedimento concessorio, subordinato soltanto, quanto all'efficacia, alla sottoscrizione del relativo disciplinare che pertiene pertanto non alla fase costitutiva ma alla fase integrativa dell'efficacia e che comunque è oggetto del presente gravame, avendo la società ricorrente contestato la previsione dell'art. 2.7 che onera la concessionaria non solo delle spese per la manutenzione ordinaria, ma anche, in via generalizzata, di

Firmato Da: SILVIA ZARA Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 431fbcad9e1a89ee031d5a425e39f380
Firmato Da: ANTONIO PIETRO MA LAMORGESE Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 740a784bff1f24c649756cb4bb311cb2
Firmato Da: DIANA CAMINITI Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 26db683a3bb3567541d1439ad5efaadf

quelle per la manutenzione straordinaria.

Va infatti al riguardo fatta applicazione della giurisprudenza amministrativa secondo la quale nel processo amministrativo, la legittimazione attiva ad agire in giudizio è data da tre condizioni, due di carattere sostanziale e una di tipo processuale: a) la titolarità di una posizione giuridica, in astratto configurabile come interesse legittimo, inteso come posizione qualificata - di tipo oppositivo o pretensivo - che distingue il soggetto dal "*quisque de populo*" in rapporto all'esercizio dell'azione amministrativa; b) l'interesse ad agire, ovvero la concreta possibilità di perseguire un bene della vita, anche di natura morale o residuale, attraverso il processo, in corrispondenza a una lesione diretta e attuale dell'interesse protetto, a norma dell'art. 100 cod. proc. civ.; c) la *legitimatio ad causam* in senso stretto, data dalla rappresentanza processuale del soggetto, ossia la legittimazione attiva o passiva di chi agisce o resiste in giudizio, in quanto titolare del rapporto controverso dal lato attivo o passivo. In sostanza, nel processo amministrativo, la legittimazione ad agire, che costituisce condizione dell'azione, presuppone la titolarità di una posizione giuridica soggettiva differenziata e qualificata, tutelata dall'ordinamento giuridico e lesa per effetto dell'azione amministrativa (in tal senso *ex multis* C.g.a., sez. giur. 20 settembre 2024, n. 713).

5.3.1. Tali condizioni ricorrono nell'ipotesi di specie, stante l'interesse legittimo pretensivo al rilascio del provvedimento concessorio posto a base dell'odierna azione, frustato, in tesi attorea, dalla previsione del disciplinare di concessione ritenuta illegittima e oggetto dell'odierno gravame, per cui è ravvisabile anche l'interesse ad agire.

6. Ciò posto, può passarsi alla disamina dei motivi di ricorso.

Firmato Da: SILVIA ZARA Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 431fbcad9e1a89ee031d5a425e39f380
Firmato Da: ANTONIO PIETRO MA LAMORGESE Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 740a784bff1f24c649756cb4bb311cb2
Firmato Da: DIANA CAMINITI Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 26db683a3bb3567541d1439ad5efaadf

6.1. Non avendo parte ricorrente graduato le censure in senso vincolante per il giudice, non potendo confondersi con la graduazione delle stesse la mera enumerazione, e non sussistendo censure di carattere assorbente *ex lege*, secondo il noto insegnamento di cui alla sentenza dell'Adunanza Plenaria n. 5/2015, le censure verranno analizzate in ordine logico e con possibilità di accorpamento di quelle connesse.

7. In tale ottica, i primi due motivi di ricorso, in quanto strettamente connessi, possono essere esaminati congiuntamente.

7.1. Con il primo motivo di ricorso vengono contestati gli atti gravati per contrasto con la previsione dell'art. 24 lett. l 4) del regolamento della regione Lombardia n. 9/2015 che prescrive il contenuto del disciplinare accessivo al provvedimento di concessione demaniale e, in particolare, indica gli obblighi e i diritti del concessionario. Per la parte che qui interessa, tale articolo stabilisce che il disciplinare debba indicare: "*I 4) i casi in cui è fatto obbligo, al concessionario, di provvedere alla manutenzione straordinaria del bene in concessione*". In tesi attorea dalla formulazione della disposizione si evincerebbe agevolmente il principio ad essa sotteso: in via generale la manutenzione straordinaria del bene demaniale spetta al proprietario dello stesso, cioè l'Autorità di bacino. Essa ha, però, facoltà di indicare, esplicitandone i motivi, i casi nei quali tale manutenzione spetta al concessionario.

