



REPUBBLICA ITALIANA

CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA

Adunanza delle Sezioni riunite del 28 febbraio 2023

NUMERO AFFARE 00146/2022

OGGETTO:

Presidenza della Regione Siciliana - Ufficio legislativo e legale.

Ricorso straordinario al Presidente della Regione Siciliana proposto dai sig.ri ****, ****, ****, ****, rappresentati e difesi dall'avv. Vincenzo Sparti e dall'avv. Sergio Sparti, contro la Regione Siciliana, Assessorato Territorio e Ambiente della Regione Siciliana, e nei confronti della società Mondello Immobiliare Italo Belga, avverso l'annullamento dei provvedimenti di estensione fino al 2033 delle concessioni marittime rilasciate in favore della società Mondello Immobiliare Italo Belga: n. 303/1992 (istanza n. 537 e n. 3409) e n. 73/2008 (istanza n. 535).

LA SEZIONE

Vista la nota di trasmissione della relazione prot. n. 11835/137.21.8 del 7 giugno 2022 con la quale la Presidenza della Regione Siciliana - Ufficio legislativo e legale ha chiesto il parere del Consiglio di giustizia amministrativa sull'affare consultivo in oggetto;

esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Giuseppe Arena.

Premesso e considerato

1. I sig.+++++, tutti rappresentati e difesi dall'avv. Vincenzo Sparti e dall'avv. Sergio Sparti, con atto notificato a mezzo pec il 7 giugno 2021: alla Regione Siciliana, in persona del Presidente *pro tempore* e all'Assessorato territorio e ambiente della Regione Siciliana, in persona dell'Assessore *pro tempore*, tutti presso l'Avvocatura dello Stato di Palermo, alla società Mondello Immobiliare Italo Belga S.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, e all'U.L.L., hanno proposto ricorso straordinario per l'annullamento:

- dei provvedimenti della Regione Siciliana e del suo Assessorato territorio e ambiente relativi all'estensione fino al 2033 delle concessioni marittime in favore della società Mondello Immobiliare Italo Belga (d'ora in avanti, più semplicemente Italo Belga): n. 303/1992, di cui alle istanze n. 537 (procedura 6) e n. 3409 (procedura 5) per la superficie di 36.000 mq. ed 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.

- 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 lido di Mondello, sottraendola al pubblico uso ed al pieno utilizzo da parte del Comune di Palermo.

2. I ricorrenti, in proprio e nella qualità di elettori del Comune di Palermo, hanno proposto ricorso straordinario nei confronti della Italo Belga, concessionaria da decenni, dell'intera spiaggia di Mondello, a Palermo, impugnando i provvedimenti amministrativi relativi all'estensione fino al 2033, delle rilasciate concessioni marittime, invero non conosciute dai ricorrenti e per le quali gli stessi rappresentano che è pendente ricorso per l'accesso agli atti innanzi il T.a.r. per la Sicilia, sede di Palermo.

In verità, a dire dei ricorrenti, le summenzionate concessioni: *«che sembrerebbero quelle n. 303/1992 e 73/2008, sarebbero scadute nel 2012, per poi essere prorogate fino al 2015 attraverso il d.l. n.194/2009 convertito nella l. n.25/2010 ed in seguito fino al 31 dicembre 2020 con l'art. 34 duodecies del d.l. 18 ottobre 2012 n. 179 convertito in l. 17 dicembre 2012 n. 221».*

3. La Corte di giustizia dell'Unione europea, con la sentenza del 14 luglio 2016, resa dalla V sezione nelle cause riunite C-458/14 e C-67/15, si era pronunciata sulla legittimità delle proroghe in oggetto, dichiarando che: *«L'art. 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, deve essere interpretato nel senso che osta a una misura nazionale, come quella di cui ai procedimenti principali, che prevede la proroga automatica delle autorizzazioni demaniali marittime e lacuali in essere per attività turistico ricreative, in assenza di qualsiasi procedura di selezione tra i potenziali candidati».* Ed ancora: *«L'art. 49 del TFUE deve essere interpretato nel senso che osta a una normativa nazionale, come quella di cui ai procedimenti principali, che consente una proroga automatica delle concessioni demaniali pubbliche in essere per attività turistico-ricreative, nei limiti in cui tali concessioni presentano un interesse transfrontaliero certo».*

L'importante pronuncia della C.G.U.E. non impediva successivi interventi legislativi: l. n. 145 del 30 dicembre 2018, l. n. 77 del 17 luglio 2020, art. 182 comma 2, di conversione del decreto cd. "Rilancio" e l.r. n. 24 del 14 dicembre del 2019, con i quali le concessioni demaniali marittime (c.d.m.) venivano prorogate al 31 dicembre 2033, causando un palese disallineamento con il quadro eurounitario di riferimento.

