



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 819 del 2021, proposto da Francesco Calivà, Federico Cascino, Bartolomeo Cascino, Roberta Fucaloro, Francesca Maria Mosca, Davide Zanca, Debora Verso, Vincenzo Sparti, rappresentati e difesi da quest'ultimo, con domicilio digitale come da PEC da registri di giustizia;

contro

Presidenza della Regione siciliana e Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Palermo, presso i cui uffici in via Valerio Villareale, n. 6, sono costituiti;

nei confronti

Mondello immobiliare Italo Belga s.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Carlo Comandè e Andrea Ciulla, con domicilio digitale come da PEC da registri di giustizia e domicilio eletto presso il loro studio in Palermo, via Caltanissetta, n. 2/D;

e con l'intervento di

ad opponendum

- Mida s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Marzia Comandè, con domicilio digitale come da PEC da registri di giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Palermo, via Caltanissetta, n. 2/D;
- Sindacato italiano balneari, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Antonio Capacchione, Cristina Pozzi e Stefania Frandi, con domicilio digitale come da PEC da registri di giustizia;

per l'annullamento

previa sospensiva:

- dei “*provvedimenti della Regione Siciliana e del suo Assessorato al Territorio*” relativi all'estensione fino al 2033 delle concessioni marittime in favore della società Italo Belga e, in particolare, n. 303/1992, di cui alle istanze n. 537 (procedura 6) e n. 3409 (procedura 5) per la superficie di 36.000 mq aventi ad oggetto “Stabilimento balneare, aree attrezzate per la balneazione, attività sportive e ricreative, ristorazione”, e n. 73/2008 di cui all'istanza n. 535 (procedura 6) per la superficie di 3.000 mq ed avente ad oggetto “corridoio remo velico”;
- dei provvedimenti d'inserimento delle istanze, ai sensi dell'art. 2 del D. A. n. 137/Gab. del 21 maggio 2020;
- dei provvedimenti di formalizzazione dell'atto (o degli atti) di estensione, ai sensi del comma 3 dell'art. 4 del D.A. n. 137/Gab. del 21 maggio 2020;
- di ogni altro atto connesso, presupposto o consequenziale, anche non conosciuto, che abbia l'attitudine a determinare l'efficacia e/o la validità dei superiori provvedimenti e, comunque, idoneo a consentire alla Italo Belga di perpetuare fino al 2033 le concessioni marittime che le hanno consentito, fino all'estate scorsa, di gestire la spiaggia di Mondello, sottraendola al pubblico uso.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti l'atto di costituzione in giudizio e la memoria dell'Avvocatura dello Stato per la Presidenza della Regione siciliana e l'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente;

Visti gli atti di costituzione in giudizio e le memorie della Mondello immobiliare Italo Belga s.a., di Mida s.r.l., del Sindacato italiano balneari;

Viste le note d'udienza dei ricorrenti;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nella camera di consiglio in videoconferenza del 20 maggio 2021, il consigliere Aurora Lento e uditi a distanza per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm..

1. Il collegio, come preannunciato dal Presidente alle parti, ritiene di definire la causa con sentenza in forma semplificata, ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm., in quanto il ricorso, come fondatamente eccepito dall'Avvocatura dello Stato e dai controinteressati, è inammissibile, cosicché non assume carattere pregiudiziale l'istanza di accesso in corso di causa, ex art. 116 cod. proc. amm., dei ricorrenti, i quali si sono, per tale ragione, opposti alla decisione immediata nel merito.

Prima di procedere all'illustrazione delle ragioni della decisione, va rilevato che, stante la presenza del difensore dei ricorrenti alla discussione della causa, occorre dichiarare inutilizzabili le note di udienza dagli stessi depositati alle ore 11.51 del giorno precedente la camera di consiglio, in quanto si tratta di uno strumento che è configurato dall'art. 4 d.l. n. 28/2020 (richiamato dall'art. 25 d.l. n. 137/2020) come facoltà difensiva alternativa a quella della discussione orale (vedi CGA, 21 dicembre 2020, n. 1151).