Per contro, secondo la prospettazione attorea, la disposizione della bozza di cui al punto 2.7 del disciplinare capovolge i rapporti fra concedente e concessionario fissati nel regolamento e lo viola, poiché onera solo il concessionario di tutte le ipotesi di manutenzione straordinaria del bene

Firmato Da: SILVIA ZARA Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 431fbcad9e1a89ee031d5a425e39f380
Firmato Da: ANTONIO PIETRO MA LAMORGESE Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 740a784bff1f24c649756cb4bb311cb2
Firmato Da: DIANA CAMINITI Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 26db683a3bb3567541d1439ad5efaadf

prevedendo che "*Il concessionario ha l'obbligo di provvedere a proprie cure e spese alla manutenzione ordinaria e straordinaria del bene e dei manufatti in concessione*".

8.2 Con il secondo motivo di ricorso la ricorrente lamenta che l'Autorità di bacino non avrebbe esplicitato i motivi che l'avevano indotta a non osservare la disposizione, attribuendo in via generalizzata al concessionario l'obbligo di provvedere a tutti gli interventi di manutenzione straordinaria del bene concesso, laddove avrebbe dovuto quantomeno indicare i motivi della mancata individuazione degli interventi specifici da porre in capo alla concessionaria.

8. L'Autorità di bacino, nel contrastare detti motivi di gravame, sostiene che la clausola del disciplinare avversata dalla società ricorrente non si porrebbe in contrasto con l'art. 24, lett. l 4), del regolamento regionale Lombardia 27 ottobre 2015, n. 9. La norma, in tesi, se da un lato impone all'autorità demaniale di indicare nel disciplinare che la manutenzione ordinaria è sempre a carico del concessionario, non precluderebbe affatto, alla stessa autorità demaniale, di porre a carico del concessionario tutta l'attività di manutenzione straordinaria.

Pertanto, mentre la manutenzione ordinaria deve sempre gravare sul concessionario, quella straordinaria può gravare sul concessionario se e nella misura indicata dal concedente.

In tesi di parte resistente nulla vieterebbe al concedente di prevedere che, in relazione a una determinata concessione – magari riferita a particolari tipologie di beni che ad esempio non necessitano di particolare manutenzione e/o nei casi di concessioni rilasciate per periodi di tempo lunghi – l'attività

Firmato Da: SILVIA ZARA Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 431fbcad9e1a89ee031d5a425e39f380
Firmato Da: ANTONIO PIETRO MA LAMORGESE Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 740a784bff1f24c649756cb4bb311cb2
Firmato Da: DIANA CAMINITI Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 26db683a3bb3567541d1439ad5efaadf

manutentiva straordinaria gravi interamente a carico del concessionario.

Secondo l'Autorità di bacino anche nei contratti di affitto (compreso l'affitto di azienda) e di locazione, le parti possono derogare alla regola che pone l'intervento di manutenzione straordinaria a carico dell'affittante e del locatore, prevedendo che gli oneri di manutenzione straordinaria gravino integralmente in capo all'affittuario e al conduttore. In tal senso si sarebbe del resto espressa la giurisprudenza della Corte di Cassazione.

L'Autorità evidenzia come Marina di Verbella S.r.l. avrebbe chiesto la concessione demaniale per sedici anni per un'area di mq. 13.369,05 situata pressoché integralmente in acqua, costituita da mq. 11.186,85 di specchio d'acqua, mq. 1.836,60 di pontili galleggiati e mq. 182,20 di scivolo d'alaggio. Si tratterebbe di beni che per loro natura non richiedono particolare manutenzione straordinaria, anzi probabilmente non ne richiedono affatto.

