

Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria Sezione I Sentenza 26 gennaio 2026, n. 95

Presidente: Caruso - Estensore: Felletti

FATTO

1. Con ricorso notificato il 31 gennaio 2025 e depositato il 6 febbraio 2025, allibrato al n. di R.G. 171/2025, Punta dell'Olmo s.p.a. ha impugnato il provvedimento del Comune di Celle Ligure prot. n. 22093 del 4 dicembre 2024, recante la reiezione dell'istanza di concessione demaniale marittima avente ad oggetto la scogliera in località "Punta Aspera".

La ricorrente ha articolato il seguente motivo: Violazione dell'art. 11-*bis* della l.r. n. 13/1999. Violazione del PUD approvato con deliberazione del Consiglio regionale n. 18 del 9 aprile 2002. Eccesso di potere per difetto dei presupposti e travisamento dei fatti. La percentuale minima del 40% di aree balneabili libere e libere attrezzate prescritta dall'art. 11-*bis* della l.r. n. 13/1999 riguarderebbe le spiagge e non anche le scogliere, le quali hanno caratteristiche fisiche e di fruizione diverse dagli arenili; del resto, il PUD regionale farebbe riferimento alle sole spiagge. Di conseguenza, il fatto che il Progetto comunale di utilizzo delle aree demaniali marittime non soddisfi la suddetta percentuale non osterebbe all'assentimento del titolo concessorio per l'area richiesta.

Il Comune di Celle Ligure si è costituito in giudizio, difendendo la piena legittimità del provvedimento avversato ed instando per il rigetto dell'impugnativa.

2. Con un secondo ricorso notificato il 31 gennaio 2025 e depositato il 6 febbraio 2025, registrato al n. di R.G. 172/2025, Punta dell'Olmo s.p.a. ha gravato il provvedimento del Comune di Celle Ligure prot. n. 22092 del 4 dicembre 2024, recante la ripulsa della domanda concessoria avente ad oggetto lo specchio acqueo antistante la scogliera in località "Punta Aspera".

L'esponente ha dedotto il seguente motivo: Violazione dell'art. 11-*bis* della l.r. n. 13/1999. Violazione del PUD approvato con deliberazione del Consiglio regionale n. 18 del 9 aprile 2002. Eccesso di potere per difetto dei presupposti e travisamento dei fatti. La percentuale minima del 40% di aree balneabili libere e libere attrezzate prescritta dall'art. 11-*bis* della l.r. n. 13/1999 riguarderebbe le spiagge e non anche gli specchi acqueei; del resto, il PUD regionale farebbe riferimento alle sole spiagge. Di conseguenza, il fatto che il Progetto comunale di utilizzo delle aree demaniali marittime non soddisfi la suddetta percentuale non osterebbe all'assentimento del titolo concessorio per lo spazio marino richiesto.

Il Comune di Celle Ligure si è costituito in giudizio, difendendo la piena legittimità del provvedimento gravato ed opponendosi all'accoglimento dell'impugnativa.

3. Con ordinanza n. 834 dell'11 luglio 2025 il Tribunale ha riunito i ricorsi, ai sensi dell'art. 70 c.p.a., ed ha ordinato all'Amministrazione resistente di depositare una relazione a chiarimenti e la documentazione fotografica delle aree domandate in concessione da Punta dell'Olmo s.p.a.

4. Le parti hanno ulteriormente illustrato le proprie posizioni con memorie ai sensi dell'art. 73, comma 1, c.p.a., insistendo nelle rispettive conclusioni.

5. Le cause riunite sono state assunte in decisione nella pubblica udienza del 19 dicembre 2025.

DIRITTO

1. La ricorrente Punta dell'Olmo s.p.a. ha impugnato i provvedimenti del Comune di Celle Ligure reiettivi delle istanze con cui ha chiesto l'assentimento di due concessioni demaniali marittime "al fine di completare l'accesso al mare del costruendo edificio residenziale situato nell'area ex Colonia Bergamasca" (v. istanza firmata il 30 dicembre 2023 e protocollata il 2 gennaio 2024, *sub* doc. 2 ricorrente nella causa R.G. n. 171/2025, nonché istanza firmata e protocollata il 30 dicembre 2023, *sub* doc. 2 ricorrente nella causa R.G. n. 172/2025).

La prima domanda ha ad oggetto la scogliera naturale in località "Punta Aspera", con un'estensione di mq. 1.475,16, allo scopo di posare attrezzature balneari mobili, mentre la seconda richiesta concerne lo specchio acqueo antistante la predetta scogliera, per una superficie di mq. 375,00, al fine di realizzare un pontile destinato all'ormeggio di natanti (v. modelli "D1" allegati alle istanze di Punta dell'Olmo s.p.a.).

