

Pubblicato il 28/04/2026

N. 03309 /2026 REG.PROV.COLL.  
N. 00731/2026 REG.RIC.



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

**I N N O M E D E L P O P O L O I T A L I A N O**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Settima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 731 del 2026, proposto dalla Società Cooperativa Lariana, in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Stefano Fermi e Luciano Salomoni, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

***contro***

Comune di Como, in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*, non costituito in giudizio;

Provincia di Como, in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Domenica Condello, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

Ministero della Cultura, Soprintendenza Archeologica Belle Arti e Paesaggio per le province di Como, Lecco, Monza e Brianza, Pavia, Sondrio e Varese, in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa *ex lege* dall'Avvocatura

Generale dello Stato e domiciliata presso gli uffici di quest'ultima siti in Roma, Via dei Portoghesi n. 12;

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, Milano, Sez. V, n. 3825 del 24 gennaio 2025

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Como, della Provincia di Como e del Ministero della Cultura;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 aprile 2026 il Consigliere Michele Tecchia e uditi per le parti gli avvocati Luciano Salomoni e Francesca Romana Feleppa (quest'ultima per delega scritta dell'avvocato Chiara Piatti);

Viste, altresì, le conclusioni delle parti come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. L'odierna appellante è una società cooperativa che gestisce, senza fine di lucro, la struttura per l'attracco delle imbarcazioni sita sul lago di Como. Si tratta di due pontili a servizio dei circa 120 soci, la gran parte dei quali utilizza la barca per la propria attività lavorativa di noleggio con conducente (taxi boat).

2. Sin dagli anni novanta l'odierna appellante è titolare della concessione per lo spazio acqueo occupato dai pontili e dalle imbarcazioni: l'ultimo rinnovo prevedeva l'occupazione sino al 30 giugno 2023 di 2.038 mq complessivi a uso esclusivo e 96,20

mq a uso non esclusivo, ai fini del mantenimento dei due pontili di 272,80 mq e della passerella di 29,70 mq.

3. In data 21 dicembre 2022, sei mesi prima della scadenza della concessione, l'odierna appellante instava per l'ulteriore rinnovo della concessione demaniale dello spazio acqueo per i pontili, sino al 2035.

4. Successivamente, in data 12 giugno 2023, la Guardia di Finanza, nell'ambito di un controllo sull'uso degli spazi demaniali, contestava la presenza di 26 boe di ormeggio distanti 17 metri dal pontile, quando lo spazio di occupazione consentito era di soli 7 metri, come risultante dalla concessione.

Tali boe risultavano posizionate su un'area soggetta a vincolo paesaggistico in base all'art. 136, comma 1, lettera d), D.M. 15 aprile 1958 (area di notevole interesse pubblico, fascia costiera del Lago, vista panoramica del lago e della sponda opposta) e all'art. 142, comma 1, lettera b), del D. Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42.

5. In sostanza, quindi, la Guardia di Finanza contestava all'odierna appellante di:

(i) aver utilizzato 26 boe di ormeggio mai rientranti nel perimetro della concessione;  
(ii) aver occupato (ai fini dell'utilizzo di tali boe) una porzione di specchio acqueo *eccedente* rispetto a quella effettivamente rientrante nel perimetro della concessione (la porzione in eccedenza si estende dalla fine delle barche sino alla linea delle boe e risulta gravata, come visto, da un vincolo paesaggistico).

6. Su tale presupposto, in data 19 giugno 2023 il Comune di Como rilevava che l'odierna appellante "*occupa un'area demaniale in eccedenza rispetto a quella assentita con l'atto di concessione*" e richiedeva, pertanto, il conguaglio del canone per cinque annualità (dal 2018 al 2022) maggiorato della penale prevista per le indennità di occupazione dall'art. 53 l.r. Lombardia 6/2012.

7. L'odierna appellante procedeva, pertanto, al pagamento dell'integrazione dei canoni richiesta dal Comune, nonché in data 26 luglio 2023 – al fine di regolarizzare la propria posizione per il futuro – anche alla modificazione *integrativa* della propria

domanda di rinnovo, estendendola alla porzione ove insistevano le boe, facendo espresso riferimento “*allo stato di fatto così come accertato dal verbale della GDF*”. In definitiva, quindi, in data 26 luglio 2023 la domanda di rinnovo della concessione demaniale veniva estesa alla porzione di specchio acqueo aggiuntiva occupata dalle 26 boe contestate dalla Guardia di Finanza.

Nel contempo, la richiesta veniva ricondotta come termine al 31 dicembre 2029 (cioè al quinquennio previsto per il rinnovo).

8. Successivamente, in data 12 marzo 2024, il Comune - ai sensi dell'art. 20 del Regolamento Regione Lombardia 9/2015 (secondo cui “*L'autorità demaniale... pubblicizza la domanda di concessione attraverso la pubblicazione di un avviso esplorativo di manifestazione di interesse sul proprio sito informatico per un periodo di quindici giorni*” e “*invita coloro che possono avervi interesse a presentare eventuali osservazioni o domande concorrenti*”) - comunicava che l'odierna appellante aveva presentato un'istanza per il rilascio della concessione avente ad oggetto una superficie complessiva di 3.278,50 mq (*id est* l'area originaria - 2.038,50 mq - maggiorata della porzione delle boe di 1.240 mq rilevata dalla Guardia di Finanza) ed invitava i soggetti terzi interessati a presentare “*eventuali osservazioni o domande concorrenti*” entro 30 giorni, precisando che la concessione sarebbe stata assegnata soltanto sino al 31 dicembre 2024.

9. Tale limitazione temporale al 31 dicembre 2024 veniva introdotta perché, come si legge nella delibera di Giunta approvativa del relativo avviso, il Comune intendeva revisionare il regolamento sul demanio lacuale e procedere, quindi, con l'indizione di procedure di gara per l'assegnazione.

10. L'odierna appellante accettava la “riduzione” della durata della propria domanda al 31 dicembre 2024 e, pertanto, rimaneva in attesa delle determinazioni del Comune sulla richiesta di rinnovo, potendo poi presentare ulteriori domande di rinnovo per gli

anni successivi (o in alternativa partecipare alla procedura che il Comune avesse bandito alla scadenza di tale periodo).

11. In data 23 aprile 2024, scaduto il termine del 12 aprile 2024 assegnato per la presentazione di domande concorrenti (e in assenza di tali domande), il Comune, “*al fine di poter procedere con l’istruttoria per la concessione o meno al mantenimento delle citate boe d’ormeggio*”, chiedeva all’odierna appellante di presentare una relazione tecnica “*con la descrizione degli ancoraggi delle boe*” e di procedere con “*la richiesta di Autorizzazione Paesaggistica al mantenimento delle suddette boe*”.

12. In data 2 luglio 2024, l’odierna appellante trasmetteva alla Provincia di Como, in relazione alle 26 boe, un’istanza di autorizzazione paesaggistica *ex art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004*.

Tale istanza veniva dichiarata improcedibile in data 13 agosto 2024.

Successivamente, l’odierna appellante:

(i) in data 10 settembre 2024 presentava un’istanza di accertamento di compatibilità paesaggistica *postuma* ai sensi dell’art. 167, comma 4, e dell’art. 181, comma 1-quater, d. lgs. n. 42 del 2004;

(ii) in data 13 settembre 2024 presentava una domanda di concessione separata per la porzione demaniale occupata dalle 26 boe oggetto della domanda di compatibilità paesaggistica, così da *scinderla* dalla richiesta di rinnovo della porzione dei pontili.