Al più sarebbe ipotizzabile la manutenzione ordinaria dello specchio d'acqua, come ad esempio lo sfalcio delle alghe acquatiche (sul punto viene richiamata la sentenza di questo TSAP 22 luglio 2024, n. 111, che in una vertenza promossa proprio dall'odierna ricorrente nei confronti dell'Autorità di bacino lacuale aveva qualificato come intervento di manutenzione ordinaria l'attività di sfalcio e di eradicazione di piante acquatiche presenti nello specchio d'acqua in concessione), oppure la manutenzione del fondale (dragaggi, pulizia del canale, ecc.) e dei fossati di scolo delle acque (sul punto viene richiamata Cass., sez. II, 11 agosto 1998, n. 7886 che avrebbe escluso che le opere di manutenzione e di ripristino dei fossati rientrino tra quelle di riparazione straordinaria). I pontili galleggianti, essendo di proprietà della

Firmato Da: SILVIA ZARA Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 431fbcad9e1a89ee031d5a425e39f380
Firmato Da: ANTONIO PIETRO MA LAMORGESE Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 740a784bff1f24c649756cb4bb311cb2
Firmato Da: DIANA CAMINITI Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 26db683a3bb3567541d1439ad5efaadf

concessionaria o comunque di proprietà di soggetti diversi dall'autorità demaniale, non sarebbero inoltre soggetti all'obbligo di manutenzione straordinaria stabilito dall'art. 24, lett. l 4), del regolamento regionale Lombardia 27 ottobre 2015, n. 9 e dall'art. 2.7, della bozza dell'atto disciplinare, posto che la previsione di un obbligo di manutenzione straordinaria si riferisce pacificamente a strutture appartenenti al demanio.

In merito allo scivolo d'alaggio, realizzato dal cantiere nautico, sarebbe del pari difficile ipotizzare una manutenzione straordinaria, posto che lo scivolo insisterebbe in loco da decenni e sarebbe costituito sostanzialmente da un breve tratto cementato in discesa che finirebbe in acqua e sul quale transiterebbero a passo d'uomo i carrelli con le imbarcazioni da alare. A conclusioni parzialmente diverse si sarebbe semmai potuti giungere ove la concessione avesse avuto ad oggetto edifici e fabbricati, che statisticamente potrebbero richiedere nel tempo interventi di manutenzione straordinaria consistenti, anche se la norma regionale non sarebbe ostativa nel consentire all'autorità demaniale di porre a carico del concessionario, anche in questi casi, la manutenzione straordinaria.

9. I motivi sono fondati.

9.1. Ed invero la previsione dell'art. 24 del regolamento regionale Lombardia 27 ottobre 2015, n. 9, dopo avere previsto al comma 1 lett. l 3) che il disciplinare di concessione debba indicare *"l'obbligo di provvedere alla manutenzione ordinaria del bene in concessione",* alla successiva lettera l 4) prevede che il medesmo disciplinare debba indicare "*i casi in cui è fatto obbligo, al concessionario, di provvedere alla manutenzione straordinaria del bene in concessione*".

Firmato Da: SILVIA ZARA Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 431fbcad9e1a89ee031d5a425e39f380
Firmato Da: ANTONIO PIETRO MA LAMORGESE Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 740a784bff1f24c649756cb4bb311cb2
Firmato Da: DIANA CAMINITI Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 26db683a3bb3567541d1439ad5efaadf

9.2. Come noto, secondo la costante giurisprudenza della Corte di Cassazione, al criterio di interpretazione letterale - in forza del quale alla legge va attribuito il senso "*fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse*" - deve essere riconosciuto il primato sugli altri criteri ermeneutici, il cui impiego ha carattere sussidiario a causa della loro funzione ausiliaria e secondaria, riflettendo l'ordine con cui i diversi criteri interpretativi sono enunciati dall'art. 12 preleggi, secondo una gerarchia di valori non alterabile (Cass., S.U., n.15208 del 2010 tra le tante). Ne discende che l'indagine per la corretta interpretazione di una disposizione legislativa deve essere condotta, in via primaria, sul significato lessicale della stessa.

9.3. Dal tenore dell'indicata previsione si evince che, mentre la manutenzione ordinaria debba gravare sul concessionario (analogamente a quanto avviene in ambito civilistico con riferimento alla locazione e all'affitto), la manutenzione straordinaria debba gravare normalmente sul concedente, fatta salva la facoltà di prevedere, in via specifica, le ipotesi (letteralmente "i casi") in cui la stessa debba gravare sul concessionario, stante l'eccezionalità e la residualità di detta previsione.