In conseguenza della l.r. n. 24/2019, l'Assessorato territorio e ambiente della Regione Siciliana, adottava il D.A. n. 137/Gab. attraverso il quale disciplinava le modalità d'inoltro delle istanze per il riconoscimento dell'estensione della validità delle concessioni demaniali marittime

4. I ricorrenti, affidano le proprie ragioni, al seguente motivo di gravame:

4.1 Violazione di legge. Violazione dell'art. 12 paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 (c.d. "Direttiva Bolkenstein") – recepita in Italia con il decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, dell'art. 49 TFUE, della sentenza della V sezione della Corte di Giustizia Europea del 14 luglio 2016, resa nelle cause riunite C-458/14 e C-67/15, dell'art. 117 Cost., dei principi comunitari in materia con riferimento agli artt. 29 e 31 del Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.

Con il suddetto motivo di ricorso i ricorrenti lamentano essenzialmente la violazione della direttiva comunitaria e chiedono l'immediata disapplicazione delle norme, sia nazionali che regionali, contrastanti con i trattati internazionali. A loro dire: *«le impuginate proroghe/estensioni di validità in favore della Italo Belga,*

n. 302/1992 e n. 73/2008 sono patentemente invalide ed illegittime e vanno annullate, disapplicate, rese inefficaci, dichiarate nulle ed espunte dal mondo giuridico, essendo in contrasto con il diritto comunitario». Ed ancora: «Il fatto è talmente stridente che la Commissione Europea ha già inviato al Ministro degli esteri, il 3 dicembre 2020, una lettera di messa in mora che avvia di fatto la procedura di infrazione ex art. 105 del TFUE».

5. L'Assessorato resistente, con nota prot. n. 49833 del 19 luglio 2021, ha trasmesso il rapporto informativo contestando punto per punto il ricorso presentato dai ricorrenti e, con memoria difensiva del 4 agosto 2021, la Italo Belga, parte resistente, ha contestato le deduzioni della controparte.

Con nota prot. n. 19332 del 24 agosto 2021, l'U.L.L. ha comunicato ai ricorrenti il completamento della fase istruttoria.

Con pec del 26 novembre 2021 i ricorrenti hanno depositato una memoria di replica.

6. In via preliminare, Il Collegio ritiene improcedibile il ricorso per sopravvenuta carenza di interesse ad agire.

Nel caso in esame, l'Assessorato regionale Territorio e Ambiente della Regione Siciliana, Servizio «Struttura Territoriale dell'Ambiente di Palermo», con nota prot. n. 13980 del 7 marzo 2022, e con nota prot. n. 13965 del 7 marzo 2022, ha comunicato alla Italo Belga, e p.c. alla Capitaneria di Porto di Palermo, che la c.d.m. di cui alle istanze relative alla estensione della validità della concessione demaniale n. 535 e 537, continuerà ad avere efficacia fino al 31 dicembre 2023.

La comunicazione dell'Assessorato scaturisce dalle sentenze del Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, n. 17 e 18 del 9 novembre 2021, le quali affrontando l'annosa quaestio della proroga automatica delle concessioni demaniali, hanno chiarito che *«eventuali proroghe legislative del termine per la messa a gara, fissato per il 31 dicembre 2023, dovranno naturalmente considerarsi in contrasto con il diritto dell'Unione e, pertanto immediatamente non applicabili ad opera non solo del giudice, ma di qualsiasi organo amministrativo, doverosamente legittimato a considerare, da quel momento tamquam non esset le concessioni in essere»*. Scaduto tale termine, tutte le concessioni demaniali in essere dovranno considerarsi prive di effetto, a prescindere da un eventuale soggetto subentrante nella concessione.

