

Pubblicato il 21/11/2025

N. 09111/2025REG.PROV.COLL.  
N. 03560/2025 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Settima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 3560 del 2025, proposto dall'Associazione "Centro Ricreativo Culturale Dipendenti Ministero Economia e Finanze", in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocato Anna Maria Ciardo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Comune di Brindisi, in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli Avvocati Emanuela Guarino, Mario Marino Guadalupi, Monica Canepa, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Ministero dell'Economia e delle Finanze, in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*, Guardia di Finanza - Comando Generale, Sezione Operativa Navale di Brindisi e Stazione Navale di Bari, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, entrambi rappresentati e difesi *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato e

domiciliati presso gli uffici di quest'ultima siti in Roma, Via dei Portoghesi n. 12;

***nei confronti***

Mare 128 S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituita in giudizio;

***per la riforma***

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia sezione staccata di Lecce (Sezione Prima) n. 469/2025, resa tra le parti

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle Amministrazioni appellate;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 novembre 2025 il Consigliere Michele Tecchia e udito per la parte appellante l'Avvocato Anna Maria Ciardo;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

**FATTO**

1. Giunge in decisione l'appello con cui l'associazione ricorrente – premesso di essere concessionaria sin dal 1967 di un'area demaniale marittima sita nel Comune di Brindisi e impiegata quale centro ricreativo e culturale per i dipendenti del Ministero dell'economia e delle finanze – impugna la sentenza n. 469 del 24 marzo 2025 del T.A.R. per la Puglia (Lecce), che ha respinto il proprio ricorso volto ad annullare il provvedimento del Comune di Brindisi di diniego di autorizzazione alla proroga del rapporto concessorio demaniale marittimo sino al 31 dicembre 2024 (prot. n. 0000506/2024 del 3 gennaio 2024).

Il diniego di proroga annuale della concessione demaniale è motivato dalla ricorrenza di una causa di decadenza dalla concessione di cui all'art. 47, lett. e) e f), cod. nav., per violazione dell'art. 45 bis del medesimo codice (con conseguente intimazione alla restituzione del bene demaniale).

Più in particolare, il motivo del diniego di proroga consiste nel fatto che negli anni 2017, 2018, 2020 e 2023, la concessionaria aveva affidato ad un altro operatore economico (segnatamente la società Mare128 S.r.l.) la gestione di alcune attività secondarie oggetto di concessione (bar e ristorante) in assenza della prescritta autorizzazione comunale, in dispregio di quanto previsto dall'art. 45 bis del codice della navigazione, il quale dispone che *“il concessionario, previa autorizzazione dell'autorità competente, può affidare ad altri soggetti la gestione delle attività oggetto della concessione. Previa autorizzazione dell'autorità competente, può essere altresì affidata ad altri soggetti la gestione di attività secondarie nell'ambito della concessione”*.

2. Precedentemente, nel corso della procedura di valutazione della richiesta di proroga per l'anno 2024, il Comune di Brindisi riceveva in data 6 marzo 2024 da parte della Guardia di Finanza (sezione operativa navale di Brindisi), una copia del verbale n. 2024/SO/006 del 27 febbraio 2024, nel quale era per l'appunto contestata alla ricorrente la violazione dell'art. 45 bis cod. nav. per aver provveduto - con riferimento agli anni 2017, 2018, 2020 e 2023 - ad affidare la gestione del bar/punto ristoro presente nell'area in concessione alla Mare128 S.r.l. in assenza dell'autorizzazione prescritta da tale norma.

3. Con il ricorso di primo grado, l'associazione è insorta dinanzi al T.A.R. per la Puglia (Lecce) avverso il diniego di proroga del rapporto concessorio; in particolare, la ricorrente ha contestato nel merito le

ragioni che il Comune aveva posto a fondamento dell'archiviazione dell'istanza di proroga della concessione.

Per l'associazione ricorrente sarebbe stata determinante (al fine di poter apprezzare meglio l'illegittimità del provvedimento impugnato) la condotta complessivamente tenuta dall'amministrazione comunale nella presente vicenda, posto che il Comune avrebbe sin dall'inizio conosciuto ed avallato il sub-affidamento alla Mare128 S.r.l. delle attività secondarie di gestione del bar e del ristorante presenti sul tratto demaniale *de quo*.