Ne consegue che, come già fatto in camera di consiglio, il difensore dei ricorrenti va ammesso alla discussione per illustrare le proprie difese anche in ragione della preannunciata definizione immediata del giudizio.

2. Sempre in via preliminare va rilevato che il ricorso ha ad oggetto i

provvedimenti - non conosciuti e rispetto ai quali è stata avanzata istanza di accesso in corso di causa - con cui l'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente ha esteso - sino al 2033 - l'efficacia delle concessioni marittime rilasciate alla società Italo Belga, che i ricorrenti contestano in quanto asseritamente lesivi del loro interesse alla libera fruizione dell'arenile e, pertanto, della destinazione a spiaggia libera dell'area occupata dai lidi.

Ciò posto, va riconosciuta la legittimazione a intervenire *ad opponendum* del Sindacato italiano balneari alla luce dei principi affermati nella nota sentenza dell'Adunanza plenaria n. 9 del 2015, su cui ci si soffermerà più diffusamente al punto 3, in quanto, come risulta dallo statuto depositato in giudizio, si tratta di un'associazione nazionale, costituita nel 1960, la quale riunisce le aziende turistico-balneari, che svolgono la propria attività sul demanio marittimo in regime di concessione, e che ha, quale scopo statutario, la rappresentanza delle istanze e delle esigenze degli operatori del turismo balneare e l'assunzione della difesa della categoria.

Ad identica conclusione deve giungersi relativamente all'intervento *ad opponendum* della Mida s.r.l. la quale, in forza dell'autorizzazione dell'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente prot. n. 64450 del 18 ottobre 2010, gestisce, ai sensi dell'art. 45 bis cod. nav., le attività di ristorazione e somministrazione di alimenti e bevande all'interno dell'area di cui alla concessione demaniale marittima n. 303 del 23 marzo 1992, successivamente rinnovata, facente capo alla Mondello Immobiliare.

Ne deriva la titolarità di una posizione differenziata, corrispondente a un interesse concreto e attuale alla perdurante efficacia del titolo concessorio, che costituisce l'atto presupposto rispetto all'autorizzazione allo svolgimento della propria attività commerciale.

3. Diversa è, invece, come anticipato, la conclusione alla quale il collegio è giunto in ordine alla legittimazione attiva dei ricorrenti a proporre il gravame in esame, che non sussiste per le ragioni di seguito esposte.

Come noto, è indiscusso che il sistema di tutela giurisdizionale amministrativa ha il carattere di giurisdizione soggettiva e non di difesa dell'oggettiva legittimità dell'azione amministrativa, alla stregua di un'azione popolare, e non ammette, pertanto, un ampliamento della legittimazione attiva al di fuori dei casi espressamente previsti dalla legge (in termini Cons. Stato, sez. I, 18 dicembre 2019, n. 3182 con richiamo a V 6 dicembre 2013 n. 5830).

Ne deriva che la legittimazione processuale si rinviene solo in capo ai soggetti che presentino una posizione differenziata, in virtù della titolarità, a monte, di una posizione giuridica soggettiva sostanziale precipua. Il presupposto e nel contempo l'effetto, è che nel processo amministrativo, fatta eccezione per ipotesi specifiche in cui è ammessa l'azione popolare (ad esempio il giudizio elettorale), non è consentito adire il relativo giudice unicamente al fine di conseguire la legalità e la legittimità dell'azione amministrativa, ove ciò non si traduca anche in uno specifico beneficio in favore di chi la propone, il quale, a sua volta, deve trovarsi in una situazione differenziata rispetto al resto della collettività e non sia *unquisque de populo* (vedi succitato parere n. 3182 del 2019).