In particolare, l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, con le sentenze n. 17/2021 e 18/2021, ha enunciato i seguenti principi di diritto:

- *«Le norme legislative nazionali che hanno disposto (che e in futuro dovessero ancora disporre) la proroga automatica delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative – compresa la moratoria introdotta in correlazione con l'emergenza epidemiologica da Covid-19 dall'art. 182, comma 2, d.l. n. 34/2020, convertito in legge n. 77/2020 – sono in contrasto con il diritto eurounitario, segnatamente con l'art. 49 TFUE e con l'art. 12 della direttiva 2006/123/CE. Tali norme, pertanto, non devono essere applicate né dai giudici né dalla pubblica amministrazione»;*

- *«Ancorché siano intervenuti atti di proroga rilasciati dalla P.A. (e anche nei casi in cui tali siano stati rilasciati in seguito a un giudicato favorevole o abbiamo comunque formato oggetto di un giudicato favorevole) deve escludersi la sussistenza di un diritto alla prosecuzione del rapporto in capo agli attuali concessionari. Non vengono al riguardo in rilievo i poteri di autotutela decisoria della P.A. in quanto l'effetto di cui si discute è direttamente disposto dalla legge, che ha nella sostanza legificato i provvedimenti di concessione prorogandone i termini di durata. La non applicazione della legge implica, quindi, che gli effetti da essa prodotti sulle concessioni già rilasciate debbano parimenti ritenersi tamquam non esset, senza che rilevi la presenza o meno di un atto dichiarativo dell'effetto legale di proroga adottato dalla P.A. o l'esistenza di un giudicato. Venendo in rilievo un rapporto di durata, infatti, anche il giudicato è comunque esposto all'incidenza delle sopravvenienze e non attribuisce un diritto alla continuazione del rapporto»;*

- «Al fine di evitare il significativo impatto socio-economico che deriverebbe da una decadenza immediata e generalizzata di tutte le concessioni in essere, di tener conto dei tempi tecnici perché le amministrazioni predispongano le procedure di gara richieste e, altresì, nell'auspicio che il legislatore intervenga a riordinare la materia in conformità ai principi di derivazione europea, le concessioni demaniali per finalità turistico-ricreative già in essere continuano ad essere efficaci sino al 31 dicembre 2023, fermo restando che, oltre tale data, anche in assenza di una disciplina legislativa, esse cesseranno di produrre effetti, nonostante qualsiasi eventuale ulteriore proroga legislativa che dovesse nel frattempo intervenire, la quale andrebbe considerata senza effetto perché in contrasto con le norme dell'ordinamento dell'U.E».

7. A seguito dei principi di diritto summenzionati, l'Assessorato resistente ha comunicato alla Italo Belga, e per conoscenza alla Capitaneria di Porto di Palermo, che la concessione demaniale marittima, di cui alle istanze relative alla estensione della validità della concessione demaniale n. 535 e 537, continuerà ad avere efficacia fino al 31 dicembre 2023, e ciò per l'effetto della incompatibilità comunitaria della legge nazionale che ha disposto la proroga *ex lege* delle concessioni demaniali. Effetto che si produce, anche nei casi in cui siano stati adottati formali atti di proroga, come nel caso in esame, e nei casi in cui sia intervenuto un giudicato favorevole. Pertanto, l'Assessorato regionale territorio e ambiente, non avrebbe potuto agire diversamente, ne potrà discostarsi da tale orientamento, anche nel caso di nuove, intervenute normative nazionali di contenuto opposto.

La suddetta comunicazione dell'Assessorato resistente, *medio tempore* intervenuta, limitando l'efficacia temporale dei provvedimenti oggetto di giudizio, fa venir meno l'interesse a ricorrere, posto che i ricorrenti impugnavano atti la cui validità iniziale era fissata fino alla data del 2033. Atti che, in qualunque caso, avendo natura ricognitiva e non provvedimentale, in quanto proiezione di una normativa nazionale, l. n. 145/2018, e di una normativa regionale di riferimento, l. reg. n. 24/2019, sono insuscettibili di impugnazione davanti gli organi di giustizia amministrativa.