13. In data 16 settembre 2024, il Comune - senza attendere l’esito della domanda di compatibilità paesaggistica *postuma* e operato in premessa un rinvio *per relationem* alla “*nota dello Scrivente prot. 147261 del 12 agosto 2024*” (*recte* 13 agosto 2024, *id est* la nota con cui era stata rilevata l’improcedibilità dell’istanza di autorizzazione paesaggistica *ex art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004*) - respingeva l’istanza di rilascio della concessione avente ad oggetto lo specchio acqueo eccedente (*id est* quello su cui insistono le 26 boe); ciò sul presupposto che:

(i) l'art. 9 del regolamento comunale sul demanio lacuale vieta il rilascio di nuove concessioni per boe d'ormeggio nella zona portuale (entro cui è ricompresa la porzione di cui si discute);

(ii) l'art. 34, co. 1, del summenzionato regolamento comunale vieta di rilasciare nuove concessioni maggiori, minori e temporanee per posa e/o ampliamento di pontili mobili, fissi ed ogni altra struttura d'approdo all'interno della zona portuale.

In particolare, con il summenzionato atto di diniego del 16 settembre 2024, il Comune ha rilevato che:

*“l'art. 34, comma 1, del Regolamento per la valorizzazione e promozione del demanio lacuale del Comune di Como vieta di “... rilasciare nuove concessioni maggiori, minori e temporanee per posa e/o ampliamento di pontili mobili, fissi ed ogni altra struttura d'approdo all'interno della zona portuale (litorale compreso da Villa Geno al lido di Villa Olmo) ...” Inoltre, l'art. 9, comma 1, del citato Regolamento prevede chiaramente che “In ottemperanza a quanto previsto dalle disposizioni regionali in materia, dalla data di entrata in vigore del presente regolamento, è fatto divieto di rilasciare nuove concessioni per boe d'ormeggio all'interno della zona portuale. Quelle esistenti dovranno essere rimosse”.*

14. Con il diniego del 16 settembre 2024, pertanto, il Comune si pronunciava negativamente soltanto sull'istanza di concessione della porzione aggiuntiva di specchio acqueo (relativa alle 26 boe) mentre non si pronunciava, invece, sulla domanda di rinnovo della concessione dello spazio acqueo dedicato ai pontili presentata il 22 dicembre 2022 (domanda integrata in data 26 luglio 2023 al fine di ricomprendervi la porzione relativa alle boe, porzione per la quale – però – era poi stata presentata l'autonoma domanda del 13 settembre 2024).

15. Successivamente, in data 1° ottobre 2024, il Comune respingeva anche l'istanza di rinnovo della concessione presentata in data 22 dicembre 2022 (avente ad oggetto i pontili) sul presupposto che: (i) l'odierna appellante occuperebbe “senza titolo” l'area

oggetto della concessione scaduta il 30 giugno 2023; (ii) “*lo stato dei luoghi accertato è difforme rispetto a quanto precedentemente assentito in concessione*”.

16. In ragione di quanto sopra, pertanto, l’odierna appellante aveva così ricevuto:

(a) il diniego alla concessione dello spazio acqueo occupato dalle 26 boe (fatto oggetto di separata istanza);

(b) la comunicazione che la domanda di rinnovo della concessione dello spazio acqueo relativo ai pontili, presentata il 22 dicembre 2022, era stata sostanzialmente respinta per difformità dei luoghi rispetto a quanto originariamente assentito.

17. Conseguentemente, l’odierna appellante impugnava tali provvedimenti dinanzi al T.A.R. per la Lombardia.

In particolare, con i primi tre motivi del ricorso di primo grado, la ricorrente impugnava il diniego di concessione dello spazio aggiuntivo occupato dalle boe, e ciò:

(i) per omesso preavviso di rigetto, (ii) perché il regolamento comunale (recante il divieto di rilascio di concessioni aventi ad oggetto boe di ormeggio) non sarebbe applicabile al caso di specie e comunque sarebbe illegittimo, (iii) per lesione dell’affidamento, perché la ricorrente aveva pagato (per le boe) un’indennità di occupazione, nonché presentato una domanda di concessione per le stesse.

Inoltre, con il quarto motivo del ricorso di primo grado, la ricorrente impugnava il diniego di rinnovo della concessione dello spazio acqueo occupato dai pontili, in quanto: (1) l’istanza di rinnovo era stata trasmessa prima della scadenza dell’originario rapporto concessorio, sicché sarebbe entrato in azione un regime di *prorogatio* (in attesa che il Comune si determinasse sul rinnovo); (2) non vi sarebbe stata, in tesi, alcuna difformità sull’area dei pontili (area che, dopo la presentazione dell’autonoma domanda per le boe come chiesto dal Comune, era l’unica oggetto di istanza).

18. Nelle more del giudizio di primo grado e in prossimità della scadenza del 31 dicembre 2024 (data indicata dal Comune come termine ultimo per il rilascio della concessione richiesta dall’odierna appellante) senza che il Comune avesse indetto

ancora una nuova procedura per l'assegnazione dell'area (indizione da cui si era fatta inizialmente dipendere la limitazione del rinnovo al 31 dicembre 2024) in data 27 dicembre 2024 l'odierna appellante presentava un'ulteriore domanda di rinnovo della concessione demaniale dall'1 gennaio 2025 al 30 giugno 2029 per l'occupazione dello spazio acqueo relativo ai pontili e ai posti barca (rideterminato in 2.744,75 mq sulla base di una propria perizia tecnica).

19. In risposta a tale richiesta, il Comune preannunciava il rigetto dell'istanza *ex art. 10-bis* L. 241/1990, atteso che:

(i) era in corso il contenzioso sulla diffida allo sgombero dell'area;

(ii) una volta liberata l'area, si sarebbe dato avvio alla procedura ad evidenza pubblica per l'assegnazione in concessione.

20. L'odierna appellante, a sua volta, replicava affermando che il Comune avrebbe potuto rilasciare la concessione sino alla conclusione della procedura di nuovo affidamento (ancora neppure bandita); il Comune, tuttavia, con atto del 14 gennaio 2025, confermava il proprio diniego.

21. Quest'ultimo provvedimento negativo è stato impugnato in primo grado con un *primo ricorso per motivi aggiunti* depositato il 18 marzo 2025.

Nel frattempo, in data 5 marzo 2025, il procedimento di accertamento della compatibilità paesaggistica *postuma* (instaurato dall'odierna appellante in relazione alle boe) si era concluso negativamente; ed infatti, in base al parere della commissione paesaggio del 3 dicembre 2024 e al parere della Soprintendenza acquisito con nota del 3 marzo 2025 (entrambi fondati sull'alterazione dello stato dei luoghi) la Provincia di Como ha negato l'accertamento della compatibilità paesaggistica *postuma* e, per l'effetto, ordinato la rimozione delle boe.