4. All'esito della camera di consiglio calendarizzata in data 26 giugno 2024 per la trattazione dell'istanza cautelare, il T.A.R. per la Puglia (Lecce), con ordinanza n. 418 del 27 giugno 2024, a superamento del precedente decreto monocratico n. 349/2024, aveva rigettato la domanda cautelare per insussistenza del requisito del *fumus bonis iuris*, ritenuto, in particolare, che *"nella specie difetta il necessario requisito formale della preventiva autorizzazione all'affidamento a terzi dei servizi di cui trattasi"* e che *"l'eventuale presunta conoscenza da parte dell'Amministrazione concedente del predetto affidamento a terzi della gestione dei servizi non può surrogare la carenza del requisito"*.

5. L'ordinanza cautelare era stata appellata dinanzi a questo Consiglio di Stato, che con ordinanza n. 3327 del 4 settembre 2024 aveva accolto l'appello cautelare, in quanto *"risulta dagli atti di causa che l'amministrazione comunale era a conoscenza dell'affidamento a terzi della gestione dei servizi di bar-ristorazione dello stabilimento balneare condotto dall'associazione ricorrente, analogamente a quanto avvenuto nelle precedenti annualità, per le quali l'autorizzazione ai sensi della sopra richiamata disposizione di legge era stata rilasciata"*.

6. Successivamente, con la sentenza ora appellata, il T.A.R. per la Puglia (Lecce) ha respinto il ricorso nel merito. Gli snodi argomentativi essenziali della sentenza ora appellata sono i seguenti:

(i) come si legge nel provvedimento di diniego dell'istanza di proroga annuale prot. n. 50278 del 15 maggio 2024, nel caso di specie il Comune di Brindisi ha ritenuto sussistenti le cause di decadenza dal rapporto concessorio di cui all'art. 47, lett. e) ed f), cod. nav. (rispettivamente *"abusiva sostituzione di altri nel godimento della concessione"* e *"inadempienza degli obblighi derivanti dalla concessione, o imposti da norme di legge o da regolamenti"*);

(ii) dette fattispecie sono state riscontrate sulla base delle informazioni contenute nella nota della Guardia di Finanza prot. gen. n.0209282/2024 del 17 aprile 2024, nella quale detta amministrazione riferiva che la concessionaria *"in assenza dell'autorizzazione da parte di questo Ente ha affidato i servizi secondari di bar/punto ristoro, a servizio dello stabilimento balneare in argomento, alla Società Mare 128 s.r.l."*;

(iii) ciò posto, il giudice di prime cure rileva che è indubbio che la Mare 128 S.r.l. non abbia mai ricevuto l'autorizzazione ex art. 45 bis cod. nav., per gli anni 2017, 2018, 2020 e 2023, pur avendo gestito il servizio di bar/ristorante presente nell'area attribuita in concessione alla parte ricorrente;

(iv) come emerge da quanto riferito dalle parti e dalla documentazione in atti, per gli anni 2017, 2020 e 2023, infatti, il procedimento di autorizzazione (avviato su istanza della ricorrente) non si è mai concluso con il rilascio del provvedimento richiesto, avendo il Comune di Brindisi provveduto all'archiviazione delle relative pratiche a causa del mancato riscontro della ricorrente stessa alle richieste di integrazioni documentali e di chiarimenti

formulate; per l'anno 2018, invece, il Comune ha direttamente emesso il provvedimento di diniego all'istanza di autorizzazione, confermato in giudizio sia da questo TAR che da parte del Consiglio di Stato (all'esito di un parallelo giudizio);

(v) alla luce di quanto rappresentato, pertanto, l'archiviazione dell'istanza di proroga della concessione - disposta dal Comune di Brindisi sulla scorta di una causa di decadenza dalla concessione - non può che essere ritenuta legittima, in quanto sarebbe stato dimostrato l'intervenuto affidamento, per quattro annualità, dello svolgimento di attività oggetto della concessione ad un soggetto terzo in mancanza dell'autorizzazione ex art. 45 cod. nav. e, quindi, la sussistenza delle cause di decadenza dalla concessione contemplate dall'art. 47 cod. nav. alle lettere e) e f), ossia la *"sostituzione di altri nel godimento della concessione"* e la violazione *"degli obblighi ... imposti da norme di legge"*;

