

Publicato il 23/06/2021

N. 01993/2021 REG.PROV.COLL.

N. 02166/2020 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 Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2166 del 2020, proposto da Federico Cascino, Bartolomeo Cascino, Roberta Fucaloro, Francesca Maria Mosca, Nicolo' Manno, Emma Virginia Nicosia, Davide Zanca e Vincenzo Sparti, rappresentati e difesi da quest'ultimo, con domicilio digitale come da indirizzo di PEC estratto dai registri del Ministero della Giustizia;

contro

- la Presidenza della Regione Siciliana e l'Assessorato regionale del Territorio e dell'Ambiente, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliataria in Palermo, via Valerio Villareale, n. 6;

nei confronti

- della 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 indirizzo di PEC estratto dai registri del Ministero della Giustizia e domicilio fisico eletto presso il loro studio in Palermo, via Caltanissetta, n. 2/D;

per l'accertamento e la dichiarazione

- ai sensi dell'art. 116 c.p.a., del diritto di accesso agli atti di cui all'istanza presentata nelle date del 16.10.2020 e del 22.10.2020 ed avente ad oggetto i seguenti documenti relativi alla controinteressata:

- Concessioni originarie in base alle quali alla stessa è stato consentito, ogni estate fino ad oggi, di allestire sulla pubblica spiaggia di Mondello uno stabilimento balneare ed usare il corridoio remo velico della spiaggia di Mondello;

- Istanza/e di estensione della concessione corredata/e dagli allegati;

- eventuali provvedimenti d'inserimento delle istanze ai sensi dell'art. 2 del D. A. n. 137/Gab. del 21 maggio 2020;

- provvedimento/i della 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;

- ogni altro atto connesso, presupposto o consequenziale ai superiori documenti.

e per la condanna

- dell'amministrazione all'esibizione della documentazione richiesta;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti l'atto di costituzione in giudizio e le memorie della Mondello immobiliare Italo Belga s.a.;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 25 del decreto legge 28 ottobre 2020, n. 137, convertito con legge 18 dicembre 2020, n. 176;

Relatore la dott.ssa Anna Pignataro;

Uditi nella camera di consiglio del giorno 11 marzo 2021 tenutasi da remoto in videoconferenza, i difensori delle parti, così come indicato a verbale;

FATTO

Con ricorso notificato il 15 dicembre 2020 e depositato il giorno 29 seguente, gli odierni ricorrenti espongono:

- di essere privati cittadini che hanno interesse a conoscere i provvedimenti con cui l'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente ha esteso sino al 2033 l'efficacia della concessione marittima della spiaggia di Mondello, rilasciata alla Mondello Immobiliare Italo Belga S.A., per quel che riguarda sia lo stabilimento balneare (con aree attrezzate e spiaggia) sia il corridoio remo velico, in quanto asseritamente lesiva del loro interesse alla libera fruizione dell'arenile; affermano, quindi, la sussistenza della loro legittimazione attiva essendo loro di fatto precluso nei mesi estivi l'accesso alla libera spiaggia di Mondello;

- di avere presentato formale richiesta *ex art. 22 e segg.* della L. n. 241/1990 ed *ex art. 25 e segg.* della L. R. n. 10/1991, in data 16 ottobre 2020 alla Presidenza della Regione siciliana -e all'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente - poi reiterata nei confronti di quest'ultimo il 22 ottobre 2020 - per l'accesso agli atti relativi alle concessioni a favore di: Mondello Immobiliare Italo Belga S.A., O.N.A.P. VVF Di Palermo, Comune Di Palermo, Albaria Associazione Sportiva

Dilettantistica, Il Clubino Del Mare Asd, Guardia Di Finanza/Reparto T.L.A. Sicilia, Comando Militare Esercito "Sicilia", di seguito elencati:

1. concessioni originarie in base alle quali alla stessa è stato consentito, ogni estate fino ad oggi, di allestire sulla pubblica spiaggia di Mondello uno stabilimento balneare ed usare il corridoio remo velico della spiaggia di Mondello;
 2. istanza di estensione della concessione corredata dagli allegati;
 3. eventuali provvedimenti d'inserimento delle istanze ai sensi dell'art. 2 del D. A. n. 137/Gab. del 21 maggio 2020;
 4. provvedimento/i della 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;
- che la Segreteria della Presidenza della Regione siciliana ha risposto di non detenere alcuno degli atti richiesti; e di non avere avuto alcun riscontro all'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente e ciò in violazione degli artt. 24, 41, 42 e 113 della Costituzione, degli artt. 1, 3, 22, 23, 24 e 25 della legge 7 agosto 1990, n. 241, dei principi di trasparenza e buon andamento della P.A.;
 - di limitare la domanda azionata per l'ostensione degli atti sopraindicati esclusivamente a quelli concernenti l'estensione della concessione a favore della società Mondello Immobiliare Italo Belga.