Del resto, ben si comprende *la ratio* dell'indicata norma in linea non soltanto con le previsioni del codice civile relative ai contratti di godimento (artt. 1576, comma 1 e 1621 cod. civ.) ma anche con la natura del bene in concessione. Come evidenziato da parte ricorrente, infatti, sul demanio lacuale si appuntano vari interessi pubblici per la protezione e preservazione dell'*habitat* naturale da agenti perturbatori diversi, i quali, peraltro, spesso non hanno origine e/o non sono limitati allo specchio d'acqua concesso, così

Firmato Da: SILVIA ZARA Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 431fbcad9e1a89ee031d5a425e39f380
Firmato Da: ANTONIO PIETRO MA LAMORGESE Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 740a784bff1f24c649756cb4bb311cb2
Firmato Da: DIANA CAMINITI Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 26db683a3bb3567541d1439ad5efaadf

che gli interventi riequilibratori possono essere efficaci solo se effettuati su aree lacuali più vaste di quella concessa, che non sono nella disponibilità del concessionario, ma in quella dell'Autorità di bacino.

9.4. Né in senso contrario può valere il rilievo che, come evidenziato dalla giurisprudenza della Suprema Corte, le previsioni degli artt. 1576, comma 1 e 1621 cod. civ. sono derogabili (*ex multis* Cass., sez. III, 27 marzo 2020, n. 7574 e, in motivazione, Cass., sez. trib., 30 luglio 2002, n. 11213).

Ed invero secondo tale giurisprudenza le parti possono derogare convenzionalmente alla ripartizione legale degli oneri di manutenzione e riparazione all'interno del regolamento contrattuale, non essendovi ostacoli legati all'ordine pubblico o a un interesse generale, stante la valenza suppletiva e non imperativa della regola legale che serve a colmare eventuali lacune o carenze del contratto, quando le parti non hanno previsto nulla al riguardo.

Peraltro, ferma la derogabilità di tale regola generale anche con riferimento alla concessione dello specchio acqueo, la stessa non può che avvenire nel rispetto dell'indicata previsione regolamentare che impone l'individuazione, all'interno del disciplinare di concessione, delle specifiche opere di manutenzione straordinaria gravanti sul concessionario.

9.5. Né in senso contrario possono valorizzarsi le difese di parte resistente, quali innanzi riportate, volte a precisare le ragioni per le quali non si sarebbero individuate le opere di manutenzione straordinaria, non essendo come noto il difetto di motivazione dell'atto amministrativa sanabile in via postuma mercè meri atti difensivi dell'Amministrazione (ex *multis* Cons. Stato, sez. VI, 2 maggio 2025, n. 3730 secondo cui nel processo

Firmato Da: SILVIA ZARA Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 431fbcad9e1a89ee031d5a425e39f380
Firmato Da: ANTONIO PIETRO MA LAMORGESE Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 740a784bff1f24c649756cb4bb311cb2
Firmato Da: DIANA CAMINITI Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 26db683a3bb3567541d1439ad5efaadf

amministrativo l'integrazione in sede giudiziale della motivazione dell'atto amministrativo è ammissibile soltanto se effettuata mediante gli atti del procedimento - nella misura in cui i documenti dell'istruttoria offrano elementi sufficienti ed univoci dai quali possano ricostruirsi le concrete ragioni della determinazione assunta - oppure attraverso l'emanazione di un autonomo provvedimento di convalida ai sensi dell'art. 21 *nonies,* secondo comma, della legge n. 241 del 1990. È invece inammissibile un'integrazione postuma effettuata in sede di giudizio, mediante atti processuali, o comunque scritti difensivi).

Pertanto, a fronte del difetto di motivazione dell'indicata previsione del disciplinare, si impone l'annullamento degli atti gravati, con conseguente necessità di riedizione del potere dell'Autorità di bacino, non potendo il giudice, in difetto di un compiuto esercizio del potere dell'Amministrazione, nei termini evidenziati, sostituirsi ad essa, in violazione dell'art. 34 comma 2 c.p.a., individuando, sulla base dei meri scritti difensivi della parte resistente, le ragioni dell'indicata previsione e/o le singole ipotesi di manutenzione straordinaria gravanti sulla concessionaria.

10. Le indicate censure comportando *ex se* l'illegittimità degli atti gravati, rivestono carattere assorbente, con conseguente non necessità di disamina del terzo motivo di ricorso, fondato sulla violazione dell'art. 23 Cost.