(vi) parte ricorrente invoca molteplici circostanze da cui si evincerebbe che il Comune di Brindisi fosse a conoscenza dell'intervenuto affidamento delle attività secondarie alla Mare128 S.r.l. anche negli anni in cui non veniva rilasciata l'autorizzazione; tuttavia, anche a voler ritenere provato – per ipotesi – che il Comune fosse effettivamente a conoscenza di tale situazione, ciò non basterebbe ad escludere l'applicazione dell'art. 45 bis cod. nav., in quanto tale norma richiede in ogni caso il rilascio della preventiva autorizzazione affinché il terzo possa legittimamente svolgere le attività oggetto di concessione;

(vii) l'eventualità che il chiaro disposto di detta norma di legge sia stato reiteratamente violato - senza che il soggetto preposto sia immediatamente intervenuto in funzione sanzionatoria - non può valere a sanare la violazione, in quanto si tratta di una situazione

comunque antiggiuridica che, in quanto tale, non preclude un intervento successivo da parte dell'amministrazione.

7. Con l'odierno atto di appello, pertanto, l'associazione ricorrente impugna la sentenza del T.A.R. per la Puglia (Lecce) soprattutto lì dove essa – valorizzando il solo dato formale dell'assenza dell'autorizzazione ex art. 45 bis cod. nav. dell'attività secondaria di bar e ristorante svolta da Mare128 S.r.l. – trascura completamente il fatto che:

(i) il Comune è sempre stato al corrente di tale attività (di fatto avallandola e confermandola);

(ii) l'associazione ricorrente aveva debitamente richiesto (per tutti gli anni in contestazione) il rilascio dell'autorizzazione, così avviando plurimi procedimenti amministrativi la cui conclusione è stata poi colpevolmente ritardata dall'amministrazione comunale.

8. In particolare, con un unico motivo di gravame l'appellante ha dedotto che:

*(i) "preliminarmente si ribadisce e contesta l'asserita natura vincolata del provvedimento di decadenza e, conseguentemente, l'assunto del Tar secondo cui per disporre la decadenza non è necessario il venir meno del rapporto fiduciario. Com'è noto, l'istituto della decadenza presuppone la perdita del rapporto di fiducia tra l'Ente concedente ed il Concessionario (Cfr. sentenza n. 1208 del 17 luglio 2017 del Tar Campania) e appare contraddittoria l'argomentazione del primo Giudice che ritiene "irrilevante" la lesione del vincolo fiduciario che costituisce, invece, il presupposto e l'effetto di una condotta di "abusiva sostituzione". È evidente che, ed è questo il distinguo, alcuna "abusiva" sostituzione ricorre allorquando vi è la condivisione inequivocabile della scelta, come nel caso di specie, permeata della conoscenza e accettazione conforme da parte del soggetto titolare del diritto di cui si dispone";*

(ii) *“come si evince dalla documentazione in atti, il Comune di Brindisi è sempre stato a conoscenza dell'affidamento della gestione dei servizi secondari ad un terzo, essendovi in atti puntuali istanze formulate ex art. 45 bis Cod. Navigazione, anche assentite formalmente tanto che l'ufficio con specifico sub – procedimento ha proceduto al ricalcolo del canone demaniale proprio per effetto della cessione di tale gestione delle attività secondarie alla Società Mare 128 Srl. Ed ancora, si evidenzia, come emerge dagli atti allegati, che il Comune di Brindisi aveva 'introitato', sin dall'anno 2018 l'importo non agevolato, ma ordinario, del canone demaniale (che, pare opportuno ribadire, in caso di utilizzo dell'intera concessione da parte esclusivamente dell'appellante che è una associazione senza scopo di lucro, sarebbe stato ridotto del 90%), così attestando la consapevolezza circa la gestione delle attività secondarie da parte della società Mare 128, anche negli anni successivi, in conformità al contratto di gestione pluriennale, sottoscritto tra l'Associazione ricorrente e la società Mare 128, regolarmente prodotto all'Ente per quanto emerge dalla documentazione in atti”;*

(iii) *“Nel caso di cui si tratta, è evidente che non vi è stato alcun intento 'fraudolento' e/o elusivo delle norme da parte della ricorrente; piuttosto qualora il Comune avesse svolto diligentemente l'attività, avrebbe immediatamente riscontrato che vi erano tutti i presupposti per concedere l'affidamento dell'attività secondaria, come è avvenuto per anni con autorizzazione formalizzata anche nei tre anni antecedenti il 2023”.*

Più nel dettaglio, l'appello passa in rassegna lo sviluppo del procedimento amministrativo di rilascio dell'autorizzazione ex art. 45 bis cod. nav. in ciascuno degli anni in contestazione. Deduce l'appellante, infatti, che:



- "Nell'anno 2017, l'odierna appellante ha presentato istanza volta a far svolgere l'attività secondaria a terzi; il Comune è risultato inadempiente – senza palesare alcuna effettiva ragione ostativa – nel riscontrare l'istanza ma ha comunque introitato il canone demaniale nella misura integrale, non applicando la riduzione del 90% che spetta alle associazioni senza scopo di lucro, ha richiesto il pagamento della TARI alla società Mare 128 (che, ovviamente, prima di iniziare a svolgere materialmente l'attività ha presentato apposita SCIA commerciale), con ciò manifestando la consapevolezza della gestione parziale dell'area demaniale da parte di terzi";

- "Con riferimento all'anno 2018, il Comune intempestivamente, a stagione conclusa il 17 settembre 2018, ha comunicato la sospensione/archiviazione dell'istanza, a fronte dell'introito, anche per l'anno 2018, del canone demaniale nella sua interezza; a ciò si aggiunge che il Comune era edotto della gestione da parte della società Mare 128, la quale non solo aveva presentato SCIA commerciale ma anche pratica per lo svolgimento delle serate danzanti presso il chiosco bar che non è stata mai annullata e/o contestata dal Comune; anzi, l'Ac ha richiesto il pagamento della TARI direttamente alla società Mare 128; tributi, questi, regolarmente pagati come emerge dalla documentazione in atti";

- "Con riferimento all'anno 2020, il Comune ha comunicato la sospensione della pratica per un profilo formale essendo la richiesta pervenuta dall'Associazione appellante e non dalla società Mare 128; anche per tale annualità sono stati incamerati tutti i pagamenti innanzi indicati a titolo di canone e Tari (quest'ultima, direttamente dalla società Mare 128); negli anni successivi la domanda è stata presentata direttamente dalla società Mare 128 e, infatti, il Comune ha rilasciato le relative autorizzazioni nel 2021 e nel 2022 oltre che

*nell'anno 2019, nulle eccependo per facta concludentia rispetto alle pregresse stagioni”;*

*- “Da ultimo, con riferimento all'anno 2023, come indicato in precedenza, è accaduto che la società Mare 128 ha presentato, ben prima dell'inizio della stagione estiva, nel mese di maggio, richiesta di autorizzazione rimasta inevasa dall'Ente comunale sino al mese di agosto 2023, allorquando il Comune, nel pieno della stagione estiva, ha richiesto ulteriore documentazione integrativa, prontamente fornita all'Associazione, odierna appellante (ad ogni buon conto, come indicato in precedenza, non richiesta dalla normativa di settore). Inoltre, si rimarca che l'ufficio comunale era ben consapevole della sussistenza del contratto (in quanto già inviato nel 2022 ed avente efficacia biennale) e, ancora una volta, il canone demaniale è stato corrisposto nella sua interezza (il Comune ha escluso la riduzione proprio in ragione dell'affidamento dell'attività secondaria alla società Mare 128), la società Mare 128 ha presentato apposita SCIA commerciale volta allo svolgimento dell'attività e il Comune ha richiesto il pagamento della TARI direttamente alla società Mare 128”.*

9. Il Comune di Brindisi e il Ministero dell'economia e delle finanze si sono entrambi costituiti in resistenza in appello, ambedue istando per il rigetto del gravame e per la conferma della sentenza appellata.

10. All'udienza pubblica del 11 novembre 2025, il Collegio – previa discussione della causa – ha assunto quest'ultima in decisione.

## DIRITTO

11. Al fine di verificare la fondatezza (o meno) dell'unico motivo di appello articolato dalla parte appellante, occorre principiare dall'esatto contenuto del provvedimento amministrativo impugnato. Orbene, l'atto gravato consiste in un diniego di proroga della concessione demaniale marittima; tale atto è motivato dal fatto che la concessionaria si sarebbe resa responsabile – negli anni 2017,

2018, 2020 e 2023 – di un sub-affidamento delle attività di bar e ristorazione ad un soggetto terzo (Mare128 S.r.l.) in assenza di una preventiva autorizzazione comunale ex art. 45 bis del codice della navigazione.