Ne consegue, altresì, con riguardo al connesso tema della tutela degli interessi collettivi espressi da soggetti esponenziali sorti in modo spontaneo, come i comitati, che è necessaria l'effettiva rappresentatività del soggetto, ovvero sia l'effettiva attitudine dello stesso a rappresentare una determinata categoria organizzata, che è l'elemento che consente di "passare" dagli interessi diffusi (comuni a tutti gli individui di una certa formazione sociale non organizzata, che non si prestano ad essere tutelati in sede giurisdizionale, salve le ipotesi di azione popolare legislativamente previste) agli interessi collettivi, ovvero interessi che hanno come portatore un ente esponenziale di un gruppo non occasionale. È, altresì, necessario che il comitato spontaneo di cittadini sia munito di un collegamento stabile con il territorio di riferimento e di un'azione dotata di apprezzabile consistenza, anche tenuto conto del numero e della qualità degli

associati, fermo restando che la relativa attività deve essersi protratta nel tempo e che, quindi, il comitato non nasca in funzione dell'impugnativa di singoli atti e provvedimenti (vedi succitato parere n. 3182 del 2019, ma anche Adunanza plenaria n. 9 del 2015).

Nella specie i ricorrenti hanno dichiarato di agire quali *“cittadini palermitani ai quali, ogni estate, è di fatto precluso l'accesso alla libera spiaggia di Mondello o a lidi alternativi secondo la logica della libera concorrenza, mentre anche per quest'anno sono già stati avviati dalla società i lavori sulla spiaggia con l'effetto di precludere simile utilizzo già da quest'anno 2021 e fino all'anno 2033”*.

Orbene, ad avviso del collegio, la posizione dei ricorrenti non ha carattere differenziato rispetto a quella di tutti gli altri cittadini di Palermo e dei Comuni vicini, cosicché la loro iniziativa giurisdizionale si risolve in un'inammissibile azione “popolare” volta a ottenere un controllo generalizzato sulla legittimità degli atti adottati dall'Amministrazione regionale in tema di proroga delle concessioni demaniali marittime, la quale è in contrasto con il carattere di giurisdizione soggettiva della giustizia amministrativa.

Per completezza va rilevato che la sentenza del TAR Liguria n. 1348 del 2012 citata dai ricorrenti non è pertinente, in quanto in quel caso si censurava l'avvio di una procedura di gara per l'assegnazione di un tratto di arenile già destinato a spiaggia libera in asserita violazione dei piani di programmazione dell'utilizzo del demanio, mentre nella specie viene contestata la proroga di concessioni demaniali già rilasciate. Deve, peraltro, rilevarsi che tale decisione è stata annullata in appello con la sentenza n. 2620 del 2014 nella quale il Consiglio di Stato non ha esaminato la *“contestata legittimazione attiva dei singoli cittadini, interessati alla fruizione diretta dell'arenile”*, in quanto l'Amministrazione comunale aveva rappresentato, senza puntuale smentita di controparte, l'infondatezza dell'assunto secondo cui sarebbe stata sottratta ai cittadini stessi la percentuale minima di arenile, non riservata ai clienti degli stabilimenti balneari.

Concludendo, per le suesposte ragioni, il ricorso è inammissibile.

Le spese, liquidate come in dispositivo, seguono la soccombenza.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile.

Condanna in solido i ricorrenti al pagamento delle spese del presente giudizio, che liquida in € 500,00 (cinquecento/00) per l'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente e la Presidenza della Regione siciliana, in € 500,00 per la Mondello Immobiliare Italo Belga s.a., in € 500,00 per la Mida s.r.l., in € 500,00 (cinquecento/00) per il Sindacato Italiano Balneari, oltre accessori, se e in quanto dovuti.

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

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 20 maggio 2021 con l'intervento dei magistrati:

Aurora Lento, Presidente FF, Estensore

Sebastiano Zafarana, Consigliere

Luca Girardi, Referendario

IL PRESIDENTE, ESTENSORE
Aurora Lento

IL SEGRETARIO