11. Solo per esigenze di completezza si evidenzia come la censura, con cui si lamenta l'illegittimità della previsione del disciplinare, che, in tesi attorea, imporrebbe, in assenza di una previsione legislativa, due volte il pagamento degli interventi di manutenzione straordinaria, una volta a titolo di canone concessorio (in parte destinato agli interventi di manutenzione straordinaria

Firmato Da: SILVIA ZARA Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 431fbcad9e1a89ee031d5a425e39f380
Firmato Da: ANTONIO PIETRO MA LAMORGESE Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 740a784bff1f24c649756cb4bb311cb2
Firmato Da: DIANA CAMINITI Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 26db683a3bb3567541d1439ad5efaadf

a carico dell'ente concedente) e altra volta ponendo direttamente il relativo onere a carico del concessionario, sia infondata.

11.1 Ed invero nella specie viene in rilievo un onere derivante da un rapporto di carattere sinallagmatico, sottoposto alla corresponsione di un canone disciplinato dalla legge regionale Lombardia 4 aprile 2012 n. 6 (art. 52) e dal regolamento regionale Lombardia 27 ottobre 2015 n. 9 che disciplina, al citato art. 24, anche la ripartizione degli oneri di manutenzione ordinaria e straordinaria, con una norma che in alcun modo può ritenersi come violativa dell'indicata previsione dell'art. 23 Cost .

11.2. Detta previsione della Costituzione, infatti, come da costante giurisprudenza in materia, individua una riserva relativa di legge. Nell'ipotesi di specie è indubbio che tanto il pagamento del canone di concessione - che, come noto, non ha natura tributaria, mancando dei caratteri dell'imposta e della tassa, inserendosi in un rapporto sinallagmatico e negoziale tra l'amministrazione e il concessionario, come più volte evidenziato da questo Tribunale con riguardo al canone di concessione riferito alle concessioni di derivazione (ex multis sentenza TSAP n. 225/2025) - quanto la disciplina degli oneri di manutenzione in capo al concessionario, quale normata dall'indicata previsione regolamentare, non siano violativi della prescrizione dell'art. 23 Cost.

11.3. Come evidenziato dall'Autorità di bacino il canone concessorio richiesto dall'autorità demaniale costituisce il corrispettivo per l'utilizzo in via esclusiva di aree demaniali. Lo stesso è determinato secondo tariffe predeterminate dalla legge regionale Lombardia 4 aprile 2012 n. 6 (art. 52 cit.) e dal regolamento regionale Lombardia 27 ottobre 2015 n. 9, senza

Firmato Da: SILVIA ZARA Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 431fbcad9e1a89ee031d5a425e39f380
Firmato Da: ANTONIO PIETRO MA LAMORGESE Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 740a784bff1f24c649756cb4bb311cb2
Firmato Da: DIANA CAMINITI Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 26db683a3bb3567541d1439ad5efaadf

margini di discrezionalità per l'ente (cfr. tabelle A, B e C allegate al Regolamento regionale cit.). Parte di questi proventi vengono utilizzati per la programmazione degli investimenti e per le manutenzioni di aree demaniali non necessariamente date in concessione a terzi, ma anzi prevalentemente non ancora in concessione, e ciò al fine di renderle idonee ad essere utilizzate da operatori nautici o dalla collettività in generale.

L'art. 52 della Legge regionale Lombardia 4 aprile 2012 n. 6 prevede infatti che "1. *I proventi delle concessioni di cui all'articolo 6, comma 4, lettere a) e b), sono destinati nella misura del 20 per cento ai comuni di cui all'articolo 48, comma 2, secondo periodo, e del 70 per cento alle autorità di bacino lacuale per l'esercizio delle funzioni conferite. La percentuale rimanente è versata alla Regione ed è destinata al finanziamento degli interventi individuati nella programmazione degli interventi regionali sul demanio lacuale.*

1-bis. I comuni non saranno beneficiari delle risorse della programmazione di interventi di cui al comma 1, secondo periodo, fino all'adempimento con delibera di consiglio comunale, dell'obbligo di adesione alle autorità di bacino, fatti salvi i comuni di cui all'articolo 48, comma 2, secondo periodo.