Tale fatto – di per sé integrante una causa di decadenza della concessione ex art. 47, lett. e) ed f), del codice della navigazione (e cioè - rispettivamente - per *“abusiva sostituzione di altri nel godimento della concessione”* e per *“inadempienza degli obblighi derivanti dalla concessione, o imposti da norme di legge o da regolamenti”*) – viene invocato dall'amministrazione comunale quale motivo di diniego della proroga del rapporto concessorio e di richiesta di restituzione del bene demaniale.

In particolare, l'atto amministrativo impugnato evidenzia che:

(i) *“è consolidato indirizzo giurisprudenziale (Sentenza Consiglio di Stato, sezione VI, n. 465 del 02/02/2015), che la scelta del concessionario, da parte della Pubblica Amministrazione, si fonda essenzialmente sull'intuitus personae, ossia sulla necessaria sussistenza di un rapporto fiduciario tra l'ente concedente e il concessionario, del quale vengono positivamente apprezzate l'integrità morale e l'idoneità a svolgere adeguatamente tutti i compiti e le funzioni della concessione (Consiglio di Stato, Sezione VI, n.2253/2011)”*;

(ii) *“contrariamente a quanto asserito dal Concessionario negli anni passati (2017, 2018, 2020) è stata rilevata, dal Comando Guardia di Finanza, una violazione dell'art. 45/bis del Codice della Navigazione, replicata nel tempo, contraria al rapporto fiduciario che dovrebbe contraddistinguere l'Ente concedente e il concessionario”*;

(iii) *“tale condotta, violazione art. 45/bis del Codice della Navigazione, è stata reiterata nel tempo, e da ultimo nel 2023 ed accertata dal personale militare della Guardia di Finanza, durante la specifica*

*attività di polizia giudiziaria svolta "in situ" verbale n.2024/SO/006 del 27/02/2024".*

In sintesi, quindi, l'amministrazione comunale ritiene che sia stata la *reiterata* assegnazione delle attività di bar e ristorazione ad un soggetto terzo (in assenza della preventiva autorizzazione comunale) ad aver pregiudicato il rapporto di fiducia tra le parti.

12. Questo tipo di motivazione impone di esaminare attentamente ciò che è realmente accaduto negli anni in contestazione (2017, 2018, 2020 e 2023).

12.1. Orbene, per quel che concerne l'anno 2017, è documentalmente provato che l'odierna appellante non ha mai trasmesso alcuna specifica istanza di autorizzazione ex art. 45 bis del codice della navigazione.

Ciò che emerge dagli atti per il 2017, in particolare, è che:

(i) in data 3 agosto 2017 il legale rappresentante della società Mare128 S.r.l. aveva presentato una S.C.I.A. per l'apertura dell'attività di stabilimento balneare in località Apani-Posticeddu, in via Torre Testa n.128 a far data dal 1° agosto 2017, con annessa somministrazione di alimenti e bevande presso lo stesso lido;

(ii) successivamente, il Comune di Brindisi, con nota prot. n. 72859 del 8 agosto 2017, comunicava all'associazione ricorrente che l'affidamento non autorizzato a terzi delle attività afferenti alla concessione demaniale avrebbe comportato *"l'attivazione delle procedure di decadenza della concessione demaniale ai sensi lett. e) dell'art. 47 del Cod. Nav. per abusiva sostituzione di altri nel godimento della concessione"* e, pertanto, richiedeva alla medesima di presentare le proprie controdeduzioni e/o documenti giustificativi in merito all'accaduto;

(iii) successivamente, con nota acquisita al prot. n. 76138 del 24 agosto 2017, l'associazione ricorrente presentava alcune

controdeduzioni, affermando in particolare che *“l’erronea presentazione della SCIA per lo svolgimento dell’attività di stabilimento balneare da parte del Sig. Elefante Noè nella predetta qualità è da intendersi, invece, quale comunicazione per lo svolgimento delle attività secondarie che, a rettifica della precedente, si allega alle presenti osservazioni”*; a detta nota risultava allegata, tuttavia, una S.C.I.A. con cui il Sig. Elefante segnalava unicamente l’inizio dell’*“attività di esercizio pubblico di somministrazione di alimenti e bevande di cui alla L. n. 287/1991 ed all’art. 64 del D.Lgs. n. 59/2010”* e non lo svolgimento delle *“attività secondarie”*;