22. Questi ultimi atti sono stati impugnati con un *secondo ricorso per motivi aggiunti*.

23. In sintesi, quindi, le impugnazioni provvedimentali proposte in primo grado dall'odierna appellante erano le seguenti:

(i) per quel che riguarda il *ricorso introduttivo*, l'impugnazione aveva ad oggetto sia il *diniego di concessione del 16 settembre 2024* (avente ad oggetto lo specchio acqueo aggiuntivo su cui insistono le 26 boe) sia il *diniego di rinnovo della concessione esistente del 1° ottobre 2024* (avente ad oggetto i pontili);

(ii) per quel che riguarda il *primo ricorso per motivi aggiunti*, l'impugnazione aveva ad oggetto il *diniego di rinnovo della concessione demaniale adottato dal Comune in data 14 gennaio 2025* (diniego con cui il Comune aveva respinto l'istanza di rinnovo della concessione – presentata in data 27 dicembre 2024 – per il periodo dal 1° gennaio 2025 al 30 giugno 2029, in relazione all'occupazione dello spazio acqueo su cui insistono i pontili e i posti barca);

(iii) per quel che riguarda il *secondo ricorso per motivi aggiunti*, l'impugnazione aveva ad oggetto il *diniego di accertamento di compatibilità paesaggistica* rilasciato dalla Provincia di Como in data 5 marzo 2025.

24. Con la sentenza ora appellata, il T.A.R. per la Lombardia ha:

(i) respinto nel merito il ricorso introduttivo e il primo ricorso per motivi aggiunti, in quanto i dinieghi concessori sarebbero atti dovuti, non avendo l'appellante mai rimosso le 26 boe di ormeggio in contestazione (la cui presenza sarebbe di per sé ostativa - ai sensi dell'art. 9 del regolamento comunale - al rilascio di nuove concessioni sul demanio lacuale);

(ii) dichiarato improcedibile il secondo ricorso per motivi aggiunti avente ad oggetto il diniego di accertamento di compatibilità paesaggistica *postuma* (per sopravvenuta carenza di interesse ad agire) in quanto i dinieghi concessori sono atti pluri-motivati contenenti molteplici motivazioni ostative (una soltanto delle quali consiste nell'incompatibilità paesaggistica delle boe); ne discende, quindi, che quand'anche si addivenisse all'annullamento del diniego di compatibilità paesaggistica, i dinieghi concessori conserverebbero comunque la loro efficacia, posto che essi traggono

origine anche da altre motivazioni ostative (diverse dall'incompatibilità paesaggistica delle boe).

25. Con l'odierno atto di appello, pertanto, la società cooperativa Lariana impugna la sentenza del T.A.R. Lombardia che ha respinto il ricorso introduttivo e i successivi motivi aggiunti. L'appello è affidato a quattro distinti motivi che saranno più avanti diffusamente scrutinati.

26. Si sono costituiti nel giudizio di appello sia la Provincia di Como e la Soprintendenza (a cui è riconducibile il diniego di compatibilità paesaggistica postuma *ex art. 167, comma 4, d. lgs. n. 42 del 2004* impugnato con il secondo ricorso per motivi aggiunti) sia il Comune di Como (a cui sono riconducibili i vari dinieghi concessori impugnati con il ricorso introduttivo e con il ricorso per motivi aggiunti) entrambi istando per la reiezione dell'appello e per la conseguente conferma della sentenza appellata.

Il Comune di Como – oltre a instare per la reiezione nel merito dell'appello – ha anche reiterato l'eccezione di *inammissibilità* del ricorso introduttivo del giudizio di primo grado, eccezione basata sul fatto che l'appellante non avrebbe impugnato, in uno ai dinieghi concessori e al diniego di compatibilità paesaggistica, anche la delibera di Giunta Comunale n. 65 del 7 marzo 2024 (che ha previsto i presupposti in presenza dei quali la concessione demaniale può essere rinnovata sino al 31 dicembre 2024) e l'art. 4 della concessione demaniale del 19 gennaio 2018 (il quale prevede che *“scaduto il termine della concessione questa s'intenderà cessata di pieno diritto, senza che occorra alcun atto di diffida o di costituzione in mora e senza che, da parte della Concessionaria, possano invocarsi usi e consuetudini per continuare nel godimento della medesima”*).

In base alla prospettazione della difesa comunale, pertanto, l'omessa impugnazione di tali atti comporterebbe la definitiva cessazione della concessione lacuale e la sua impossibilità di rinnovo, con conseguente carenza di interesse all'annullamento dei

dinieghi di rinnovo impugnati (posto che il Comune - quand'anche i dinieghi venissero annullati - non potrebbe comunque rideterminarsi in senso favorevole all'appellante).

27. Con l'ordinanza cautelare pubblicata in data 18 febbraio 2026, il Collegio – premesso che *“le questioni sollevate dalla parte appellante esigano gli approfondimenti propri e tipici della fase di merito”* e che *“la perdurante efficacia della sentenza appellata può determinare, nelle more della definizione del merito dell'appello, conseguenze estremamente pregiudizievoli ai danni della parte appellante”* – ha accolto l'istanza di sospensione dell'efficacia esecutiva della sentenza *“al solo fine di mantenere la res adhuc integra e senza alcuna prognosi favorevole circa l'esito finale del giudizio”* e ha ordinato al Comune di Como, quindi, *“di rideterminarsi interinalmente (per il solo periodo necessario alla definizione del presente giudizio di appello) sull'istanza di rinnovo della concessione avente ad oggetto i pontili e la passerella”*.

28. È seguito il deposito di documenti e memorie (dirette e di replica) nel rispetto dei termini all'uopo previsti dall'art. 73, co. 1, c.p.a.

29. All'udienza pubblica del 21 aprile 2026, il Collegio – previa discussione della causa – ha trattenuto quest'ultima in decisione.

## DIRITTO

30. *In limine litis*, il Collegio ritiene di poter prescindere dall'esame dell'eccezione di inammissibilità del ricorso introduttivo del giudizio di primo grado tempestivamente riproposta in appello dalla difesa comunale. Ciò in quanto l'appello è comunque infondato per tutte le ragioni che saranno ora diffusamente esposte.

31. Per chiarezza espositiva, si ritiene opportuno esaminare partitamente ciascun singolo motivo di appello.

## SUL PRIMO MOTIVO DI APPELLO

32. Con il primo motivo, l'appellante censura l'operato del primo giudice per non essersi quest'ultimo avveduto del fatto che la società cooperativa Lariana aveva trasmesso due autonome istanze, l'una avente ad oggetto il rilascio di una concessione specifica per lo specchio acqueo aggiuntivo su cui insistono le 26 boe contestate dalla Guardia di Finanza, e l'altra avente ad oggetto il rinnovo dell'originaria concessione per lo specchio acqueo su cui insistono i pontili.

L'appellante rileva che il primo giudice – lì dove concentra la sua attenzione sulla rilevanza ostativa degli artt. 9 e 34 del regolamento comunale per la valorizzazione e promozione del demanio lacuale del Comune di Como – dimostrerebbe di aver considerato soltanto la prima delle due istanze (e non anche la seconda).

Detto in altri termini, ad avviso dell'appellante gli artt. 9 e 34 del summenzionato regolamento comunale potrebbero avere un loro eventuale rilievo soltanto per la reiezione dell'istanza di concessione dello specchio acqueo aggiuntivo su cui insistono le 26 boe, ma non potrebbero rilevare, invece, ai fini del rinnovo dell'originaria concessione avente ad oggetto i pontili.

Il giudice di prime cure avrebbe omesso di considerare, in tesi, che l'istanza di rinnovo dell'originaria concessione per lo specchio acqueo su cui insistono i pontili, era stata respinta dal Comune per le due seguenti ragioni: (i) perché dopo la scadenza della concessione originaria (e nelle more della procedura di rinnovo) l'odierna appellante avrebbe occupato “senza titolo” l'area; (ii) perché lo stato dei luoghi sarebbe “*difforme rispetto a quanto precedentemente assentito in concessione*”.

Tali motivazioni erano state puntualmente contestate in primo grado dalla ricorrente, ma il T.A.R. nulla ha disposto (con la sentenza appellata) su dette contestazioni.