8. Invero con la sentenza del Consiglio di Stato, n. 3875 del 17 maggio 2022, avente ad oggetto le pronunzie della Adunanza Plenaria sopra citate, si è ulteriormente chiarito che «l'Adunanza Plenaria ha anche ribadito che tutti gli organi dell'amministrazione, compresi quelli degli enti territoriali, sono tenuti ad applicare le disposizioni UE *self-executing*, disapplicando le norme nazionali ad esse non conformi. Ne consegue che la legge nazionale in contrasto con una norma europea dotata di efficacia diretta, ancorché contenuta in una direttiva *self-executing*, non può essere applicata né dal giudice né dalla pubblica amministrazione, senza che sia all'uopo necessario (come chiarito dalla Corte costituzionale a partire dalla sentenza n. 170 del 1984) una questione di legittimità costituzionale. In tale quadro, è stato anche rilevato che l'atto di proroga integri un atto meramente ricognitivo di un effetto prodotto automaticamente dalla legge e quindi alla stessa direttamente riconducibile, senza l'intermediazione di alcun potere amministrativo».

Alla luce dei nuovi fatti intervenuti che hanno modificato il sistema delle proroghe delle concessioni demaniali, il Collegio ritiene che il ricorso in esame sia divenuto improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse.

Ed invero richiamando pacifici orientamenti del G.A. occorre ribadire che «Secondo il pacifico orientamento di questo Consiglio di Stato (Sez. IV, 10 agosto 2004, n. 5481; 30 giugno 2004, n. 4803; Sez. V, 28 giugno 2004, n. 4756), la dichiarazione di improcedibilità del ricorso originario per sopravvenuta carenza di interesse può essere pronunciata soltanto al verificarsi di una situazione in fatto o in diritto del tutto nuova rispetto a quella esistente al momento della proposizione del ricorso, tale da rendere certa e definitiva l' inutilità della sentenza, nel senso di avere fatto venire meno per il ricorrente qualsiasi, anche se solo strumentale, morale o comunque residua, utilità della pronuncia del giudice; pertanto, il giudice deve di volta in volta verificare le concrete conseguenze del nuovo atto sul rapporto preesistente, al fine di stabilire se, nonostante il suo sopravvenire, l' eventuale sentenza di accoglimento del gravame, a prescindere dal suo contenuto eliminatorio del provvedimento impugnato, possa comportare o meno ulteriori effetti conformativi,

ripristinatori o anche solo propedeutici a future azioni rivolte al risarcimento del danno» (cfr. Cons. Stato, sentenza n. 5478 del 03 novembre 2008).

Nel caso di specie i ricorrenti non hanno alcun interesse ad una pronunzia di illegittimità di atti ormai sottoposti alla sopra citata modifica per effetto della incompatibilità comunitaria della legge nazionale.

In considerazione di ciò, il ricorso in esame va, pertanto, dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse ad agire.

Ma vi è di più.

9. Il Collegio rileva la mancanza di legittimazione attiva dei ricorrenti. Ed invero, come correttamente rilevato dal T.a.r. per la Sicilia, sede di Palermo, chiamato a giudicare la legittimità degli stessi atti oggi impugnati con ricorso straordinario, con la sentenza n. 1750/2021 del 27 maggio 2021 si è dichiarato il ricorso inammissibile per difetto di legittimazione attiva in capo ai ricorrenti.

Con esaustiva motivazione, che questo Collegio ritiene di condividere, il T.a.r. per la Sicilia, sede di Palermo ha osservato che *«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, non ammette, pertanto, un ampliamento della legittimazione attiva al di fuori dei casi espressamente previsti dalla legge (in termini Consiglio di Stato, sezione 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 specifiche ipotesi 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 propriamente un quisque de populo (vedi succitato parere n. 3182 del 2019).» (cfr. in motivazione T.a.r. per la Sicilia, sede di Palermo, sentenza n. 1750/2021)

Nel caso in esame, in cui i ricorrenti hanno dichiarato di agire *«nella qualità di 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»*, appare palese che la posizione degli stessi ricorrenti, non rivesta alcun carattere differenziato rispetto a quella di tutti gli altri cittadini di Palermo e dei Comuni vicini.

La carenza di interesse personale, differenziato e qualificato, riscontrata nei ricorrenti, rende pertanto inammissibile l'azione innanzi al giudice amministrativo.