2. Al fine di monitorare l'attuazione delle funzioni conferite, le autorità di bacino lacuale trasmettono alla Regione, entro il 15 maggio di ogni anno, una relazione annuale sulla gestione del demanio e sull'utilizzo della quota di canoni trattenuta da tali enti e dai comuni di cui all'articolo 48, comma 2, secondo periodo, afferenti al bacino lacuale di riferimento. A tal fine, gli stessi comuni trasmettono all'autorità di bacino lacuale, entro il 15 aprile di

Firmato Da: SILVIA ZARA Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 431fbcad9e1a89ee031d5a425e39f380
Firmato Da: ANTONIO PIETRO MA LAMORGESE Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 740a784bff1f24c649756cb4bb311cb2
Firmato Da: DIANA CAMINITI Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 26db683a3bb3567541d1439ad5efaadf

ogni anno, una relazione annuale sulla gestione del demanio e sull'utilizzo della quota di canoni trattenuta, unitamente alla rendicontazione degli introiti percepiti e delle spese sostenute.

3. La Regione disciplina, con regolamento, le modalità di calcolo, la determinazione e l'applicazione del canone per la concessione dei beni del demanio lacuale.

4. Con il regolamento di cui al comma 3 si possono stabilire particolari modalità di determinazione dei canoni demaniali, relative alle concessioni da rilasciarsi agli enti che presentino progetti di valorizzazione del demanio volti a migliorarne l'uso pubblico o di miglioramento della qualità ambientale e paesaggistica".

L'art. 24. lett. l 4) del regolamento della regione Lombardia n. 9/2015 peraltro si pone del tutto in linea con le previsioni del codice civile relative al riparto delle spese di manutenzione nei contratti di godimento (art. 1576 comma 1 e 1621), recanti una disciplina di carattere suppletivo, necessitante di espressa deroga ad opera delle parti che, a fronte della previsione regolamentare innanzi indicata, non può che presupporre l'individuazione dei casi specifici di manutenzione straordinaria gravanti sul concessionario.

12. Pertanto il ricorso va accolto non in ragione della violazione dell'indicata previsione dell'art. 23 Cost., ma in ragione della violazione dell'art. 24. lett. l 4) del regolamento della regione Lombardia n. 9/2015 e del connesso difetto di motivazione.

13. L'annullamento dell'atto del 7 febbraio 2023 a causa dei vizi riscontrati, come dedotto da parte ricorrente, travolge anche la parte di esso relativa alla minaccia di sanzioni per il caso di mancata firma del disciplinare. Infatti,

Firmato Da: SILVIA ZARA Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 431fbcad9e1a89ee031d5a425e39f380
Firmato Da: ANTONIO PIETRO MA LAMORGESE Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 740a784bff1f24c649756cb4bb311cb2
Firmato Da: DIANA CAMINITI Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 26db683a3bb3567541d1439ad5efaadf

dovendo giustificarsi il rifiuto della società ricorrente di sottoscrivere una disposizione illegittima, l'attuale occupazione del bene non deve intendersi *sine titulo* ma giustificata dal pagamento del canone di concessione e dall'esistenza della concessione già rilasciata in capo alla ricorrente, ferma restando la necessità di riedizione del potere, quanto alla previsione del disciplinare di concessione oggetto di annullamento, pertinente la fase integrativa dell'efficacia del provvedimento di concessione, secondo quanto innanzi precisato.

14. Le spese di lite seguono la soccombenza liquidandosi come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche definitivamente decidendo sul ricorso in epigrafe lo accoglie nei sensi indicati in parte motiva e per l'effetto annulla il provvedimento della Autorità di bacino lacuale dei laghi Maggiore, Comabbio, Monate e Varese del 7.2.2023 protocollo n. 418/BD/bd, nonché l'articolo 2.7 della bozza di disciplinare di concessione.

Condanna parte resistente alla refusione delle spese di lite in favore della società ricorrente, liquidate in complessivi euro 3.000,00, oltre oneri accessori, se dovuti, come per legge ed oltre alla refusione di quanto versato a titolo di contributo unificato.

Così deciso nella camera di consiglio del Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche, in Roma, tenuta in data 11 marzo 2026.

Il Relatore — Il Presidente

Dott.ssa Diana CAMINITI — Dr. Antonio Pietro M. LAMORGESE

Firmato Da: SILVIA ZARA Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 431fbcad9e1a89ee031d5a425e39f380
Firmato Da: ANTONIO PIETRO MA LAMORGESE Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 740a784bff1f24c649756cb4bb311cb2
Firmato Da: DIANA CAMINITI Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 26db683a3bb3567541d1439ad5efaadf