In particolare, la società cooperativa Lariana aveva puntualmente dedotto che:

(a) la porzione dei pontili non era illegittimamente occupata, in quanto la stessa concessionaria aveva presentato la domanda di rinnovo in data 22 dicembre 2022, e quindi nel rispetto del termine di 180 giorni prima della scadenza (previsto dall'art. 16

del regolamento comunale affinché si applichi il regime di *prorogatio* sino alla determinazione sulla domanda di rinnovo);

(b) la porzione dei pontili, avente una superficie pari a mq. 2.038,50 (oggetto della concessione originaria), non presenterebbe in tesi alcuna difformità: i pontili e la passerella a cui solo si riferisce la richiesta di rinnovo sarebbero stati pienamente conformi all'oggetto del titolo abilitativo a suo tempo rilasciato, tant'è vero che nessuna contestazione è mai stata mossa dal Comune al riguardo.

In base al primo motivo di appello, pertanto, l'appellante chiede la riforma della sentenza di primo grado nella parte in cui essa respinge il ricorso relativamente al diniego di rinnovo della concessione dello spazio acqueo riservato ai pontili e posti barca, in quanto fondata sull'erroneo presupposto che la presenza delle boe (nell'altra porzione non interessata dalla concessione) renda il diniego un atto dovuto: così facendo introduce un argomento neppure speso dal Comune negli atti impugnati.

A quest'ultimo riguardo, l'appellante soggiunge che nessuna norma vieterebbe all'Amministrazione di rinnovare una concessione demaniale di un bene pubblico sempre occupato *legittimamente*, "soltanto" perché l'aspirante concessionario ha, invece, occupato *illegittimamente* un altro bene pubblico attiguo a quello per cui si è chiesto il rinnovo.

Inoltre, l'appellante reitera la censura secondo cui il diniego di rinnovo della concessione avente ad oggetto la porzione di lago su cui insistono i pontili, non è stato preceduto dal preavviso di diniego *ex art. 10 bis della legge 7 agosto 1990 n. 241*; omissione, questa, che il giudice di prime cure ha ritenuto di poter sanare in base alla natura "dovuta" dell'atto, natura dovuta che l'appellante, però, contesta recisamente.

33. Il motivo è infondato.

33.1. A tal proposito, va innanzitutto evidenziato che le censure articolate con il primo motivo sono sostanzialmente dirette a censurare il provvedimento amministrativo del 1° ottobre 2024, e cioè il provvedimento con cui il Comune ha sostanzialmente

respinto l'istanza di rinnovo della concessione demaniale avente ad oggetto lo specchio acqueo occupato dai pontili (*id est* lo specchio acqueo oggetto dell'originaria concessione demaniale poi scaduta).

33.2. Vanno richiamati, a tal riguardo, i consolidati principi foggianti dalla giurisprudenza amministrativa in materia di rilascio (o rinnovo) di concessioni di beni demaniali.

Orbene, il principio cardine in materia di concessioni demaniali è che la decisione spettante all'ente locale in ordine al rilascio di tali titoli ha natura ampiamente *discrezionale*, competendo quindi solo al Comune di stabilire se attribuire il bene in uso al privato richiedente, ovvero lasciarlo alla libera fruizione collettiva.

Ne consegue che, a seguito di un'istanza di concessione demaniale marittima, all'Amministrazione è riconosciuta un'ampia *discrezionalità* in ordine all'individuazione dell'utilizzo del bene il quale risponda al più rilevante interesse pubblico, anche nell'ottica della sua più proficua utilizzazione.

In relazione alla scelta di costituire un diritto d'uso del bene demaniale mediante nuova concessione, entro determinati limiti di spazio e di tempo, nonché per determinate opere o facoltà, è rimessa all'amministrazione marittima la valutazione tra quale dei possibili usi del bene demaniale sia più proficuo e conforme agli interessi della collettività, secondo una valutazione non sindacabile in sede giurisdizionale se non in caso di scelta irrazionale o contraddittoria o basata su erronei o travisati presupposti di fatto (cfr., da ultimo, Cons. Stato, VII, 4 giugno 2024, n. 5023; Cons. Stato, V, 17 gennaio 2020, n. 431).

Ciò senza omettere di considerare che l'uso pubblico costituisce la normalità della fruizione del bene demaniale, discendente direttamente dall'art. 41 della Costituzione, del quale l'art. 36 del codice della navigazione costituisce applicazione. Tale norma pone, quale principio generale, la preminenza dell'uso pubblico rispetto a quello privato, che ha natura eccezionale in relazione all'intrinseca demanialità del bene: ne

deriva che, in quanto eccezione rispetto alla regola generale (della diretta fruizione pubblica inerente alla stessa definizione del demanio marittimo), di ciò si deve tener conto nel valutare la motivazione del provvedimento dell'amministrazione che intenda restituire all'uso pubblico il bene stesso.

33.3. Fermo quanto precede, nel caso di specie il punto controverso è uno solo, e cioè se il Comune – pur a fronte di due autonome istanze aventi ad oggetto rispettivamente due diverse porzioni di specchio acqueo (la prima occupata dai pontili e la seconda occupata dalle 26 boe) – possa respingere la *prima istanza* per motivi attinenti alla *seconda istanza*.

Il dubbio è se la *prima istanza* di rinnovo – sebbene avente ad oggetto uno specchio acqueo in origine legittimamente occupato in virtù di un valido titolo concessorio – possa essere respinta per la pregressa occupazione *sine titulo* di un altro specchio acqueo (reso oggetto di una *seconda istanza*).

Orbene, il Collegio ritiene che la risposta sia affermativa.

Ed infatti, nell'ambito di una valutazione ampiamente discrezionale (quale è quella che il Comune deve effettuare in sede di rilascio o rinnovo di una concessione demaniale) il Comune ben può valorizzare *negativamente* il fatto che il concessionario – sebbene originariamente autorizzato ad occupare un determinato specchio acqueo – abbia poi occupato (nelle more della concessione) uno specchio acqueo più ampio di quello assentito.

Il fatto che il concessionario abbia successivamente cercato di regolarizzare *ex nunc* (con un'autonoma istanza di concessione) l'occupazione di questo specchio acqueo supplementare, non fa venir meno l'illegittimità della sua condotta abusiva passata.

Resta impregiudicato, invero, il fatto che il concessionario – approfittando della posizione di vantaggio assegnatagli rispetto ad una specifica porzione lacuale – abbia poi indebitamente esteso tale posizione ad una porzione lacuale molto più ampia.

Tale circostanza ben può avere un suo *peso negativo* in fase di valutazione della rinnovabilità (o meno) della concessione demaniale avente ad oggetto lo specchio acqueo originario, in quanto si tratta di una circostanza che pregiudica inevitabilmente il rapporto di fiducia che deve necessariamente intercorrere tra il Comune concedente e il soggetto privato concessionario.

L'ampia discrezionalità amministrativa che è sottesa al potere di rinnovo di una concessione demaniale – in uno al fatto che tale rinnovo costituisce un'*eccezione* rispetto alla regola generale dell'uso pubblico del demanio lacuale – fanno sì che l'occupazione *abusiva* di uno specchio acqueo aggiuntivo (diverso da quello per il quale si chiede il rinnovo) ben può essere valorizzata dall'Amministrazione per giustificare il diniego di rinnovo della concessione dello specchio acqueo originariamente assentito.