I superiori principi di diritto sono stati recentemente ribaditi dal T.a.r. per il Lazio, sede di Roma, con sentenza n. 2484 del 2 marzo 2022 con la quale è stato sancito che: *«costituisce principio consolidato nella giurisprudenza di questo Collegio, dal quale non si ravvisano ragioni idonee per discostarsi, che «Nel giudizio amministrativo, invero, fatta eccezione per ipotesi specifiche in cui è ammessa l'azione popolare (ad esempio il giudizio elettorale), non è consentito adire il giudice al solo fine di conseguire la legalità e la legittimità dell'azione amministrativa, se ciò non si traduca anche in uno specifico beneficio in favore di chi la propone, che dallo stesso deve essere dedotto ed argomentato, ciò in quanto in detto processo l'interesse a ricorrere è condizione dell'azione e corrisponde ad una specifica utilità o posizione di vantaggio che attiene ad uno specifico bene della vita, contraddistinto indefettibilmente dalla personalità e dall'attualità della lesione subita, nonché dal vantaggio ottenibile dal ricorrente (Cons. Stato, sez. V, 27 gennaio 2016, n.265). [...] In*

caso contrario, l'impugnativa verrebbe degradata al rango di azione popolare a tutela dell'oggettiva legittimità dell'azione amministrativa, con conseguente ampliamento della legittimazione attiva al di fuori dei casi espressamente previsti dalla legge, in insanabile contrasto con il carattere di giurisdizione soggettiva che la normativa legislativa e quella costituzionale hanno attribuito al vigente sistema di giustizia amministrativa» (cfr. T.A.R Napoli, sez. I, 09/09/2015 n. 4402)" (così T.a.r. per il Lazio, sede di Roma, sez. II-bis, sent. n. 7322/2020).

Sostanzialmente, l'asserito interesse ad agire dei ricorrenti non presenta i requisiti di esclusività, differenziazione, attualità e concretezza che, secondo quanto più volte affermato dal Consiglio di Stato e da questo Consiglio, sono necessari per la proposizione di qualsiasi domanda giudiziale.

Sul punto si ritiene opportuno richiamare l'orientamento di questo Consiglio di Giustizia amministrativa che con parere n. 288 del 6 settembre 2021, richiamando giurisprudenza del Consiglio di Stato, ha affermato che: *«per principio generale può proporre ricorso innanzi al giudice amministrativo esclusivamente chi sia titolare di una posizione giuridica differenziata rispetto alla collettività» (Cons. di Stato, sez. seconda, parere n. 2397/2017); e che «Davanti al giudice amministrativo, fatte salve alcune ipotesi tassativamente previste (... omissis ...), non può essere (...) proposta un'azione popolare dal 'quisque de populo'; e ciò in quanto «La legittimazione ad impugnare un provvedimento amministrativo deve essere (... omissis...) direttamente correlata alla situazione giuridica sostanziale che si assume lesa dal provvedimento e postula l'esistenza di un interesse attuale e concreto all'annullamento dell'atto. Altrimenti l'impugnativa risulterebbe degradata al rango di azione popolare a tutela dell'oggettiva legittimità dell'azione amministrativa, con il conseguente ampliamento della legittimazione attiva al di fuori dei casi espressamente previsti dalla legge, in contrasto con il carattere di giurisdizione soggettiva che la normativa vigente ha attribuito al vigente sistema di giustizia amministrativa (fra le tante: Consiglio di Stato, Sez. II, n. 6309 del 22 dicembre 2014).»*

Nello stesso senso è orientato questo Collegio con il ricorso in esame. Ed infatti, poiché i ricorrenti non hanno dimostrato di vantare un interesse specificamente differente rispetto a quello di tutti gli altri cittadini, né di essere destinatari di norme che attribuiscono loro posizioni particolari di vantaggio, è evidente che essi difettano della "qualità" necessaria per agire in giudizio. Essi difettano, cioè, proprio della prescritta "legittimazione ad agire".

E poiché i cittadini-elettori del Comune di Palermo non sono titolari di un interesse personale, differenziato e qualificato pregiudicato direttamente dagli atti impugnati col presente ricorso straordinario, l'azione proposta da parte loro è inammissibile.

Per questi motivi e superiori considerazioni, il Collegio, definitivamente pronunciando, esprime parere che il ricorso straordinario al Presidente della Regione proposto dai sig.ri ++++++ vada dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse ad agire e inammissibile per mancanza di legittimazione ad agire.

P.Q.M.

Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana esprime parere che il ricorso debba essere dichiarato improcedibile e, comunque, inammissibile.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Giuseppe Arena

Gabriele Carlotti