(iv) con susseguente nota prot. n. 79057 del 5 settembre 2017, il Servizio Demanio Marittimo comunale chiedeva all’associazione, tra le altre cose, di *“fornire chiarimenti in merito all’attuale gestione dello stabilimento balneare, presentando eventualmente idonea istanza amministrativa (art. 45 bis - Affidamento ad altri soggetti dell’attività oggetto della concessione; art. 46 - Subingresso nella concessione del Codice della navigazione ovvero i sensi dell’art. 11 della L.R. 17/2015 – Affidamento in gestione – Subingresso nelle concessioni turistico ricreative) allegando tutta la documentazione necessaria”*;

(v) poiché quest’ultima comunicazione non risultava essere stata riscontrata dall’associazione ricorrente, con nota prot. n. 82257 del 14 settembre 2017 il Comune di Brindisi sollecitava un riscontro: tale riscontro – in base a quanto risulta dagli atti – non sembra essere stato fornito.

Si può concludere, pertanto, che per l’anno 2017 l’attività di bar e ristorazione risulta essere stata effettivamente affidata ad un soggetto terzo (la società Mare128 S.r.l.) in assenza di una preventiva autorizzazione comunale, in dispregio dell’art. 45 bis del codice della navigazione.

12.2. Per quel che concerne, invece, l’anno 2018, risulta ex actis che:

(i) in data *14 giugno 2018* l'odierna ricorrente e la società terza affidataria (Mare128 S.r.l.) avevano effettivamente trasmesso al Comune un'istanza di autorizzazione ex art. 45-bis del Codice della Navigazione;

(ii) con nota prot. n. 90421 del *17 settembre 2018*, la summenzionata istanza veniva archiviata (e cioè sostanzialmente respinta) in quanto il legale rappresentante della società Mare 128 s.r.l. (Elefante Noè), nell'esercizio della propria attività professionale, aveva posto in essere alcune condotte di occupazione abusiva del demanio marittimo accertate e sanzionate dalla Capitaneria di Porto di Brindisi ai sensi dell'art. 1161 del codice della navigazione.

12.3. Per quel che concerne l'anno 2020, risulta ex actis che:

(i) in data *4 giugno 2020*, la società Mare128 S.r.l. trasmetteva al Comune l'istanza di autorizzazione ex art. 45 bis del codice della navigazione (prot. comunale n. 47425);

(ii) con successiva nota prot. n. 67453 del *3 agosto 2020*, il settore Demanio del Comune di Brindisi comunicava alla società la sospensione del procedimento autorizzatorio, in considerazione dell'omessa trasmissione di alcuni documenti necessari ai fini dell'istruttoria; la sospensione procedimentale si sarebbe protratta fino a quando detta documentazione non fosse stata prodotta dalla società;

(iii) in assenza di riscontro da parte della società, con nota prot. n. 84741 dell'*1° ottobre 2020*, il Comune ha disposto l'archiviazione del procedimento di autorizzazione ex art. 45 bis del codice della navigazione.

12.4. Per quel che concerne l'anno 2023, risulta ex actis che:

(i) con istanza prot. n. 61098 del *30 maggio 2023*, il legale rappresentante dell'associazione ricorrente (dott. Cristian Specchia)

trasmetteva al Comune l'istanza di autorizzazione ex art. 45 bis del codice della navigazione;

(ii) con successiva PEC, acquisita al prot. n. 71375 del 26 giugno 2023, il Dott. Specchia comunicava al Comune di Brindisi di essere cessato, a far data dal 13 giugno 2023, dalla carica di commissario e rappresentante legale dell'associazione, allegando il verbale di assemblea straordinaria dei soci; tale verbale forniva evidenza di alcune criticità nei rapporti tra l'associazione e la Mare128 s.r.l.;

(iii) in data 11 luglio 2023, uno dei soci dell'associazione ricorrente (dott. Luca Fischetto) inviava un esposto al Comune per rappresentare che dal 14 giugno 2023 una società terza (probabilmente la stessa Mare128 s.r.l.) posizionava ombrelloni sull'arenile senza averne diritto;

(iv) in data 8 agosto 2023, il nuovo legale rappresentante dell'associazione (sig. Cosimo Carrozzo) trasmetteva una PEC al Comune per rassegnare le proprie dimissioni con effetto immediato dalla carica di legale rappresentante e da ogni altro incarico, diffidando l'associazione a non indicarlo quale rappresentante legale nei rapporti con i terzi e con le pubbliche amministrazioni;

(v) sempre in data 8 agosto 2023, il Settore Demanio del Comune di Brindisi - al fine di istruire compiutamente il procedimento autorizzatorio di cui all'art. 45 bis del codice della navigazione - chiedeva con PEC all'associazione di trasmettere, entro il termine perentorio di cinque giorni, il contratto di gestione in essere tra il concessionario e la Mare128 S.r.l., nonché il verbale del consiglio dell'associazione che aveva deliberato di affidare alla società Mare128 S.r.l. la gestione delle attività di bar e ristorazione;

(vi) con successiva PEC trasmessa in data 9 agosto 2023 (acquisita al protocollo comunale n. 88918 del 10 agosto 2023) l'associazione ricorrente indicava quale proprio commissario *pro tempore* il sig.