In tale contesto, pertanto, il provvedimento adottato dal Comune di Como in data 1° ottobre 2024 – lì dove esplicita la volontà dell'Amministrazione di non rinnovare la concessione demaniale marittima avente ad oggetto l'originario specchio acqueo (sul quale insistono i pontili) per via dello "*stato dei luoghi accertato difforme rispetto a quanto precedentemente assentito in concessione*" – appare pienamente legittimo.

Risulta evidente, infatti, la scelta del Comune di collegare il mancato rinnovo della concessione originaria (avente ad oggetto lo specchio acqueo su cui sono collocati i pontili) *all'indebito ampliamento dello specchio acqueo abusivamente occupato dal concessionario nelle more della concessione*.

Tale scelta non appare, per tutte le ragioni sopra esposte, né manifestamente irragionevole, né palesemente illogica o abnorme.

33.4. Né appare rilevante il fatto che manchi una norma primaria (o secondaria) che vieti al Comune di rinnovare la concessione demaniale in questione.

Ed infatti, il potere di rinnovo di una concessione demaniale marittima non è – come visto – un *potere vincolato*, bensì un *potere discrezionale*.

Va da sé che non esiste né alcuna norma che vieti il rinnovo, né alcuna norma che lo imponga.

Il *rilascio del rinnovo*, al pari del *diniego del rinnovo*, corrisponde ad una *facoltà discrezionale* dell'Amministrazione comunale titolare del potere di gestione del bene demaniale.

Conseguentemente, non si tratta di verificare se è stato violato o meno uno specifico vincolo positivo o negativo (vincolo che, come appena visto, non esiste) bensì di verificare se il potere discrezionale di rinnovo è stato esercitato correttamente.

E nel caso di specie, come già visto, tale potere discrezionale è stato legittimamente esercitato, non essendo ravvisabile della specie alcuna forma di eccesso di potere.

33.5. Né è rilevante l'asserita violazione dell'art. 10 bis della legge 7 agosto 1990 n. 241.

Risulta *ex actis*, infatti, che l'atto del 1° ottobre 2024 con cui è stato negato il rinnovo della concessione dei pontili (con contestuale ordine di sgombero) era stato preceduto da ripetute diffide e comunicazioni con le quali il Comune aveva ampiamente rappresentato all'appellante la problematica delle 26 boe abusivamente posizionate.

33.5. Per tutto quanto sopra esposto, pertanto, il primo motivo di appello va respinto.

#### SUL SECONDO MOTIVO DI APPELLO

34. Con il secondo motivo, l'appellante impugna anche il capo di sentenza pronunziatosi sul provvedimento del 16 settembre 2024, con cui il Comune ha negato il rilascio di un'ulteriore concessione demaniale marittima in relazione allo specchio acqueo aggiuntivo occupato dalle 26 boe (ciò a causa della rilevanza ostativa degli artt. 9 e 34 del regolamento comunale).

34.1. A tal proposito, il primo giudice ha statuito quanto segue:

*“il diniego in parola fa leva sugli artt. 34, comma 1 e 9, comma 1 del Regolamento comunale per la valorizzazione e promozione del demanio lacuale, depositato in atti dalla stessa ricorrente (sub doc. 8). Ebbene, soffermandoci su quest'ultima*

*disposizione (art. 9 comma 1), una duplice osservazione s'impone, a fronte dei rilievi dell'esponente, che ne escluderebbe l'applicabilità alla fattispecie in esame sia in quanto l'art. 9 si riferirebbe alle boe mentre gli elementi galleggianti di cui si discute non sarebbero boe d'ormeggio; sia in quanto l'art. 9 si riferirebbe soltanto all'installazione di nuove boe e non anche a quelle preesistenti (qui asseritamente risalenti agli anni '90). Entrambi i rilievi risultano, ad avviso del Collegio, infondati, posto che le 26 boe per cui è causa, come indicato dalla stessa ricorrente nella domanda di concessione ad esse relativa, sono senz'altro «funzionali all'ormeggio in sicurezza dei natanti al pontile esistente» (così, la domanda del 13/09/2024, sub doc. 27 dei depositi del Comune), e ciò è sufficiente a ricondurle nella previsione dell'art. 9 succitato. Per il resto, è indubbio che la norma si applichi anche alle boe installate dall'istante, benché preesistenti rispetto all'entrata in vigore del Regolamento comunale, atteso che, già in linea generale, l'orientamento giurisprudenziale è consolidato nel ritenere che «[l]e sopravvenienze, sia di fatto che di diritto, rilevano e devono essere tenute in debito conto dall'amministrazione procedente, durante la fase procedimentale che va dalla presentazione dell'istanza fino all'emanazione del provvedimento conclusivo» (così, da ultimo, Cons. Stato, IV, 30-07-2024, n. 6848). In relazione al caso concreto, poi, è lo stesso principio del tempus regit actum, invocato dalla ricorrente, ad imporre l'indicata soluzione, in quanto al provvedimento amministrativo si applica la normativa in vigore al momento della sua adozione (cfr., ex plurimis, Cons. Stato, III, 12-09-2023, n. 8269; id., V, 12-05-2016, n. 1900). Né va poi sottaciuto come, nella specie, si tratti di installazioni collocate in area soggetta a vincolo paesaggistico, in assenza del previo ottenimento della autorizzazione paesaggistica, per cui «risulta legittima (e atto dovuto) l'adozione dell'ordine di rimessione in pristino dello stato dei luoghi» (così, da ultimo, TAR Lombardia, Milano, IV, 21-03-2025, n. 989, ove, tra l'altro, si legge che: «Essendo stato realizzato l'abuso in un ambito sottoposto a vincolo, la carenza di un*

*provvedimento di autorizzazione (o compatibilità) paesaggistica rappresenta un impedimento assoluto alla permanenza (o regolarizzazione) del manufatto anche da un punto di vista edilizio. Secondo l'art. 146, comma 4, del D. Lgs. n. 42 del 2004, infatti, "l'autorizzazione paesaggistica costituisce atto autonomo e presupposto rispetto al permesso di costruire o agli altri titoli legittimanti l'intervento urbanistico-edilizio" (T.A.R. Lombardia, Milano, II, 11 marzo 2020, n. 471; più di recente, Consiglio di Stato, IV, 24 marzo 2023, n. 3006; II, 13 febbraio 2023, n. 1489), ovvero l'autorizzazione paesaggistica rappresenta un presupposto essenziale e indefettibile per il legittimo mantenimento di un'opera edilizia (sulla prevalenza della disciplina paesaggistica su quella edilizia, cfr. Consiglio di Stato, IV, 8 luglio 2019, n. 4778; T.A.R. Lombardia, Milano, II, 24 giugno 2020, n. 1172)»).*

*Né rileva, va infine ribadito, la circostanza che l'esponente abbia presentato, il 10/09/2024, domanda di accertamento di compatibilità paesaggistica, poiché – in disparte l'esito negativo di tale istanza, di cui al provvedimento provinciale del 5/03/2025, sopra citato – nondimeno, riprendendo sempre l'orientamento della giurisprudenza amministrativa, «[l]'accertamento di compatibilità paesaggistica non equivale a una sanatoria edilizia: non legittima retroattivamente l'opera abusiva ma consente solo una valutazione postuma della sua compatibilità con il vincolo paesaggistico. Anche in caso di esito positivo, l'intervento resta formalmente illecito» (così, Cons. Stato, II, 29-09-2025, n. 7597)».*

34.2. L'appellante censura tale capo di sentenza.

Premesso, infatti, che gli artt. 9 e 34 del regolamento comunale possono valere come argomentazioni ostantive soltanto in relazione all'istanza di concessione avente ad oggetto lo specchio acqueo aggiuntivo su cui insistono le boe (e non anche in relazione all'istanza di rinnovo della concessione avente ad oggetto lo specchio acqueo su cui insistono i pontili) l'appellante ritiene, comunque, che le summenzionate norme

comunali non potrebbero giustificare neppure il rigetto dell'istanza di concessione avente ad oggetto lo specchio acqueo su cui insistono le 26 boe.