La ripulsa dell'Amministrazione civica si fonda sul fatto che la percentuale di spiagge libere e libere attrezzate nel territorio cellese è attualmente pari al 24% del fronte totale delle aree balneabili, individuate in base al Progetto di utilizzo delle aree demaniali marittime (PUAD) approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 62/2009. Non essendo rispettato il livello minimo del 40% prescritto dall'art. 11-*bis*, comma 3, lett. a), della l.r. n. 13/1999, secondo il Comune troverebbe applicazione il divieto di rilasciare nuove concessioni demaniali marittime posto dalla disposizione in parola.

2. Preliminarmente, occorre scrutinare l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa civica per omessa impugnazione del PUAD, assumendo che tale atto di pianificazione generale comprenderebbe le aree oggetto delle istanze - ossia la scogliera di "Punta Aspera" e lo specchio acqueo antistante - fra quelle non concedibili.

Il rilievo è destituito di fondamento.

In nessuna parte del Progetto di utilizzo delle aree demaniali marittime (costituito dalle norme tecniche, dalle tavole, dalla relazione e dalla tabella del fronte mare balneabile: v. docc. 2-3-4 resistente) viene stabilito che i beni del demanio marittimo richiesti dalla ricorrente non possano essere assegnati in concessione.

In realtà, nella relazione al PUAD viene solamente dato atto che "non si ravvisa la necessità di aumentare l'offerta di servizi alla balneazione con il rilascio di nuove concessioni demaniali marittime per nuovi stabilimenti" (v. punto 8.2 della relazione al PUAD, *sub* doc. 3 resistente). Ma Punta dell'Olmo s.p.a. non ha domandato i titoli concessori per costruire uno stabilimento balneare, bensì per realizzare un accesso al mare a servizio di un edificando fabbricato residenziale.

Dunque, va senz'altro escluso che la deducente avesse l'onere di gravare il Progetto di utilizzo delle aree demaniali marittime.

3. Nel merito, le censure ricorsuali colgono nel segno.

L'art. 11-*bis*, comma 3, lett. a), della l.r. n. 13/1999 prescrive che il Progetto comunale di utilizzo delle aree demaniali marittime debba garantire "una percentuale minima di aree balneabili libere e libere attrezzate pari al 40 per cento del fronte totale delle aree balneabili di cui almeno la metà libere", aggiungendo che, "qualora la suddetta percentuale minima non sia raggiungibile in quanto sussistono concessioni demaniali già rilasciate, il Comune non può rilasciare nuove concessioni demaniali marittime in tutto il territorio comunale".

Dalla documentazione versata in giudizio è emerso che, nel vigente PUAD di Celle Ligure, costituiscono "aree balneabili" ai sensi e per gli effetti dell'art. 11-*bis*, comma 3, lett. a), della l.r. n. 13/1999 esclusivamente quelle della "costa bassa (arenile)", aventi lunghezza di ml. 1.222,36, e non anche quelle della "costa alta (scogliere naturali e artificiali)", le quali si sviluppano per ml. 2.745 (v. pagg. 9-10 della relazione al PUAD).

Come illustrato dalla resistente nella relazione a chiarimenti (doc. 10 resistente), le spiagge libere e libere attrezzate - che si estendono attualmente per ml. 288,81 (lunghezza superiore a quella indicata nella tabella allegata al PUAD, essendo cessata nel 2014 la concessione intestata alla Regione Lombardia) - corrispondono al 24% del fronte mare balneabile totale di ml. 1.222,36, risultando il restante litorale basso di ml. 933,55 occupato da concessioni. Dunque, in siffatta situazione, il rilascio di ulteriori titoli concessori per le aree balneabili è vietato dall'art. 11-*bis*, comma 3, lett. a), cit., perché la parte litoranea bassa adibita a spiagge libere e libere attrezzate è inferiore a quella minima prescritta dal legislatore regionale.

Tuttavia, contrariamente a quanto sostenuto dall'Amministrazione, la norma non pone alcuna preclusione all'assentimento di nuove concessioni aventi ad oggetto aree demaniali diverse da quelle incluse dal PUAD nel litorale balneabile e, in particolare, di porzioni della "costa alta", tra cui vi è la scogliera naturale di "Punta Aspera". Del resto, come evidenziato dalla ricorrente, qualora nel calcolo della percentuale in discussione venisse considerata anche la costa alta, il fronte mare balneabile sarebbe assai più esteso (per l'esattezza, pari a ml. 1.222,36 + ml. 2.745 = ml. 3.967,36), con la conseguenza che la prescrizione del 40% minimo di aree libere/libere attrezzate risulterebbe ampiamente rispettata e l'opposizione comunale non avrebbe, a monte, ragion d'essere.

Per tale motivo non vale alla difesa municipale obiettare che la scogliera agognata in concessione da Punta dell'Olmo s.p.a. potrebbe diventare fruibile per la balneazione se adeguatamente attrezzata. Come si è detto, infatti, essendo stata classificata dal PUAD comunale al di fuori delle aree balneabili, la costa alta non rientra nell'ambito applicativo dell'art. 11-*bis*, comma 3, lett. a), della l.r. n. 13/1999, indipendentemente dalla possibilità di installarvi strutture atte a consentire la discesa a mare.