Carrozzo (in apparente contraddizione con quanto da quest'ultimo segnalato con la diffida del giorno precedente) e chiedeva la concessione di 15 giorni di tempo per poter reperire documentazione atta a dimostrare l'infondatezza dell'esposto del Dott. Fischetto;

(vii) in ragione delle contraddizioni emerse dalle comunicazioni trasmesse dall'associazione ricorrente e dal suo commissario, con PEC del 6 settembre 2023 il Comune trasmetteva all'associazione la seguente richiesta: *“si chiede a Codesta Associazione di comunicare entro il termine di giorni cinque (5) dal ricevimento della presente le generalità, i recapiti ed il codice fiscale del legale rappresentante attualmente in carica e se siano convocate assemblee associative per la sostituzione dello stesso. Decorso infruttuosamente tale termine, la pratica verrà archiviata senza ulteriore comunicazione; ferma restando l'eventuale attivazione dei poteri accertatori e sanzionatori riservati alla scrivente Autorità competente”*;

(viii) la summenzionata richiesta comunale non risulta essere stata riscontrata, né risulta essere stato adottato alcun provvedimento espresso di rigetto (o archiviazione) dell'istanza di autorizzazione ex art. 45 bis del codice della navigazione (istanza che l'associazione ricorrente aveva trasmesso in data 30 maggio 2023).

13. L'esame dei fatti sopra descritti consente di rilevare un dato oggettivo, e cioè che soltanto in uno degli anni in contestazione (*id est* il 2017) il fatto contestato all'associazione ricorrente (*id est* l'affidamento ad una società terza delle attività di bar e ristorazione senza la prescritta autorizzazione ex art. 45 bis del codice della navigazione) si può considerare pienamente imputabile all'associazione.

Per quel che concerne, invece, gli altri anni in contestazione (*id est* 2018, 2020 e 2023) ciò che è emerso è che l'abusivo affidamento



dell'attività di bar e ristorazione alla società Mare128 S.r.l. è l'effetto di un "concorso di colpa" di entrambe le parti del presente giudizio. Da un lato la colpa dell'associazione ricorrente che, prima ancora di ottenere l'accoglimento delle proprie istanze ex art. 45 bis del codice della navigazione annualmente trasmesse, ha comunque coinvolto *de facto* la società Mare128 S.r.l. nello svolgimento dell'attività di bar e ristorazione.

Dall'altro lato la colpa del Comune di Brindisi che - pur ricevendo le suddette istanze sempre nei primi giorni della stagione turistica estiva (14 giugno 2018, 4 giugno 2020, 30 maggio 2023) - ha negativamente evaso dette istanze sempre con colpevole ritardo (in particolare nel mese di agosto per gli anni 2020 e 2023, e addirittura nella seconda metà del mese di settembre per l'anno 2018) quando la stagione turistica si avviava verso la sua conclusione.

In relazione agli anni 2018, 2020 e 2023, pertanto, se da un lato è vero che l'associazione ha errato ad affidare alla società Mare128 S.r.l. la gestione del bar/ristorante in pendenza di un'istanza di autorizzazione che non era stata ancora evasa positivamente dal Comune (a nulla rilevando il fatto che quest'ultimo conoscesse comunque la circostanza, visto che l'autorizzazione ex art. 45 bis cod. nav. non può mai essere surrogata da un atto di assenso implicito o *de facto*), dall'altro lato è anche vero, tuttavia, che la gravità di tale condotta è ampiamente ridimensionata dalla circostanza che il Comune *non ha mai tempestivamente riscontrato le istanze di autorizzazione annualmente trasmesse* (ad inizio stagione) dall'associazione ricorrente.