Ciò perché:

(i) l'art. 9 del regolamento comunale vieterebbe il rilascio di nuove concessioni soltanto per le *boe d'ormeggio* (e non per meri "gavitelli" quali quelli che verrebbero in rilievo, in tesi, nel caso di specie); a tal proposito, l'appellante deduce che *"le boe contestate a LARIANA non costituiscono boe d'ormeggio, come tali intendendosi le boe cui si attracca la barca e che, per evidenti ragioni di sicurezza, non può essere collocata in zona portuale poiché incrementerebbe il numero di imbarcazioni e rischi per la movimentazione. Nel caso di specie, si tratta invece di boe a servizio del posto barca già esistente in virtù del pontile, e sono denominate "gavitelli", vale a dire galleggianti di sicurezza che servono ad impedire la collisione fra i natanti attraccati in fila al pontile. La sentenza cade in errore nel ritenere tale manufatto ricompreso nella previsione del Regolamento perché essere "funzionali all'ormeggio" non significa essere boe d'ormeggio, che come tali devono fungere da sole a posto barca, e non è il caso in questione, dove la boe è a pochi metri dal posto barca sul pontile, per consentire che non si pieghi l'imbarcazione"*;

(ii) il divieto di rilascio di nuove concessioni per le boe di ormeggio (così come introdotto dall'art. 9 del regolamento comunale) varrebbe in tesi soltanto *per il futuro* e non anche per i galleggianti già esistenti; e se è vero che il diniego di rinnovo va adottato in base della normativa regolamentare applicabile al momento della sua adozione (in ossequio al principio del *tempus regit actum*) è anche vero, però, che nel caso di specie il divieto regolamentare di installazione di boe d'ormeggio *"assume inammissibile portata retroattiva, incidendo su opere eseguite prima dell'entrata in vigore del Regolamento e conformemente alla normativa previgente che consentiva l'installazione delle boe di ormeggio nella zona portuale"*;

(iii) è irrilevante la considerazione (contenuta nella sentenza appellata) secondo cui l'accertamento di compatibilità paesaggistica postuma “*non avrebbe legittimato retroattivamente la presenza delle boe*”, in quanto “*la compatibilità riguardava il periodo dal – richiesto – rilascio della concessione, per il pregresso la cooperativa aveva pagato l'indennità di occupazione prevista e occorreva legittimare la presenza per il futuro*”;

(iv) l'art. 34, comma 1, del regolamento comunale vieta la posa e l'ampliamento di nuovi pontili e nuove strutture di approdo, quindi tipologie di opere ben diverse rispetto ai gavitelli in questione; in ogni caso, quand'anche detti gavitelli rientrassero nel divieto di cui all'art. 34, comma 1, del regolamento comunale, il comma 2 dell'art. 34 prevede che il divieto non si applica alle istanze avanzate dagli operatori nautici professionali per l'esercizio della propria attività; nel caso di specie, la cooperativa è lo strumento per gestire i pontili in favore degli esercenti il servizio taxi, per cui ricorrerebbe la deroga del comma 2 dell'art. 34 del regolamento comunale.

34.3. Anche il secondo motivo testè riassunto va respinto, in quanto infondato.

34.4. Il Comune ha negato il rilascio della concessione avente ad oggetto lo specchio acqueo aggiuntivo su cui sono posizionate le 26 boe per *due autonome motivazioni*, sicché il diniego concessorio del 16 settembre 2024 è un provvedimento *plurimotivato*.

La *prima motivazione* è di tipo regolamentare e risiede nel divieto (posto dal regolamento comunale) di rilasciare nuove concessioni nei casi previsti dagli artt. 9 e 34 di detto regolamento.

La *seconda motivazione* è di tipo paesaggistico, essendo stato chiesto il rilascio di una concessione avente ad oggetto il posizionamento di ben 26 boe su un'area gravata da un vincolo paesaggistico in assenza dell'indispensabile autorizzazione paesaggistica.

Orbene, in disparte i profili di compatibilità paesaggistica, la prima motivazione è da sola sufficiente a giustificare il diniego di rilascio di una seconda concessione avente ad oggetto le 26 boe in questione.

Ed infatti, l'art. 9 del regolamento comunale prevede, al primo comma, che *“in ottemperanza a quanto previsto dalle disposizioni regionali in materia, dalla data di entrata in vigore del presente regolamento, è fatto divieto di rilasciare nuove concessioni per boe d'ormeggio all'interno della zona portuale. Quelle esistenti dovranno essere rimosse entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente Regolamento”*.

Il regolamento comunale vieta espressamente, quindi, il rilascio di nuove concessioni per boe d'ormeggio.

L'istanza del 13 settembre 2024 specificamente respinta con il diniego del 16 settembre 2024 oggetto di impugnazione, indicava chiaramente che le 26 boe *“erano funzionali all'ormeggio in sicurezza dei natanti al pontile esistente”*.

Emerge dagli atti, quindi, una piena *sovrapponibilità* tra gli elementi in presenza dei quali l'art. 9 del regolamento comunale vieta il rilascio di nuove concessioni (*“boe d'ormeggio”*) e gli elementi per i quali l'appellante aveva chiesto il rilascio della concessione (boe *“funzionali all'ormeggio in sicurezza dei natanti al pontile esistente”*).

In sede di appello la ricorrente tenta di aggirare tale insuperabile rilievo sostenendo che le boe di ormeggio sarebbero - da un punto di vista tecnico-nautico - qualcosa di diverso rispetto alle 26 boe in contestazione; in particolare, la tesi dell'appellante è che le boe di ormeggio fungerebbero da sole a posto barca, mentre le 26 boe in questione servirebbero, invece, soltanto a non piegare le imbarcazioni.

Senonché, si tratta di affermazioni che - pur investendo aspetti prettamente tecnici - non risultano supportate da alcuna perizia o consulenza tecnica che possa avvalorarle o confortarle.

Il che le rende sostanzialmente apodittiche ed infondate.

Valga aggiungere, inoltre, che il divieto di rilascio di nuove concessioni per boe d'ormeggio, così come stabilito dall'art. 9 del regolamento comunale, era pacificamente vigente alla data di adozione del diniego concessorio del 16 settembre 2024, con la conseguenza tale diniego ben poteva fare rinvio al summenzionato divieto normativo in ossequio al principio del *tempus regit actum* (cfr., *ex multis*, C.d.S., Sez. VII, 12 giugno 2025, n. 5141; id., 5 novembre 2024, n. 8830; Sez. III, 9 maggio 2024, n. 4168; id., 25 marzo 2024, n. 2840; Sez. II, 13 marzo 2024, n. 2482; id., 21 giugno 2021, n. 4759; Sez. VI, 17 maggio 2023, n. 4918; id., 30 gennaio 2023, n. 1024; Sez. V, 6 maggio 2023, n. 3572; id., 26 ottobre 2022, n. 9139; Sez. IV, 19 luglio 2021, n. 5385).