Nemmeno rileva in senso contrario il fatto che, nella tabella allegata al PUAD (doc. 4 resistente), l'ente locale abbia incluso fra le aree di costa bassa balneabili, considerate ai fini del conteggio di cui alla norma regionale, le scogliere artificiali assentite ai concessionari degli stabilimenti balneari "Bagni Pappaciann'a" (docc. 14-21 e 24-26 resistente) e "Bagni Torre" (doc. 25 resistente). Invero, come si evince dalla documentazione fotografica in atti, le massicciate e gli scogli su cui sorgono i predetti stabilimenti costituiscono di fatto un'estensione della costa bassa. Diversamente, la scogliera naturale di "Punta Aspera" presenta un'altezza di circa 6-7 metri sul mare e, quindi, rientra senza dubbio nella costa alta esclusa dal computo delle aree balneabili, tant'è che lo stesso Comune non l'ha inserita nella prefata tabella del fronte mare balneabile.

L'assunta conclusione vale *a fortiori* per la concessione dello specchio acqueo, trattandosi di un bene demaniale che, per definizione, esula dalla sfera operativa dell'art. 11-*bis*, comma 3, lett. a), cit. Infatti, come sancito da questo Tribunale con la sentenza 16 agosto 2024, n. 590, dalla quale non si ravvisano ragioni per discostarsi, «La percentuale minima di aree balneabili libere o libere attrezzate che deve essere garantita sul territorio comunale non può che riguardare le spiagge, con evidente esclusione dall'ambito di applicazione di detta disciplina della fattispecie in esame, che non riguarda la concessione di una porzione di arenile ma di uno specchio acqueo. Se tra le "aree balneabili libere" potesse essere inclusa anche la superficie dell'acqua, la percentuale minima da garantire potrebbe essere rispettata anche con il 100% delle spiagge occupate, sfruttando la superficie acquee (pressoché integralmente) non oggetto di concessione, con evidente frustrazione della *ratio* della disposizione in esame» (in argomento cfr. altresì T.A.R. Liguria, Sez. I, 16 settembre 2024, n. 622, relativa alla concessione di una gru all'interno di un porto turistico, che ha ribadito l'inapplicabilità della disposizione regionale ai beni del demanio marittimo diversi dalle aree balneabili).

4. Da ultimo, non possono assumere rilievo le ulteriori obiezioni spiegate in giudizio dalla resistente, ossia che al rilascio dei provvedimenti ampliativi osterebbero, da un lato, l'art. 8 del PUD regionale di cui alla D.C.R. n. 18/2002, che non ammetterebbe concessioni demaniali marittime per usi esclusivamente privati; dall'altro lato, il fatto che l'area marina ricada nella Zona speciale di conservazione - SIC IT1322470 "Fondali Varazze-Albisola", la cui disciplina non consentirebbe la realizzazione di campi di ormeggio per la nautica da diporto.

Come sancito dalla giurisprudenza, infatti, risulta inammissibile il tentativo di integrazione postuma del provvedimento in sede giudiziale, mediante atti processuali o scritti difensivi, giacché la motivazione costituisce il contenuto ineliminabile della decisione amministrativa e, per questo, un presidio di legalità sostanziale insostituibile (cfr., *ex multis*, C.d.S., Sez. V, 29 aprile 2025, n. 3632; C.d.S., Sez. VII, 7 agosto 2023, n. 7583; T.A.R. Liguria, Sez. I, 20 gennaio 2026, n. 57; T.A.R. Liguria, Sez. I, 31 luglio 2025, n. 942). Tanto più che l'atto di concessione ha carattere discrezionale e che la deducente ha esposto una serie di argomenti per i quali le norme evocate dalla difesa civica non determinerebbero l'automatica ripulsa delle due istanze concessorie, sicché il Comune è tenuto a garantire a Punta dell'Olmo s.p.a. il pieno contraddittorio sui nuovi motivi ostativi che ritenga di sollevare.

5. In relazione a quanto precede, i ricorsi si appalesano fondati e vanno, quindi, accolti, con conseguente annullamento dei provvedimenti impugnati.

6. In considerazione della particolarità della controversia, le spese di lite possono essere parzialmente compensate tra le parti, mentre, per il resto, vanno poste a carico dell'Amministrazione civica soccombente e sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sui ricorsi riuniti, come in epigrafe proposti, li accoglie e, per l'effetto, annulla i provvedimenti impugnati.

Compensa parzialmente le spese di lite fra le parti e condanna il Comune di Celle Ligure al pagamento del residuo in favore di Punta dell'Olmo s.p.a., che liquida forfettariamente nell'importo di euro 1.000,00 (mille/00), oltre accessori di legge e rimborso dei due contributi unificati.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