Non v'è chi non veda, infatti, che se un operatore economico (operante nel settore turistico balneare) insta per un'autorizzazione commerciale all'inizio della stagione turistica (tra fine maggio e inizio giugno) è cruciale che tale istanza venga riscontrata in tempi

ragionevoli dall'amministrazione comunale, e cioè sempre nelle prime settimane della stagione turistica, onde consentire all'impresa di sapere sin da subito se essa può (o non può) svolgere quella particolare attività.

Pertanto, se l'istanza viene evasa negativamente dall'amministrazione comunale soltanto verso la *conclusione della stagione turistica*, la condotta dell'operatore economico – il quale abbia nel frattempo svolto l'attività commerciale pur in assenza dell'autorizzazione – è certamente *contra legem*, ma il grado di *imputabilità soggettiva* di tale condotta va significativamente ridimensionato.

Tenuto conto, pertanto, del fatto che il provvedimento negativo ora impugnato si basa proprio su una valutazione di *gravità* della condotta dell'associazione complessivamente considerata, nonché di idoneità della stessa a pregiudicare il vincolo fiduciario tra concedente e concessionaria, è evidente che le considerazioni che precedono conducono a rilevare un deficit motivazionale dell'atto in contestazione.

Quest'ultimo, infatti, si basa sull'inequivoco assunto secondo cui la responsabilità del fatto contestato (*id est* l'abusivo coinvolgimento della società Mare128 S.r.l. nello svolgimento dell'attività di bar e ristorazione) sarebbe esclusivamente da ricondursi ad una condotta colpevole dell'associazione ricorrente, quando invece una concausa essenziale di tale fatto va individuata nella colpevole inerzia con cui il Comune ha evaso - di anno in anno - le istanze ex art. 45 bis cod. nav. tempestivamente trasmesse dall'operatore economico.

Non è revocabile in dubbio, infatti, che se il Comune avesse tempestivamente respinto le istanze dell'associazione ricorrente, quest'ultima sarebbe stata posta nella condizione di evitare sin da subito il coinvolgimento di Mare128 S.r.l.

14. Resta, pertanto, che il 2017 è l'unico anno in contestazione rispetto al quale può essere prospettata (in base alla documentazione in atti) una responsabilità esclusiva dell'associazione.

Cionondimeno, è lo stesso provvedimento amministrativo impugnato a chiarire che il diniego di proroga del rapporto concessorio trova la sua giustificazione nella *reiterazione* - per più anni - del fatto *de quo* (e cioè nella ripetizione della prassi dell'associazione di affidare alla società Mare128 S.r.l. lo svolgimento abusivo dell'attività di bar e ristorazione).

In senso contrario, la documentazione in atti attesta una responsabilità esclusiva dell'associazione per l'accaduto in relazione ad *uno soltanto degli anni in contestazione*, ciò che finisce per contraddire il postulato motivazionale sul quale il provvedimento impugnato si regge (*id est* quello della reiterazione).

Ne consegue che il diniego di proroga del rapporto concessorio impugnato nel presente giudizio disvela un evidente difetto di motivazione e deve essere, pertanto, annullato, fatto salvo il riesercizio del potere.

15. Per tutto quanto sopra esposto, pertanto, l'appello deve essere accolto nei sensi e termini sopra indicati, con conseguente annullamento – in riforma della sentenza appellata – del provvedimento amministrativo impugnato.

16. Le spese dei due gradi del giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo in favore della parte appellante (con distrazione a vantaggio del procuratore dichiaratosi antistatario), con oneri a carico del Comune appellato. Sussistono invece giustificati motivi per disporre la compensazione delle spese tra l'associazione ricorrente e il Ministero dell'economia e delle finanze.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Settima) definitivamente pronunciando sull'appello come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto annulla, in riforma della sentenza appellata, il provvedimento amministrativo impugnato.

Condanna il Comune di Brindisi alla refusione delle spese dei due gradi di giudizio in favore della parte appellante e le liquida in misura complessivamente pari ad € 5.000,00 (euro cinquemila/00) oltre oneri accessori come per legge (se dovuti), da distrarsi in favore del procuratore della parte appellante dichiaratosi antistatario.

Spese compensate tra la parte appellante e il Ministero dell'economia e delle finanze.

La presente ordinanza 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 11 novembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Marco Lipari, Presidente

Massimiliano Noccelli, Consigliere

Daniela Di Carlo, Consigliere

Raffaello Sestini, Consigliere

Michele Tecchia, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Michele Tecchia**

**IL PRESIDENTE**  
**Marco Lipari**

**IL SEGRETARIO**