In ragione di tutto quanto sopra esposto, pertanto, il diniego concessorio del 16 settembre 2024 – lì dove richiama l'argomento ostativo dell'art. 9 del regolamento comunale – è sufficientemente motivato, ciò che dispensa il Collegio dall'onere di scrutinare le ulteriori autonome motivazioni basate sull'art. 34 del medesimo regolamento e sul vincolo paesaggistico.

34.5. Per tutto quanto sopra esposto, pertanto, anche il secondo motivo di appello va respinto.

#### SUL TERZO MOTIVO DI APPELLO

35. Con il terzo motivo di appello, inoltre, l'appellante censura il capo di sentenza con cui il primo giudice ha respinto il primo ricorso per motivi aggiunti (attraverso il quale si censurava il rigetto dell'istanza con cui l'odierna appellante chiedeva al Comune, in data 27 dicembre 2024, di prorogare dal 1° gennaio 2025 al 30 giugno 2029 la concessione avente ad oggetto lo specchio acqueo occupato dai pontili).

A tal riguardo, il primo giudice ha statuito che *“si tratta, a ben vedere (cfr. il doc. 39 dei depositi di parte ricorrente), di domanda che ricomprende nel suo oggetto anche le note boe, ossia «[l]e infrastrutture insistenti sullo specchio lacustre e adibite*

*all'ormeggio», stando a quanto riportato nella relazione tecnica illustrativa allegata alla domanda medesima”.*

Il ragionamento sviluppato dal primo giudice, pertanto, è che siccome anche questa nuova istanza del 27 dicembre 2024 avrebbe avuto ad oggetto lo specchio acqueo aggiuntivo su cui insistono le boe, essa non avrebbe potuto che essere respinta, vista l'impossibilità (in base agli artt. 9 e 34 del regolamento comunale) di dare in concessione le boe in contestazione.

Ad avviso dell'appellante, tale ragionamento non sarebbe corretto; ed infatti, nella relazione accompagnatoria alla domanda del 27 dicembre 2024 è precisato che *“la fascia esterna di 1240 mq come individuata nell'allegato all'integrazione dell'istanza (prot. 91087 del 26/07/2023) è da ascrivere alla mera area di manovra per le imbarcazioni e non rientra nel calcolo della superficie da asservire a concessione”* (pag. 8 e 9 doc. 39).

Pertanto, l'assunto difensivo della parte appellante è che la porzione su cui insistono le boe non sarebbe stata fatta oggetto della domanda di rinnovo ulteriore del 27 dicembre 2024.

Soggiunge l'appellante, inoltre, che il rigetto della domanda di rinnovo della concessione (chiesto in data 27 dicembre 2024) è illegittimo perché richiama a presupposto la pendenza del contenzioso; la pendenza di un giudizio non precluderebbe, in tesi, il rilascio della concessione, né consentirebbe di evitare l'esame della domanda.

Illegittimo, in tesi, sarebbe anche il riferimento al fatto che la società cooperativa lariana è una occupante *sine titulo* (aspetto, anche questo, non scrutinato dal T.A.R.): la cooperativa sarebbe stata in regime di *prorogatio* dopo la scadenza del 30 giugno 2023, con la conseguenza, quindi, che anche questo presupposto motivazionale sarebbe illegittimo.

Vi è, poi, il riferimento all'asserita necessità di liberare l'area prima di dare avvio alla procedura di evidenza pubblica, indicata nella comunicazione *ex art. 10-bis L. 241/1990* (doc. 37); ma anche tale affermazione non troverebbe riscontro in alcuna norma, né in esigenze di ordine pubblico: nulla, infatti, impedirebbe di svolgere detta procedura mantenendo in essere le strutture in questione fino all'aggiudicazione.

35.1. Anche questo motivo è infondato.

35.2. Va innanzitutto evidenziato che nella relazione tecnica illustrativa allegata all'istanza del 27 dicembre 2024, l'odierna appellante faceva espresso riferimento ai *“corpi sferici galleggianti, tipo gavitelli, funzionali a realizzare il sistema di ormeggio in sicurezza con “trappe” nautiche, di cui si è rilevata strumentalmente la posizione cartografica di quelle più esterne sullo specchio lacustre (in direzione Ovest)”* (cfr. pag. 5 di detta relazione).

Il che smentisce l'assunto di parte appellante secondo cui l'istanza di concessione demaniale del 27 dicembre 2024 avrebbe avuto ad oggetto soltanto lo specchio acqueo dei pontili (e non anche lo specchio acqueo dei 26 gavitelli).

Ne discende che l'oggettiva incompatibilità paesaggistica di questi 26 gavitelli sarebbe bastata a giustificare il diniego di rilascio della concessione per il periodo 2025-2029.

35.3. Fermo quanto precede, va soggiunto che il diniego di rinnovo concessorio rilasciato dal Comune in data 14 gennaio 2025 faceva puntuale rinvio ai motivi ostativi già espressi con la comunicazione *ex art. 10-bis* della legge 7 agosto 1990 n. 241 trasmessa dal Comune in data 2 gennaio 2025.

Orbene, con tale comunicazione il Comune rappresentava, *inter alia*, che *“una volta liberata l'area demaniale occupata sine titulo, in ottemperanza alle disposizioni in materia, verrà dato avvio alle procedure ad evidenza pubblica per l'assegnazione in concessione dell'area in parola, secondo criteri e modalità che verranno indicati nell'apposito bando di gara”*.

Tra i motivi posti a sostegno del diniego di rinnovo concessorio del 14 gennaio 2025 era annoverata, quindi, la necessità stessa di procedere all'assegnazione dell'area con una procedura di evidenza pubblica.

Si tratta di una motivazione pienamente compatibile con il quadro normativo unionale e nazionale applicabile alle concessioni demaniali aventi ad oggetto gli specchi acquei marittimi e lacuali.

Un quadro alla luce del quale la direttiva n. 2006/123/CE (c.d. Direttiva Bolkestein) può certamente applicarsi alle concessioni in questione.

Ed infatti, la sentenza dell'Adunanza Plenaria n. 17/2021, richiamando la Corte di Giustizia, ha precisato che la Direttiva Bolkestein *“si applica a numerose attività in costante evoluzione, tra le quali figurano i servizi collegati con il settore immobiliare, nonché quelli del settore turismo”* (Corte di Giustizia, G.S., 22.09.2020, C-724/2018 e C-727/2018, punto 35), ed ha chiarito che tutte le concessioni demaniali marittime a fini turistici (le quali includono anche le concessioni di specchi d'acqua per l'installazione di pontili da destinare alla nautica da diporto) devono essere affidate tramite procedura concorrenziale.

La Corte di Giustizia Europea nella causa C-348/2022, riferendosi all'ampio *genus* delle concessioni di occupazione di demanio marittimo – e quindi anche quella oggetto di causa- ha difatti ritenuto applicabile l'articolo 12 della Direttiva Bolkestein: *“Quanto all'articolo 12, paragrafo 2, di tale direttiva, esso dispone in particolare che un'autorizzazione, quale una concessione di occupazione del demanio marittimo, sia rilasciata per una durata limitata adeguata e non possa prevedere la procedura di rinnovo automatico. Tale disposizione ha effetto diretto in quanto vieta, in termini inequivocabili, agli Stati membri, senza che questi ultimi dispongano di un qualsivoglia margine di discrezionalità o possano subordinare tale divieto a una qualsivoglia condizione e senza che sia necessaria l'adozione di un atto dell'Unione o degli Stati membri, di prevedere proroghe automatiche e generalizzate di siffatte*

*concessioni. Dalla giurisprudenza della Corte risulta peraltro che un rinnovo automatico di queste ultime è escluso dai termini stessi dell'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva 2006/123 (v., in tal senso, sentenza del 14 luglio 2016, Promoimpresa e a., C458/14 e C67/15, EU:C:2016:558, punto 50)".*

È evidente che la circostanza che l'affidamento di concessioni di specchi d'acqua per l'installazione di pontili galleggianti da utilizzare per l'ormeggio di imbarcazioni da diporto in transito non rientri nel campo di applicazione della Direttiva Concessioni n. 23/2014/UE, non comporta che la Direttiva Bolkestein non trovi applicazione rispetto a tali attività.