Per resistere al ricorso si sono costituite in giudizio, con atto di mera forma, le Amministrazioni intime e la Mondello Immobiliare Italo Belga S.A.; quest'ultima, con memoria del 22 febbraio 2021, ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione e carenza di interesse dei ricorrenti, nella qualità di semplici cittadini, poichè materialmente sprovvisti di una posizione differenziata e qualificata che dia loro titolo ad accedere agli atti riguardanti la gestione del patrimonio marittimo non essendo sufficiente il generico e indistinto interesse di ogni cittadino alla legalità o al buon andamento dell'attività amministrativa con la conseguenza che la chiesta ostensione sarebbe diretta a un

controllo generico e generalizzato sull'attività della P.A e violerebbe la "riservatezza di persone fisiche, persone giuridiche, gruppi, imprese e associazioni, con particolare riferimento agli interessi ... finanziario, industriale e commerciale" (art. 24, legge n. 241/90); e per tali ragioni, con nota prot. n. 189 del 6 novembre 2020, si è opposta alla suddetta istanza di accesso agli atti.

Nel merito, ha controdedotto l'infondatezza del ricorso poichè il Dipartimento dell'Ambiente dell'Assessorato del Territorio e dell'Ambiente, con la nota di PEC prot. 64696 del 4 novembre 2020, inoltrata ai sensi dell'art. 3 del D.P.R. 184/2006 e, per conoscenza, all'Avv. Vincenzo Sparti, avrebbe indicato il sito web istituzionale attraverso il quale avere visione dell'elenco delle istanze di estensione delle concessioni demaniali marittime ed evincere agevolmente sia l'esistenza e gli estremi della concessione demaniale marittima originaria rilasciata ai soggetti indicati nell'istanza di accesso agli atti, sia il numero di protocollo dell'istanza relativa alla determinazione circa l'intervenuta estensione della loro durata.

All'udienza camerale del giorno 11 marzo 2021, dopo ampia discussione – nel corso della quale parte ricorrente ha puntualizzato, tra l'altro, di non avere inteso esercitare alcun accesso civico – il ricorso è stato posto in decisione su conforme richiesta delle parti presenti.

DIRITTO

Il collegio condivide l'eccepito difetto di legittimazione attiva dei ricorrenti a proporre il gravame in esame, per le ragioni di seguito esposte.

La legittimazione ad accedere agli atti prevede che il relativo diritto non spetti a qualunque cittadino che sia genericamente interessato a conoscere il funzionamento e l'azione degli apparati pubblici ma solo a coloro che possano vantare un interesse concreto ed attuale direttamente collegato alla conoscenza dei dati richiesti.

Alla luce del disposto di cui agli artt. art. 22, comma 1, lett. b), e 24, comma 3° della legge n. 241 del 1990 l'accesso agli atti è consentito soltanto a coloro cui gli atti stessi, direttamente o indirettamente, si riferiscono, i quali se ne possano eventualmente avvalere per la tutela di una posizione soggettiva, che, pur non dovendo assumere necessariamente la consistenza di diritto soggettivo o di interesse legittimo, deve essere, comunque, giuridicamente tutelata, senza che possa trasmodare nel generico e indistinto interesse di ogni cittadino al buon andamento dell'attività amministrativa.

Nel caso di specie, non è dato ravvisare in capo ai ricorrenti un "interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso" che, come detto, *ex art. 22, comma 1, lett. b), L. n. 241 del 1990*, deve costituire l'indispensabile elemento di raccordo tra il diritto di accesso e gli atti nella disponibilità del soggetto pubblico dei quali è richiesta l'ostensione.

In sostanza, la posizione giuridica di parte ricorrente sottesa all'istanza di accesso non è qualificabile né in termini di diritto soggettivo, né di interesse legittimo.

Si aggiunga, ancora, che l'istanza ostensiva - per l'ampiezza che la connota e per l'insieme di atti dei quali è richiesta la visione e l'estrazione di copia - si risolve in una forma larvata di controllo generalizzato dell'azione amministrativa per l'assegnazione della concessione demaniale dell'arenile di Mondello.

Orbene, 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 un *quisque 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*” e al fine di “*tutelare eventualmente le proprie ragioni di cittadini palermitani fruitori della menzionata costa davanti ai competenti organi giurisdizionali, ritenendo non conformi alle normative nazionali e transnazionali ed ai principi comunitari l’estensione delle menzionate concessioni fino al 2033*”.

Orbene, ad avviso del collegio, la posizione sottostante, e presupposta alla strumentale domanda di accesso, 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 risolverebbe 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 T.A.R. Liguria n. 1348 del 2012 citata dai ricorrenti in sede di discussione, 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 si vorrebbe contestare 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 tra le parti private, mentre vanno compensate con le Amministrazioni regionali che non hanno svolto difese.

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 a favore della Mondello Immobiliare Italo Belga s.a. delle spese di lite, che liquida in € 750,00 (euro settecentocinquanta/00), oltre accessori di legge, se dovuti.

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

Così deciso in Palermo nelle camere di consiglio dei giorni 11 marzo 2021 e 25 marzo 2021, tenutasi da remoto in videoconferenza, secondo quanto disposto dall'art. 25, comma 2, d.l. 28 ottobre 2020, n. 137, convertito con legge 18 dicembre 2020, n. 176, con l'intervento dei magistrati:

Aurora Lento, Presidente FF

Anna Pignataro, Consigliere, Estensore

Sebastiano Zafarana, Consigliere

L'ESTENSORE
Anna Pignataro

IL PRESIDENTE
Aurora Lento

IL SEGRETARIO