Del resto la legge nazionale ha previsto che le stesse debbano essere affidate, nel rispetto dei principi eurounitari, con procedura ad evidenza pubblica ai sensi del Codice della Navigazione e di regolamenti specifici nazionali (cfr. D.p.r. 509/1997) e Regionali (d.d.25/2011).

Acclarato, pertanto, che anche la concessione in esame – siccome rientrante nel perimetro della Direttiva Bolkestein – deve essere affidata all'esito di una procedura di evidenza pubblica, appare evidente che il diniego di rinnovo espresso dal Comune in data 14 gennaio 2025, in quanto basato proprio sulla necessità di espletare detta procedura, è pienamente legittimo.

35.4. Né rileva il fatto che nelle more dell'avvio e della conclusione della procedura di evidenza pubblica il Comune ben potrebbe continuare ad affidare lo specchio acqueo *de quo* (con i relativi pontili e imbarcazioni) all'odierna appellante.

Il fatto che ciò sia astrattamente possibile non significa, infatti, che il Comune sia anche obbligato a farlo.

Giova nuovamente rammentare, invero, che la decisione di rinnovare una concessione di beni demaniali pubblici rientra in una sfera di ampia discrezionalità dell'Amministrazione, il cui esercizio può essere censurato soltanto per manifesta irragionevolezza o palese illogicità.

Orbene, la decisione di sgombrare sin da subito uno specchio acqueo lacustre che deve essere assegnato a soggetti terzi all'esito di una procedura di evidenza pubblica, non sembra fuoriuscire dal perimetro della non manifesta irragionevolezza o illogicità.

Ciò *a fortiori* se si considera che l'odierna appellante non può vantare alcun legittimo affidamento al mantenimento del titolo concessorio, avuto riguardo da un lato all'intervenuta scadenza della concessione e, dall'altro lato, all'ampio consolidamento normativo del principio unionale dell'affidamento con gara dei beni del demanio marittimo e lacuale.

35.5. Per tutto quanto sopra esposto, pertanto, anche il terzo motivo di appello va respinto.

#### SUL QUARTO MOTIVO DI APPELLO

36. Con il quarto motivo, infine, l'appellante reitera le doglianze di primo grado volte ad evidenziare l'asserita illegittimità del diniego di compatibilità paesaggistica *postuma* delle 26 boe rilasciato dalla Provincia di Como.

Il T.A.R. aveva dichiarato improcedibili tali doglianze.

Ad avviso del primo giudice, siccome l'art. 9 del regolamento comunale vieta comunque il rilascio di nuove concessioni per boe d'ormeggio (a prescindere dalla loro compatibilità paesaggistica o meno) ciò farebbe venir meno l'interesse all'annullamento del diniego di compatibilità paesaggistica, posto che le boe in questione – anche se paesaggisticamente compatibili – sarebbero comunque ostative al rilascio della concessione.

A tal proposito, l'appellante obietta che:

(i) innanzitutto l'art. 9 del regolamento comunale – in base a quanto già visto nel secondo motivo di appello – non vieterebbe affatto la permanenza di meri gavitelli già esistenti alla data di entrata in vigore della previsione regolamentare, ciò che radicherebbe, in tesi, il perdurante interesse dell'appellante all'annullamento del diniego di compatibilità paesaggistica dei 26 gavitelli;

(ii) fermo quanto precede, il diniego di compatibilità paesaggistica non è stato preceduto dalla comunicazione dei motivi ostativi al rilascio dell'accertamento di compatibilità *ex art. 10-bis* della legge 7 agosto 1990 n. 241;

(iii) inoltre, ciò che è stato riportato dalla Provincia nel diniego di accertamento di compatibilità paesaggistica (al fine di motivare l'interferenza negativa dei gavitelli sul contesto paesaggistico circostante) corrisponderebbe soltanto parzialmente alle previsioni del PTCP relative all'Unità di Paesaggio n. 21, previsioni che sarebbero state, quindi, completamente travisate;

(iv) nel diniego di compatibilità paesaggistica si afferma, inoltre, che la posa degli elementi galleggianti di cui si discute avrebbe significativamente alterato - per dimensioni e numero - lo stato del bene tutelato, determinando un decadimento del paesaggio; *senonché, l'appellante eccepisce che “non si dà conto però dello svolgimento di specifiche verifiche, con esito negativo, in merito alle “interferenze visuali, simboliche e di coerenza con il paesaggio” richieste dalla normativa regionale a salvaguardia dello specchio lacuale (art. 19, comma 5, del PTPR); né è spiegato come dei piccoli gavitelli del diametro di 50 cm, tipicamente legati all'uso dello spazio acqueo e collocati in loco da oltre 35 anni in prossimità di due pontili regolarmente installati, possano compromettere in modo significativo il godimento del panorama”;*

(v) infine, *“il provvedimento sanzionatorio gravato non trova valido supporto neanche nel rilievo che “le opere non possiedono interesse pubblico” dato che la compatibilità con il paesaggio, da cui solo dipende la sanabilità delle opere realizzate in assenza dell'autorizzazione paesaggistica, prescinde dal carattere pubblico o privato dell'intervento. Peraltro, i gavitelli sono accessori di pontili utilizzati anche per il servizio di taxi boat il quale corrisponde ad un interesse collettivo”.*

36.1. Illustrati i contenuti del quarto motivo di appello, va rilevato che esso è infondato.

Ed infatti, una volta acclarato che nessuna nuova concessione poteva essere rilasciata per le 26 boe *de quibus* (stante il divieto all'uopo previsto dall'art. 9 del regolamento comunale) risulta evidente che l'appellante non vanta più alcun interesse all'annullamento del diniego di compatibilità paesaggistica.

Invero, le boe in questione – anche se paesaggisticamente compatibili – sarebbero comunque ostative al rilascio della concessione.

Le argomentazioni espresse sul punto dal primo giudice risultano, pertanto, pienamente condivisibili.

Dunque, anche il quarto motivo di appello va respinto.

37. In conclusione, quindi, l'appello va rigettato in quanto infondato.

38. Tenuto conto della particolare complessità della vicenda, il Collegio ravvisa giustificati motivi per disporre la compensazione delle spese legali del giudizio di appello.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Settima) definitivamente pronunciando sull'appello come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese del giudizio di appello compensate.

La presente sentenza sarà eseguita dall'Amministrazione ed è depositata presso la segreteria della Sezione che provvederà a darne comunicazione alle parti.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 21 aprile 2026 con l'intervento dei magistrati:

Massimiliano Noccelli, Presidente F/F

Raffaello Sestini, Consigliere

Sergio Zeuli, Consigliere

Laura Marzano, Consigliere

Michele Tecchia, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**

**Michele Tecchia**

**IL PRESIDENTE**

**Massimiliano Nocelli**

**IL SEGRETARIO**